

Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen • Postfach 10 11 43 • 40002 Düsseldorf



Konnexitätsrelevanz Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 17/7547)

Bearbeitung: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst

Datum: 2. Dezember 2019

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Landtagsabgeordneten Stefan Kämmerling erstellt.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	EINLEITUNG	6
I.	DAS KONNEXITÄTSPRINZIP	6
II.	DIE ÄNDERUNG DES KOMMUNALABGABENGESETZES	8
C.	GUTACHTEN	10
I.	KONNEXITÄTSRELEVANZ.....	10
I.1.	Veränderung einer bestehenden und übertragbaren Aufgabe	10
I.2.	Wesentliche Belastung.....	11
I.3.	Kostenfolgeabschätzung.....	14
I.3.a.	Kostenfolgeabschätzungsverfahren	14
I.3.b.	Zeitpunkt des Kostenfolgeabschätzungsverfahrens	15
I.4.	Kostendeckungsregelung.....	15
II.	ERGEBNIS	16
D.	LITERATURVERZEICHNIS	17

A. Gutachtenauftrag

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat mit dem Entwurf des „Fünften Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes“ vom 1. Oktober 2019¹ einen Gesetzentwurf zur Neuregelung des Straßenausbaubeitragsrecht im Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: KAG) vorgelegt. Der Gesetzentwurf wurde am 9. Oktober in den Landtag eingebracht. Er soll nach Beratung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen - federführend – sowie im Haushalts- und Finanzausschuss sowie dem Verkehrsausschuss noch im Jahr 2019 verabschiedet werden. Das Gesetz soll zum 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Der Gesetzentwurf führt unter „F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände“ aus:

„Eine Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs gemäß Artikel 78 Absatz 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ist nicht gegeben, da die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht zur Übernahme und Durchführung neuer Aufgaben verpflichtet werden, die für sie eine wesentliche Belastung hervorrufen würden. Der bisherige § 8 KAG, der die zentralen Regelungen über den Beitrag, die beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen und zu den beitragspflichtigen Personen enthält, bleibt unverändert. Durch die Einführung des § 8a „Ergänzende Vorschriften für die Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen und über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen“ werden – neu – Anforderungen an die Durchführung der öffentlichen Aufgabe gestellt, die jedoch zu keiner wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände führen und damit keine Konnexität auslösen.“

Die Kommunalen Spitzenverbände haben in der Verbändeanhörung zum gleichlautenden Wortlaut des dem Gesetzentwurf vorangegangenen Referentenentwurfs mit Stellungnahme vom 25. September 2019 (Schnellbrief 262/2019) mitgeteilt, dass sie eine Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs im Grundsatz für gegeben halten.

Eine dem Referentenentwurf bzw. dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Kostenfolgeabschätzung zur Bewertung der mit dem Gesetzentwurf für die Kommunen möglicherweise verbundenen Kosten ist von der Landesregierung bisher nicht vorgelegt worden.

Am 18. November 2019 erfolgte eine Anhörung der Sachverständigen.

Vor diesem Hintergrund bittet der Abgeordnete Stefan Kämmerling um eine gutachterliche Stellungnahme, ob eine Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs „Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes“ gegeben ist.

Angesichts der Kürze der bis zur Verabschiedung des Gesetzentwurfs zur Verfügung stehenden Zeit kann zu der vorgelegten Rechtsfrage nur auf der Grundlage einer

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 17/7547.

kursorischen Prüfung Stellung genommen werden. Ferner bleiben Fragen, die nicht rechtswissenschaftlicher Natur sind, außer Betracht. Insbesondere haushalterische bzw. ökonomische Aspekte können nicht vertieft behandelt werden.

