

Klaas Engelken

# Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht

Die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch  
die Länder

Zugleich Kommentierung des neugefassten Art. 71 Abs. 3  
der Verfassung des Landes Baden-Württemberg



**Nomos**



Klaas Engelken

# Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht

Die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch  
die Länder

Zugleich Kommentierung des neugefassten Art. 71 Abs. 3  
der Verfassung des Landes Baden-Württemberg



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-5029-3

1. Auflage 2009

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

Zu dieser Schrift	9
Zur Person	15
<b>1. Die Unterscheidung zwischen Regelungen der Aufgabenübertragung und ihrer Konnexitätsfolgen. Verhältnis zu den allgemeinen Garantien der Selbstverwaltung, Finanzhoheit und -ausstattung der Kommunen. Allgemeines.</b>	17
1.1 Regelungen über Aufgabenübertragungen. Zum Rahmen der Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen	17
1.2 Regelungen über die Folgen von Aufgabenübertragungen: Konnexitätsprinzip	21
1.3 Allgemeines zur Konnexität	22
<b>2. Formerfordernisse (insb. in Art. 71 Abs. 3 Satz 1 BWVerf: „durch Gesetz“)</b>	23
<b>3. Begriff der „Aufgabe“</b>	27
<b>4. „Gemeinden und Gemeindeverbände“. Geringerer Schutz der Landkreise gegen Aufgabenübertragungen und -entziehungen, aber gleicher Schutz hinsichtlich Konnexitätsfolgen</b>	31
<b>5. Funktionen und Zwecke des Konnexitätsprinzips</b>	35
<b>6. „Übertragen von Aufgaben“ (bzw. Verpflichten hierzu) durch die Länder als zentrales Grundtatbestandsmerkmal des Konnexitätsprinzips. In BW Klarstellung: „bestehende oder neue“ Aufgaben</b>	37
<b>7. „Eigener Gestaltungsspielraum“ der Länder bei bundes- oder europarechtlichen Aufgaben? Unterlassen der Länder, Herleitung von gesetzgeberischen Pflichten?</b>	47
7.1 Ist ein „eigener Gestaltungsspielraum“ der Länder erforderlich zur Konnexitätsbegründung bei bundes- oder europarechtlich geregelten Aufgaben, deren Übertragung auf Kommunen die Länder regeln?	47

7.2 Kann bei Bestehen eines Landesspielraums Unterlassen konnexitätsbegründend sein? Lassen sich einschlägige gesetzgeberische Pflichten herleiten?	50
7.3 Zusammenfassung zu 7.	54
<b>8. Verhältnis zwischen Regelung von Kostendeckung und finziellem Ausgleich. Gemeinsamkeiten. Zur Struktur des Konnexitätsprinzips in seiner Grundregelung.</b>	55
<b>9. Verursachung einer (ggf. wesentlichen) Mehrbelastung als gemeinsame Voraussetzung beider Konnexitätsfolgen</b>	57
9.1 Aktuell: Mehrbelastung, wenn im Anschluss an eine bisherige Bundesregelung kommunaler Zuständigkeit die Länder die kommunale Zuständigkeit für dieselbe Aufgabe regeln (müssen)?	60
<b>10. Höhe des Mehrbelastungsausgleichs: „entsprechend“ oder nur „angemessen“, Interessenquote. Begrenzung auf die notwendigen Kosten.</b>	63
<b>11. Zeitpunkt der Konnexitätsfolgenregelung („gleichzeitig“ bzw. „dabei“), Folgen eines Verstoßes</b>	67
<b>12. Im Einzelnen zu Kostendeckungsbestimmungen</b>	71
<b>13. Im Einzelnen zu finanziellen Ausgleichsleistungen durch die Länder</b>	73
<b>14. Dauer der Konnexitätspflichten, Ablösung</b>	75
<b>15. Grundsätzliche Einmaligkeit der Konnexitätsfolgenregelung im Grundtatbestand. Die im Übertragungszeitpunkt erstellte Kostenprognose bleibt prinzipiell maßgeblich.</b>	77
<b>16. Erweiterung des Konnexitätsprinzips auf spätere Änderungen in sechs LVen. Differenzierte Regelung in Art. 71 Abs. 3 Satz 3 BWVerf als „Herzstück“ der Neufassung.</b>	79
16.1. Änderungen des Zuschnitts einer übertragenen Aufgabe (Alt. 1)	81
16.2 Änderungen der Kosten einer übertragenen Aufgabe (Alt. 2)	82
16.3 Fällt es auch unter Alt. 2, wenn an einer vom Bund den Kommunen früher und fortgeltend übertragenen Aufgabe das Land Kostenänderungen veranlasst?	84
16.4. Änderungen bei Weisungsaufgaben (Alt. 3)	85
16.5 Zusammenschau der eingefügten drei Alternativen	88