B. Einleitung

I. Das Konnexitätsprinzip

Unter dem Konnexitätsprinzip ist das Herstellen eines rechtlich verbindlichen Zusammenhangs zwischen der Zuweisung einer Aufgabe und Finanzmitteln für die Erledigung dieser Aufgabe zu verstehen.²

Konnexität spielt bei der Mehrbelastung der kommunalen Ebene eine Rolle. Werden Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen, so muss ein finanzieller Ausgleich erfolgen. Konnexität kann in strenger oder relativer Form Anwendung finden. Ein relatives Konnexitätsprinzip verpflichtet den Landesgesetzgeber bei Aufgabenübertragung auch die Kostentragung zu regeln. Strenge Konnexitätsprinzipien erfordern darüber hinaus eine Regelung der Kostenerstattung.³

In allen Bundesländern existieren Konnexitätsregelungen. Während in Flächenländern solche Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen verankert sind, haben die Stadtstaaten vornehmlich einfachgesetzliche Normierungen. Gemein ist den Konnexitätsprinzipien aller Bundesländer, dass sie auf einer Gesetzeskausalität beruhen.⁴ In Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: NRW) findet – wie in allen Flächen-Bundesländern⁵ - ein strenges Konnexitätsprinzip Anwendung.⁶ In der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (im Folgenden: LV NRW) wird die strikte Konnexität in Art. 78 Abs. 3 normiert:

Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und

² Eingehend dazu: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 13/1499, S. 2; Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder – Entwicklungen 2014/2015, in: Der Landkreis 2015, S. 380 - 400, S. 386 ff.

³ Schwarz, Gutachten zur Konnexitätsrelevanz einer Umsetzung der UN-BRK in nordrhein-westfälisches Landesrecht, erstattet im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 9 m.w.N.

⁴ Im Grundgesetz (im Folgenden: GG) findet sich in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegt ebenfalls ein Konnexitätsprinzip: Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes regelt. Es wird also eine Konnexität zwischen Aufgabenvollzug und Ausgaben hergestellt, weswegen es sich hierbei um „Vollzugskausalität“ handelt, Schmidt, Finanzierungspflichten und Konnexitätsprinzip, S. 33 m.w.N.; Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 8f.

⁵ Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 45.

⁶ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 20; Brems, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, S. 314; Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, Kommentar LV, Art. 78 Rn. 53 m.w.N.

Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.

Das Land muss also die vollen Kosten für die übertragene Aufgabe ausgleichen.⁷ Neben der Ausgleichsfunktion hat Art. 78 Abs. 3 LV NRW noch zwei weitere Ziele. Zum einen soll die dort in Satz 1 formulierte Pflicht zur gleichzeitigen Kostendeckungsregelung das Kostenbewusstsein des Gesetzgebers schärfen.⁸ Dem Konnexitätsprinzip in der nordrhein-westfälischen Form kommt hinsichtlich der finanziellen Folgen von Aufgabenverlagerungen also eine Warnfunktion zu.⁹ Zum anderen hat es eine Transparenzfunktion. So können Aufgabenübertragungen nur mittels Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen werden und erfordern damit die Existenz eines entsprechenden förmlichen Gesetzes. Auch die „gleichzeitig“ zu regelnde Kostendeckung, die damit ein Kostenfolgeabschätzungsverfahren erfordert und eine Verfahrensregelung mit sich bringt, soll nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Transparenz erhöhen.¹⁰

Die verfassungsrechtliche Regelung wird in der Literatur jedoch als bedenklich, „kompliziert und schwer zu administrieren“ gewertet.¹¹ Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (VerfGH) hat die verfassungsrechtlichen Anforderungen als „unklar“ beschrieben.¹²

Das „Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“ (im Folgenden: KonnexAG) regelt einfachgesetzlich die näheren Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips, insbesondere den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips und das Kostenfolgeabschätzungsverfahren. Die Tatbestandsvoraussetzungen der verfassungsrechtlichen Norm werden definiert. In der Konsequenz stellen sich Fragen nach dem Verhältnis der Verfassungsnorm und den einfachgesetzlichen Regelungen.¹³ In der Konsequenz führen die gesetzlichen Regelungen nicht unbedingt zu einem einfacheren Umgang mit dem verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzip.

⁷ Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 24 m.w.N.

⁸ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 20.

⁹ So auch Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 18f.: Auch sei damit eine Präventivfunktion verbunden, da der Gesetzgeber soweit möglich auf eine Aufgabenverlagerung verzichten solle, wenn er sie nicht finanzieren könne.

¹⁰ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 20.

¹¹ Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, Kommentar LV, Art. 78 Rn. 55.

¹² VerfGH, Urt. v. 23. März 2010, Az. 19/08, juris Rn. 96.

¹³ Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, Kommentar LV, Art. 78 Rn. 55; Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 49ff.

II. Die Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Das KAG ermächtigt die Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁴, Beiträge zu erheben. Wenn Straßen, Wege und Plätze errichtet oder ausgebaut werden, sollen die dafür entstehenden Kosten von den Eigentümerinnen und Eigentümern der anliegenden Grundstücke getragen werden. Diese Beiträge können zu erheblichen finanziellen Belastungen der Betroffenen führen. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen war und bleibt Gegenstand kontroverser Diskussion im Spannungsfeld zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden.¹⁵

Der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingebrachte Entwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 1. Oktober 2019 zur Neuregelung des Straßenausbaubeitragsrechts soll zu einer breiteren Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern führen. Es sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen, die zu dieser Zielerreichung beitragen sollen. Diese sind in einem gänzlich neu einzufügenden Paragraphen geregelt:

§ 8a Ergänzende Vorschriften für die Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen und über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen

(1) Die Gemeinde hat ein **gemeindliches Straßen- und Wegekonzept zu erstellen**, welches vorhabenbezogen zu berücksichtigen hat, wann technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll Straßenunterhaltungsmaßnahmen möglich sind und wann beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen an langfristig notwendigen kommunalen Straßen erforderlich werden können. Das Straßen- und Wegekonzept ist über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes anzulegen und bei Bedarf, mindestens jedoch alle zwei Jahre, fortzuschreiben. Das Straßen- und Wegekonzept wird von der kommunalen Vertretung beraten und beschlossen.

(2) Das für Kommunales zuständige Ministerium gibt durch Verwaltungsvorschrift ein Muster für das Straßen- und Wegekonzept nach Absatz 1 im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, dieses Muster zu verwenden. Sofern die Gemeinde oder der Gemeindeverband von dem Muster abweichen möchte, ist dies im Straßen- und Wegekonzept darzulegen und zu begründen.

(3) Soweit im Straßen- und Wegekonzept nach Absatz 1 beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen enthalten sind, ist die Gemeinde oder der Gemeindeverband verpflichtet, frühzeitig eine Versammlung der von dem Vorhaben betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern (**verbindliche Anliegerversammlung**) durchzuführen. Ihnen sind die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vorzustellen. Sofern sich die Straßenausbaumaßnahme konkretisiert, sind zusätzlich Alternativen zum vorgesehenen Ausbaustandard und zu dem sich daraus ergebenden beitragspflichtigen Aufwand in der verbindlichen Anliegerversammlung mit den betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -

¹⁴ Also Kreise und die Landschaftsverbände, siehe dazu: Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 204 ff.

¹⁵ Vgl. statt vieler: Thielmann, Gedanken und Thesen zu Beibehaltung oder Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen, in: Der Gemeindehaushalt 2019, S. 1 – 8.

eigentümern zu erörtern. Über das Ergebnis der verbindlichen Anliegerversammlung ist die Vertretung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes vor Beschlussfassung über die Durchführung einer Straßenausbaumaßnahme zu informieren.

(4) Ausnahmsweise kann von der Durchführung einer verbindlichen Anliegerversammlung nach Absatz 3 abgesehen werden, wenn es sich um eine nur geringfügige Straßenausbaumaßnahme handelt. In diesem Fall kann die verbindliche Anliegerversammlung durch Beschluss der kommunalen Vertretung durch ein anderes Beteiligungsverfahren ersetzt werden. Die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheides bleibt von der Erfüllung der Pflicht zur Durchführung einer Anliegerversammlung nach Absatz 3 oder eines anderen Beteiligungsverfahrens unberührt.

[...] ¹⁶

¹⁶ Anm. Hervorhebung durch Verf.

C. Gutachten

I. Konnexitätsrelevanz

In § 1 des KonnexAG ist der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips einfachgesetzlich geregelt.

§ 1 Anwendung des Konnexitätsprinzips

(1) Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich (Belastungsausgleich) einschließlich eines Verteilschlüssels zu schaffen. Hierzu ist gleichzeitig aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung der Ersatz der entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen durch Gesetz oder Rechtsverordnung in pauschalierter Form zu regeln (Belastungsausgleichsgesetz oder -rechtsverordnung).

[...]