16.6 Keine Konnexitätspflichten der Länder wegen bundesrechtlicher Erweiterungen und sonstiger kostenerhöhender Änderungen bei bereits übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben	88
16.7 Europarechtliche Erweiterungen oder sonst kostenerhöhende Änderungen an einer bereits übertragenen Selbstverwaltungsaufgabe	91
<b>17. Umwandlung von freiwilligen in Pflichtaufgaben (Satz 4 Alt. 1)</b>	93
<b>18. Begründen „besonderer Anforderungen“ an die kommunale Aufgabenerfüllung (Satz 4 Alt. 2)</b>	95
<b>19. Prozeduraler Schutz der allgemeinen Finanzgarantie, Konsultationsverfahren zur einzelfallbezogenen Kostenfolgenabschätzung</b>	101
<b>20. Beitrittsrecht der KLV zu Normenkontrollverfahren. Prozessuale Konsequenzen aus den Erweiterungen des Art. 71 Abs. 3 BWVerf.</b>	105
<b>21. Schluss</b>	107
21.1 Hervorgehobene länderübergreifend wichtige Auslegungsergebnisse	107
21.2 Zur Würdigung	108
21.3 Zusammenführung der Strukturen des Konnexitätsprinzips: Grundregelung und Erweiterungsregelungen	110
<b>Anhang: Engelken, VBIBW 2008, 457 zu Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG</b>	
<b>Kommunen und bundesrechtliche Aufgaben nach der Föderalismusreform I</b>	113
Literaturverzeichnis	139
Entscheidungsregister	147
Stichwortverzeichnis	149



## Zu dieser Schrift

Diese Schrift hat einen doppelten Zweck und Adressatenkreis: Zum einen kommentiert sie die im Mai 2008 neugefasste Konnexitätsregelung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (BWVerf<sup>1</sup>). Zum andern arbeitet sie wichtige landesverfassungsübergreifende Gemeinsamkeiten und Strukturen des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips<sup>2</sup> heraus, kommentiert und führt sie zusammen und will damit auch zum Verständnis anderer Landesverfassungen beitragen. Denn alle (Flächen-)Länder<sup>3</sup> haben in ihren Landesverfassungen Konnexitätsregelungen zu Aufgabenübertragungen des Landes auf die Kommunen und ihren finanziellen Folgen.

a) Die baden-württembergische Konnexitätsregelung, die jahrzehntelang die einzige ihrer Art war und das Vorbild für viele neuere Regelungen geworden ist, ist im Mai 2008 erweiternd und präzisierend neugefasst worden<sup>4</sup>. Die **Neufassung** lautet (die gegenüber Art. 71 Abs. 3 BWVerf a.F. geänderten Passagen sind hier kursiv hervorgehoben, die Randnummern der jeweiligen Kommentierungsstellen sind angegeben):

**(3) <sup>1</sup>Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden (Rn 22 ff) kann durch Gesetz (Rn 23 ff) die Erledigung (Rn 31) bestimmter (Rn 17) bestehender oder neuer (Rn 36) öffentlicher (Rn 9,16) Aufgaben (Rn 16-20) übertragen (Rn 31-41) werden. <sup>2</sup>Gleichzeitig (Rn 77 ff) sind Bestimmungen (Rn 83) über die Deckung (Rn 58 ff, 72) der Kosten (Rn 63 f, 75) zu treffen (Rn 91). <sup>3</sup>Führen (Rn 61) diese Aufgaben, spätere (Rn 92 ff) vom Land veranlasste (Rn 98) Änderungen ihres Zuschnitts (Rn 97) oder der Kosten (Rn 99 ff) aus ihrer Erledigung oder spätere nicht vom Land veranlasste Änderungen der Kosten aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung (Rn 105-110) zu einer wesentlichen (Rn 62) Mehrbelastung (Rn 63 ff) der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender (Rn 72) finanzieller Ausgleich (Rn 58 ff, 85 ff) zu schaffen (Rn 91). <sup>4</sup>Die Sätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn das Land freiwillige Aufgaben der Gemeinden oder Gemeindeverbände in Pflichtaufgaben umwandelt (Rn 121 ff) oder besondere Anforderungen (Rn 126-141) an die Erfüllung bestehender, nicht übertragener (Rn 128) Aufgaben stellt. <sup>5</sup>Das Nähere zur Konsultation (Rn 144-148) der in Absatz 4 genannten Zusammenschlüsse zu einer Kostenfolgenabschätzung kann durch Gesetz oder eine Vereinbarung der Landesregierung mit diesen Zusammenschlüssen geregelt werden.**