I.1. Veränderung einer bestehenden und übertragbaren Aufgabe

Eine Aufgabe im Sinne des KonnexAG wird definiert als „ein konkretes Aufgabengebiet im Sinne bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten“.¹⁷ Staatliche und kommunale Aufgaben sind öffentliche Aufgaben. Im Rahmen dieses Gutachtens soll die Variante der Aufgabenveränderung dargestellt werden. In § 2 Abs. 4 KonnexAG, der seit Inkrafttreten bis heute unverändert fortbesteht, ist die Aufgabenveränderung näher definiert:

§ 2 Geltungsbereich des strikten Konnexitätsprinzips

[...]

*(4) Eine Veränderung einer bestehenden Aufgabe im Sinne von § 1 Abs.1 liegt dann vor, **wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden.** Mengenmäßige Änderungen, die die Aufgabenwahrnehmung nicht wesentlich berühren, werden nicht erfasst.*

[...]¹⁸

In der Gesetzesbegründung zum KonnexAG heißt es, dass unter der Veränderung bestehender Aufgaben solche Fälle zu fassen sind, „in denen verbindliche Anforderungen, z.B. Standards, geändert werden. Damit sind diejenigen Standards gemeint, die „den behördlichen Vollzug einer Aufgabe maßgeblich prägen.“ Veränderte Standards sind nach dem Willen des Gesetzgebers abzugrenzen von bloßen unbeachtlichen mengenmäßigen Änderungen, die zwar einen

¹⁷ Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urt. v. 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris; Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S 89 m.w.N.

¹⁸ Anm. Hervorhebung durch Verf.

Verwaltungsmehraufwand generieren können, aber nicht zu einer Veränderung des für den Vollzug relevanten Standards führen.¹⁹ Als eine qualitative Aufgabenänderung war u.a. die Einführung des Landeshundegesetzes NRW zu sehen, durch das den nordrhein-westfälischen Ordnungsbehörden ein detaillierter Pflichtenkatalog hinsichtlich der bereits grundsätzlich existierenden Zuständigkeit für den Schutz vor Kampfhunden auferlegt wurde.²⁰ Übertragbar ist eine Aufgabe, wenn sie der institutionellen Selbstverwaltungsgarantie einer Gemeinde nicht wesensimmanent ist.²¹

Den Kommunen obliegen bereits heute Straßenausbaumaßnahmen und die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen. Es handelt sich um bestehende Aufgaben, die nicht Existenzaufgaben sind. Durch die Verpflichtung zur Erstellung eines Straßen- und Wegekonzpts sowie zur Durchführung der verbindlichen Anliegerversammlung werden also keine neuen Aufgaben an sich übertragen. Der Gesetzesentwurf setzt aber neue qualitative Standards für Straßenausbaumaßnahmen bzw. für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

I.2. Wesentliche Belastung

§ 2 Geltungsbereich des strikten Konnexitätsprinzips

[...]

*(5) Ein Belastungsausgleich erfolgt erst, wenn bei Betrachtung der von der jeweiligen Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände die Schwelle einer **wesentlichen Belastung** überschritten wird. Entsprechendes gilt, wenn mehrere Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde zusammen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zu einer wesentlichen Belastung führen.*²²

Laut Gesetzesbegründung zum KonnexAG sind die Kriterien für die Wesentlichkeit einer Belastung die Dauer und Intensität der Ressourcenbeanspruchung. Jedenfalls soll die Schwelle für eine wesentliche Belastung als überschritten angesehen werden, wenn die Kosten der Aufgabenerfüllung für die betroffenen Gemeinden insgesamt über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohnerin bzw. Einwohner liegen.²³ Der in der Gesetzesbegründung genannte Schwellenwert in Höhe von insgesamt 4,5 Mio. Euro für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist in der Praxis anerkannt.²⁴ Ein gewisser

¹⁹ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515.

²⁰ *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 157f.

²¹ Kritisch zum Personalvertretungsrecht *Oebbecke*, in: Das Konnexitätsprinzip – Nutzen und Probleme, in: Der Gemeindehaushalt 2014, S. 193 – 197, S. 194; *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 171ff.

²² Anm. Hervorhebung durch Verf.

²³ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 23.

²⁴ *Jäger*, Aktuelle Entwicklungen und Reformbedarf an der nordrhein-westfälischen Konnexitätsregelung, in: NWVBI 2015, S. 130 – 135, S. 133. Legte man aktuelle Einwohnerzahlen des Landes NRW (Statistik 2018, <https://de.statista.com/themen/1547/nordrhein-westfalen/>, abgerufen am 2. Dezember 2019) für die Berechnung des Schwellenwerts zugrunde, so ergäbe sich ohnehin nur eine geringfügige Abweichung, nämlich ein Schwellenwert in Höhe von 4,4825 Mio. Euro.

Spielraum des Gesetzgebers hinsichtlich dieses Schwellenwerts dürfte aber bestehen.²⁵

Eine Belastung ist nach dem Willen des Gesetzgebers dann nicht wesentlich, wenn die Bagatellschwelle eindeutig nicht überschritten ist.²⁶

Fraglich ist, bei wem die Beweislast für das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen der Überschreitung der Bagatellgrenze liegt. Eine Ansicht vertritt, unter Bezugnahme auf Regelungen der niedersächsischen Landesverfassung, dass die kommunale Ebene beweisen müsse, dass eine „Erheblichkeit“ vorliege, da der Gesetzgeber sich aufgrund der Existenz eines Erheblichkeitskriteriums hierauf berufen könne.²⁷ Hierfür spricht zwar auch der Wortlaut des § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG, wonach ein Belastungsausgleich „*erst erfolgen*“²⁸, also in zeitlicher Hinsicht möglicherweise nicht von vornherein erfolgen solle. Dagegen spricht jedoch, dass in den nordrhein-westfälischen Regelungen wörtlich eine Wesentlichkeitsschwelle und keine Erheblichkeitsschwelle formuliert wird. Es ist daher fraglich, ob sich die Argumentation überhaupt auf die Regelungen in Nordrhein-Westfalen übertragen lässt.²⁹ Die Gegenauffassung sieht die Beweislast beim Land, also beim Gesetzgeber. Die Ansicht begründet dies mit der Funktion von Art. 78 Abs. 3 LV NRW.³⁰ Dies überzeugt, denn gesetzgeberisch gewolltes Ziel der Normierung ist der Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbänden vor Aufgabenübertragungen oder –änderungen ohne finanziellen Ausgleich. Der Gesetzgeber soll sich vor Aufgabenverlagerungen mit den Folgekosten befassen und diese Entscheidungsgrundlage transparent darlegen. Auch die Regelungen des KonnexAG (dazu unter I.3) dienen dem Schutz der kommunalen Ebene und sichern ihnen Beteiligungsrechte zu. Dass ihnen umgekehrt eine Darlegungspflicht auferlegt werden soll, überzeugt angesichts dieser Gesetzessystematik nicht.

Aufgrund der Festlegung neuer Standards dürften die Neuregelungen zwar grundsätzlich konnexitätsrelevant sein; wie groß der durch die Neuregelung anfallende Aufwand jedoch tatsächlich sein wird, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht festgestellt werden. Insoweit stehen keine validen Daten zur Verfügung, die eine abschließende Beurteilung des Mehraufwands ermöglichen.

Hinsichtlich des Mehraufwands ist zu berücksichtigen, dass bereits jetzt Handlungskonzepte erstellt werden und die Durchführung von Anliegerversammlungen in vielen Kommunen gängige Praxis ist.³¹ Relevanter

²⁵ Oebbecke, in: Das Konnexitätsprinzip – Nutzen und Probleme, in: Der Gemeindehaushalt 2014, S. 193 – 197, S. 194.

²⁶ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 21.

²⁷ Schwarz, Gutachten zur Konnexitätsrelevanz einer Umsetzung der UN-BRK in nordrhein-westfälisches Landesrecht, erstattet im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 34 m.w.N.

²⁸ Hervorhebung durch Verf.

²⁹ Kritisch: Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 232.

³⁰ Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 232.

³¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Glockenstadt Gescher Stellungnahme 17/2034, S. 2; Landtag Nordrhein-Westfalen, Verbandsdirektor Steenbock Stellungnahme 17/2037, S. 1; Landtag Nordrhein-Westfalen, Bad Laasphe Stellungnahme 17/2032, S. 1; Landtag Nordrhein-Westfalen, Gemeinde Weeze Stellungnahme 17/2042, S. 2; Landtag Nordrhein-Westfalen, Dr. Thielmann Stellungnahme 17/2043, S. 3; Landtag Nordrhein-Westfalen, Städtetag NRW Zuschrift 17/344, S. 2; Landtag Nordrhein-Westfalen, Kommunale Spitzenverbände Stellungnahme 17/2035, S. 3.