1 Landesverfassungen werden nachfolgend in dieser Weise oder mit LV abgekürzt, das Land Baden-Württemberg mit BW. Wo gelegentlich ohne Zusatz „LV“ „Satz 3“ u.ä. angeführt werden, ist die BWVerf und deren Art. 71 Abs 3 n.F. gemeint. Der Oberbegriff „Kommunen“ wird für Gemeinden und (Land-)Kreise verwendet, wozu je nach Landesrecht noch weitere Gemeindeverbände kommen können (u. a.). Die kommunalen Landesverbände werden mit KLV abgekürzt.

2 Nur um diese landesverfassungsrechtliche Konnexität (Verhältnis Land-Kommunen) geht es hier, nicht um die im Verhältnis Bund-Länder als Konnexitätsprinzip (Gesetzeskausalität) erörterten GG-Regelungen, dazu z.B. Hellermann in: Starck u.a., GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 104 a Rn. 39, 37 (zur Nichtanwendbarkeit auf die Kommunen Rn. 54 ff).

3 Zur Kürzung sei erlaubt, nachfolgend von „allen Ländern“ bzw. „allen Landesverfassungen“ zu sprechen. Die drei Stadtstaaten sind naturgemäß nicht berührt.

4 Gesetz v. 6.5.2008 (GBl. BW S. 119) zusammen mit einem Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG.

Die bisherige Fassung von Art. 71 Abs. 3 BWVerf hatte gelautet:

(3) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Die Neufassung gibt Anlass zu ihrer vertiefenden **Neukommentierung<sup>5</sup> von Grund auf**. Zu den Änderungen sind einige Aufsätze erschienen<sup>6,7,8</sup>. Aber auch die unverändert gebliebenen, in der Neufassung aufgegangenen Grundregelungen des bisherigen Art. 71 Abs. 3 BWVerf a.F. bedürfen einer umfassenden Neukommentierung, schon allein wegen der zwischenzeitlichen Verfassungsrechtsprechung, Literatur und Staatspraxis. Besonders interessant sind die Verbindungen zwischen den unverändert gebliebenen Passagen und den erweiternden oder präzisierenden Änderungen.

Bei der Auslegung der Änderungen vom Mai 2008 kommt **methodisch** der **Entstehungsgeschichte** ein gebührend großes Gewicht zu, besonders der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/2442); denn auch sie war neben dem Verfassungstext und dem KonnexAG Gegenstand langwieriger Verhandlungen zwischen den Landesministerien und den KLV. Zugrunde lagen diesen Verhandlungen die schon relativ detailliert formulierten Eckpunkte der Spitzenvereinbarung zwischen dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten der kommunalen Landesverbände vom 18. 10. unterzeichnet 1. 12. 2006 (LT-Drs. 14/724 S. 17 f.). Selten wohl hatte eine Verfassungsänderung in so ungewöhnlich hohem Maße den Charakter einer bloßen „Umsetzung“ einer zuvor mit Verbänden ausgehandelten Regelung. Doch wäre es verfehlt, dagegen Bedenken auszubreiten, nachdem die Kommunen hier durch Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich erheblich betroffen waren und Entgegenkommen an anderer Stelle erwarteten. Vor allem ist dieses Verfahren hier auch von allen Fraktionen des Landtags akzeptiert worden; letztlich ist die Verfassungsänderung im Landtag sogar **einstimmig** und ohne Änderungen verabschiedet worden. Die Ausschussberatungen zeigten eine eindrucksvoll weitgehende, die Fraktionen und sogar die KLV übergreifende Einigkeit in der Beurteilung der Neuerungen. Diese Schrift folgt der Begründung allerdings nicht, wo sie nicht überzeugt, z.B. u. Rn. 120.

5 Die letzte gründliche Kommentierung der BWVerf durch *Braun*, Kommentar, Boorberg-Verlag 1984, ist rd. 25 Jahre alt. Auch in dem anderen LV-Kommentar (Hrsg. *Feuchte*, Kohlhammer 1987) genügt der kurze kommentierende Absatz von *Sander* heutigen Anforderungen nicht mehr.