Mehraufwand ist nur derjenige, der durch die Neuregelungen kausal verursacht wird.³² Zudem muss auch eine Entlastung an anderer Stelle oder eine Ersparnis berücksichtigt werden.³³ Für die Berechnung wird auf eine „durchschnittlich wirtschaftlich und sparsam arbeitende Gemeinde“ abgestellt.³⁴ Die Berechnung erfolgt pauschal für alle Gemeinden gemeinsam.³⁵

Der Gesetzentwurf zur Änderung des KAG NRW stellt in der Begründung fest, dass mangels wesentlicher Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Einführung des § 8a keine Konnexitätsrelevanz gegeben sei.³⁶ In den Stellungnahmen zur Anhörung über den Gesetzentwurf wurden verschiedene Aspekte genannt, die zu einem Mehraufwand führen könnten. So werden vereinzelt pro Anliegerversammlung eine mehrtätige Vorbereitungszeit sowie die Dauer der Nachbearbeitung von in den Versammlungen aufkommenden Fragen veranschlagt.³⁷ Von anderer Seite wird insbesondere der Aufwand für die persönliche (schriftliche) Einladung aller (zu ermittelnden) betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer als wesentlich erachtet.³⁸ Insgesamt dürfte vor allem der im erhöhten Maße erforderliche Personalbedarf kostenrelevant sein.³⁹ Hohe Sachkosten dürften wohl nicht anfallen. Die kommunalen Spitzenverbände veranschlagen für eine Großstadt pro Jahr etwa 50 beitragspflichtige Anliegerversammlungen.⁴⁰

³² *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 183 m.w.N.; *Schmidt*, Finanzierungspflichten und Konnexitätsprinzip, S. 59.

³³ *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 186 ff; *Schmidt*, Finanzierungspflichten und Konnexitätsprinzip, S. 62f.

³⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 24.

³⁵ *Oebbecke*, Konnexitätsprinzip: Die Kosten- und Mehrbelastungsermittlung, in: Der Gemeindehaushalt 2011, S. 60 – 67, S. 65.

³⁶ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 17/7547, S. 4f.

³⁷ Landtag Nordrhein-Westfalen, Verband Wohneigentum NRW e.V. Stellungnahme 17/2046, S. 2.

³⁸ Landtag Nordrhein-Westfalen, Kommunale Spitzenverbände Stellungnahme 17/2035, S. 5.

³⁹ So auch Landtag Nordrhein-Westfalen, Aktionsbündnis NRW Stellungnahme 17/2039, S. 10; Landtag Nordrhein-Westfalen, Bund der Steuerzahler NRW e.V. Stellungnahme 17/2041, S. 10.

⁴⁰ Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/2035, S. 7.

I.3. Kostenfolgeabschätzung

Es ist also eine Prognose zu erstellen, wie groß der durch die Neuregelung anfallende Aufwand sein wird. Gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist auf die betroffenen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände abzustellen. Nach dem Willen des Gesetzgeber wird der Mehrlastenausgleich pauschaliert gewährt: es soll auf die notwendigen und durchschnittlichen Aufwendungen sparsam wirtschaftender Gemeinden und Gemeindeverbänden abgestellt werden.⁴¹ Die Kostenermittlung erfolgt gemäß § 3 Abs. 3 bis Abs. 6 KonnexAG. Bei der Ermittlung der durch die Gesetzesänderung anfallenden Kosten sind nicht etwaige schwer absehbare Fallzahlen, sondern lediglich die bloßen durch den Verwaltungsvollzug entstehenden Kosten abzuschätzen.

Das Konnexitätsprinzip soll auch zur Anwendung kommen, wenn innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums die Aufgabenübertragungen in einem Geschäftsbereich zu einer Überschreitung der Bagatellschwelle führen.⁴² Deswegen soll die Belastungsschwelle auch bei einer Kumulation von Aufgaben überschritten werden können.⁴³ Da gemäß § 5 KonnexAG die Beachtung der Konnexitätsregeln den Fachressorts obliegt, sind also bei der Übertragung mehrerer Aufgaben die Belastungen der Gemeinden je nach Fachressort über die Dauer von fünf Jahren zu addieren. Berücksichtigt werden insoweit nur Gesetzesvorhaben, die allein noch nicht die Wesentlichkeitsschwelle überschritten haben.⁴⁴ Wird innerhalb des Fünf-Jahres-Zeitraums die Wesentlichkeitsschwelle überschritten, müssen alle Aufgaben ausgeglichen werden.⁴⁵

I.3.a. Kostenfolgeabschätzungsverfahren

Die im Kostenfolgeabschätzungsverfahren vorzunehmende Berechnung des Ausgleichs erfolgt gemäß § 6 Satz 1 i.V.m. § 5 KonnexAG durch die „zuständige Behörde“, also das federführende Ressort.⁴⁶ Die Modalitäten des Verfahrens zur Kostenfolgeabschätzung ist in § 7 KonnexAG geregelt.

§ 7 Beteiligungspflicht

(1) Im Rahmen der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände sind Gesetzentwürfe gem. § 6 spätestens nach der ersten Beschlussfassung der Landesregierung mit einer Frist von vier Wochen diesen Verbänden zur Stellungnahme zuzuleiten. Für veränderte Entwürfe soll die Frist mindestens eine Woche betragen.

(2) Nach Ablauf der Frist gemäß Absatz 1 führt die zuständige Behörde mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Anhörung durch. Im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden kann auf die Anhörung verzichtet werden.

⁴¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 21.

⁴² Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 13/5515, S. 24.

⁴³ *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 200f.

⁴⁴ *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 197.

⁴⁵ *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 195.

⁴⁶ Zur Problematik der Errechnung im Falle von Ressortverschiebungen u.ä.: *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 196ff.

(3) Wenn die kommunalen Spitzenverbände der Kostenfolgeabschätzung zustimmen, nimmt die zuständige Behörde dieses Ergebnis in die Vorlage des Gesetzentwurfs bzw. der Gesetzentwürfe zur Beschlussfassung durch die Landesregierung auf.

(4) Soweit die kommunalen Spitzenverbände der Kostenfolgeabschätzung nicht zustimmen, ist ein Konsensgespräch durchzuführen. Zu diesem Gespräch kann jede Seite Dritte hinzuziehen. Um eine Verständigung über die Richtigkeit der sachlichen Grundlagen der Ermittlung des Belastungsausgleichs gem. § 3 zu erzielen, kann die zuständige Behörde ein Gutachten erstellen lassen. Über den Gutachtenauftrag und den Sachverständigen sollen sich die zuständige Behörde und die kommunalen Spitzenverbände verständigen. Die Kosten trägt die zuständige Behörde.

Regelungen dazu, dass eine solche Kostenfolgeabschätzung ausnahmsweise nicht erfolgen muss, wurden nicht getroffen.

Das Kostenfolgeabschätzungsverfahren beteiligt die Spitzenverbände. Sie erhalten die Kostenprognose „möglichst frühzeitig“.⁴⁷ Insbesondere ist gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 KonnexAG auch vorgesehen, dass mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Konsensgespräch durchzuführen ist, wenn sie der Kostenfolgeabschätzung nicht zustimmen. In der Praxis vereinbaren die kommunalen Spitzenverbände und nicht jede einzelne Kommune einen Ausgleichsbetrag.⁴⁸

I.3.b. Zeitpunkt des Kostenfolgeabschätzungsverfahrens

Gemäß § 6 KonnexAG soll die Kostenprognose zu einem Gesetzentwurf „frühzeitig“ erfolgen. Unter Heranziehung der Transparenzfunktion des Konnexitätsprinzips wird deswegen vertreten, dass die Konnexitätsrelevanz eines Gesetzes in den Gesetzgebungsprozess Einfluss nehmen soll.⁴⁹

I.4. Kostendeckungsregelung

Die Regelung zur Deckung der Kosten ist in einem Belastungsausgleichsgesetz zu regeln. Ein ausdrücklich einzuhaltender Zeitpunkt ist nicht geregelt. Dementsprechend dürfte das aufgabenübertragende Gesetz zeitlich getrennt von dem zu erlassenden Belastungsausgleichsgesetz ergehen können. Jedoch wird in § 8 Abs. 3 KonnexAG vorgesehen, dass die Landesregierung dem Landtag beide Gesetze gemeinsam zuleitet. So geht eine Ansicht in der Literatur davon aus, dass beide Regelungen zumindest um einige Tage versetzt, ergehen können.⁵⁰ Der VerfGH NRW fordert „eine

⁴⁷ Zur Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer Kostenfolgeabschätzung im laufenden Gesetzgebungsverfahren: Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/2035, S. 3.