6 Zu den Änderungen kenntnisreich aus Sicht eines der kommunalen Verhandlungsführer: *Aker*, VBlBW 2008, 258. Der Beitrag entspricht in wichtigen Teilen der Erklärung, die der Vertreter des Stadttags BW namens der KLV am Anfang der LT-Ausschussberatungen abgab, LT-Drs. 14/2623 S. 2 ff.

7 Der umfangreichere Aufsatz von *Kemmler*, DÖV 2008, 983 behandelt die Änderungen eingehender und bewertet sie rechts-politisch, teils im Vergleich mit anderen Ländern auch kritisch („nicht zu begrüßen“, „greift zu kurz“, „Baden-Württemberg hätte aufnehmen sollen“ etc.); hingegen sieht und klärt diese Autorin leider viele auch praktisch und finanziell wichtige Fragen nicht. In der vorliegenden Kommentierung wird, anders als bei *Kemmler* (a.a.O. ausführlich unter II) nicht näher auf rechtspolitische Einwände und Erörterungen von Für und Wider des Konnektivitätsprinzips in Dissertationen u.ä. eingegangen.

8 *Henneke*, VBlBW 2008, 321-328 entspricht wortgleich seinem vorangegangenen Beitrag in: Landkreis 7/2008, 390-396. Inhaltlich beschränkt er sich im wesentlichen auf ausführliche Wiedergaben der Begründung und Beratungen der LV-Änderung, um dann sein schon vielfach vorgetragenes Anliegen einer bestimmten nachträglichen Interpretation der Föderalismusreform I auch hier zu wiederholen (dazu u. Rn. 54). Beachtlich kürzlich *Henneke*, Föderalismus in Fesseln, FAZ v. 4.3.2009, zu den möglichen Konsequenzen der Verschuldungsbegrenzung in der Föderalismusreform II.

Auch wurde bei dieser Kommentierung Wert auf möglichst **vollständige** Behandlung aller Entscheidungen des **StGH BW** zu den Konnexitätsfragen gelegt.

Derzeit wird in Baden-Württemberg weniger als früher von den Kommunen zu diesen Fragen prozessiert, nachdem wichtige kommunale Forderungen durch die LV-Änderung erfüllt und manche Streitfragen durch Präzisierung ausgeräumt sind. Doch ist nicht zu übersehen, dass die umfangreiche Neufassung mit vielen Formulierungen (z.B. Erweiterung auf „besondere Anforderungen“) **Neuland** betritt. Klärende Rechtsprechung hierzu ist noch nicht bekannt, auch nicht aus den Ländern, die ähnliche Erweiterungen schon haben.

b) Der andere Zweck der Schrift ist das Herausarbeiten und Kommentieren wichtiger **landesverfassungübergreifender Gemeinsamkeiten und Strukturen des Konnexitätsprinzips**. Sie lassen sich - bei aller Respektierung landesspezifischer Besonderheiten - in den Strukturen des Konnexitätsprinzips anhand der maßgeblichen Landesverfassungstexte feststellen<sup>9</sup>. Damit soll diese Schrift auch hilfreich sein für **Auslegung und Verständnis der anderen Landesverfassungsregelungen**. Methodisch hat natürlich die Auslegung jeder Landesverfassung aus sich heraus Vorrang, insbesondere wo es um landesspezifische Besonderheiten geht, etwa bei „Gemeindeverbänden“ oder bei kommunalrechtlicher Terminologie und Systematik. Aber beim Konnexitätsprinzip bestehen viele Gemeinsamkeiten. Hier ist der Quervergleich mit anderen Landesverfassungen, der im Landesverfassungsrecht als gleichsam fünfte Auslegungsmethode ergänzend zu den vier klassischen Methoden anerkannt ist, sehr aufschlussreich. Dies um so mehr, als in mehreren Ländern gerade beim Konnexitätsprinzip Regelungen, Novellierungen und Erweiterungen aus anderen Landesverfassungen übernommen worden sind und solche Übernahmen nicht selten von kommunaler Seite gefordert worden sind<sup>10</sup>.