⁴⁸ *Schwarting*, Die Stadt und ihr Geld - Aktuelle Fragen der kommunalen Finanzpolitik, S. 139.

⁴⁹ *Brems*, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, S. 356; *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 217; In NRW wurde etwa das Erste Gesetz zur Umsetzung des UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (Schulrechtsänderungsgesetz) kontrovers diskutiert, vgl. *Höfling* (Verfasser des Gutachtens des Städtetags), Schulische Inklusion und finanzverfassungsrechtliche Konnexität, in: NWVBI 2014, S. 1 – 8 und *Schwarz*, Gutachten zur Konnexitätsrelevanz einer Umsetzung der UN-BRK in nordrhein-westfälisches Landesrecht, erstattet im Auftrag des Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Gesetzentwurf setzt sich ausführlich mit der Konnexität auseinander, Landtag Nordrhein-Westfalen, LT Drs. 16/2432.

⁵⁰ *Oebbecke*, Konnexitätsprinzip: Die Kosten- und Mehrbelastungsermittlung, in: Der Gemeindehaushalt 2011, S. 60 – 67, S. 61.

enge rechtliche Verklammerung von Aufgabenübertragungsakt und Kostendeckungsregelung“.⁵¹

II. Ergebnis

Die Regelungen zum gemeindlichen Straßen- und Wegekonzept und die Einführung von verbindlichen Anliegerversammlungen in § 8a KAG stellen konnexitätsrelevante Aufgabenübertragungen dar. Wie hoch der verursachte Mehraufwand für die Gemeinden ist, kann nicht abschließend beurteilt werden. Er muss jedenfalls den Schwellenwert von insgesamt 4,5 Mio. Euro für alle Gemeinden übersteigen, um auch eine wesentliche Belastung darzustellen. Ist diese gegeben, so hat der Gesetzgeber das Kostenfolgeabschätzungsverfahren einzuhalten und eine Regelung zur Kostendeckung – zumindest im zeitlichen Zusammenhang mit dem aufgabenübertragenden Gesetz – zu treffen.

⁵¹ VerfGH NRW, Urt. v. 12. Oktober 2010 – Az. VerfGH 12/09, NwvZ-RR 2011, S. 41 - 45, S. 42.

D. Literaturverzeichnis

Brems, Karen, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006

Jäger, Cornelia, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014

Jäger, Cornelia, Aktuelle Entwicklungen und Reformbedarf an der nordrhein-westfälischen Konnexitätsregelung, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2015, S. 130 – 135

Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2010

Henneke, Hans-Günter, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder – Entwicklungen 2014/2015, in: Der Landkreis 2015, S. 380 – 400

Höfling, Wolfram, Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich, Gutachten erstattet im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen, 2012

Oebbecke, Janbernd, Konnexitätsprinzip: Die Kosten- und Mehrbelastungsermittlung, in: Der Gemeindehaushalt 2011, S. 60 – 67

Oebbecke, Janbernd, Das Konnexitätsprinzip – Nutzen und Probleme, in: Der Gemeindehaushalt 2014, S. 193 - 197

Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 13/1499

Schmidt, Thorsten Ingo, Finanzierungspflichten und Konnexitätsprinzip – Zur Konnexitätsrelevanz der Dynamisierungsklausel des § 19 KiBiz, 2016

Schwarting, Gunnar, Die Stadt und ihr Geld – Aktuelle Fragen der kommunalen Finanzpolitik, 2016

Schwarz, Kyrill-A., Gutachten zur Konnexitätsrelevanz einer Umsetzung der UN-BRK in nordrhein-westfälisches Landesrecht, erstattet im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012

Thielmann, Gerd, Gedanken und Thesen zu Beibehaltung oder Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen, in: Der Gemeindehaushalt 2019, S. 1 – 8