Von länderübergreifendem Interesse könnte dabei z.B. die Erkenntnis sein, dass die Konnexitätsfolgen eine einheitliche Pflicht bilden, die von den Ländern nach ihrer Wahl durch Regelung von Kostendeckungsbestimmungen oder eigenen finanziellen Ausgleichsleistungen zu erfüllen ist, und dass daher die **Verkürzung** auf die Parole „**Wer bestellt, bezahlt**“ nicht überzeugt (unten 8). Auch die Erkenntnisse zur grundsätzlichen Einmaligkeit der Konnexitätsfolgenregelung nach allen Landesverfassungen (unten 15.) und die davon zu unterscheidenden Erweiterungsregelungen in sechs

9 Aus Raumgründen kann diese Schrift nicht für jedes Land sämtliche Gesetzgebungsmaterialien, Konnexitätsausführungsgezette, Konsultationsvereinbarungen, Literatur und Rspf., Staatspraxis und was sonst noch zu einer vollständigen Auslegung gehört, mitverarbeiten. Aber bereits die Landesverfassungstexte lassen zahlreiche wichtige gemeinsame Aussagen zu. Wesentliche Unterschiede sind nachfolgend nach Möglichkeit kenntlich gemacht, z.B. u. Rn. 72 f. zu LV-Regelungen, die keinen strikten Ausgleich verlangen (insb. Verf LSA), oder u. Rn. 3 f. zu LV-Regelungen, die nur „staatliche“ Aufgaben (übertragerener Wirkungskreis) als übertragungsfähig ansehen (so wohl die ThürVerf und die SaarVerf).

10 So empfahl der 61. **Deutsche Juristentag** (DJT) Karlsruhe 1996 in seinen Beschlüssen (DVBl. 1996, 1248, 1249): „In den Landesverfassungen ist das strikte Konnexitätsprinzip entsprechend folgender Formulierung zu normieren: Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung von Aufgaben übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung von Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Das entsprach fast wortgetreu dem Art. 71 Abs. 3 BWVerf a.F., der wie gesagt damals Vorbildfunktion hatte. Heute wäre die DJT-Formulierung nicht mehr neuester Stand, insbesondere im Blick auf Erweiterungstatbestände in den neueren Landesverfassungsregelungen von Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und nunmehr BW (vgl. unten Rn. 92). Eine übersichtliche Zusammenföhrung und knappe Formulierung der Strukturen nach neuestem Erkenntnisstand wird am Schluss dieser Schrift versucht, unten 21.3.

neueren Landesverfassungen (unten 16.) könnten von allgemeinem Interesse sein. Gera de hierzu hat die BWVerf eine differenzierte Neuregelung gebracht, die das Herzstück der Neufassung bildet, als erste LV-Regelung nach der für die Länder wichtigen Grundgesetzänderung in der Föderalismusreform 2006.

Für alle Länder gewinnt derzeit die Auslegung und Kommentierung der landesverfassungsrechtlichen Regelungen **zunehmende Bedeutung** und Interesse durch jüngere Änderungen im **Bundesrecht**. Seit 1.9.2006 (Inkrafttreten der Föderalismusreform 1<sup>11</sup>) gilt im **Grundgesetz** das strikte Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“ Nach dem zugehörigen Art. 125 a Abs. 1 GG gelten die bisherigen Bundesregelungen kommunaler Zuständigkeit (oft als „Durchgriffe“ bezeichnet) als Bundesrecht fort und können durch Landesrecht ersetzt werden. Seit dieser Grundgesetzänderung regeln nunmehr allein die Länder durch Landesrecht die Aufgabenübertragungen auf die Kommunen. Mit dieser Grundgesetzänderung wurden hohe **Erwartungen** verbunden, die Länder müssten nunmehr aufgrund ihrer landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen den Kommunen die gesamte Kostenlast der bundesrechtlichen Aufgaben abnehmen, auch für Kostenerhöhungen aus bundesrechtlichen Änderungen dieser Aufgaben; manche erwarten sogar rückwirkende Kostenentlastung der Kommunen durch die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen. Inzwischen sind in diesem Zusammenhang auch **weitere Bundesgesetzänderungen** ergangen oder zu erwarten, mit denen der Bund seine bisherigen (nach Art. 125 a Abs. 1 Satz 1 GG fortgeltenden) Regelungen kommunaler Zuständigkeit aufhebt. Teils war die Aufhebung sehr umstritten (so im Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008, dazu unten bei Fn. 132), teils war sie unumgänglich, weil der Bund bei Erneuerung seiner Gesetze solche Regelungen nicht mehr mitaufnehmen darf (so musste z.B. im neuen Personenstandsgesetz der bisherige § 51 PStG zur Standesamtszuständigkeit der Gemeinden entfallen, unten Fn. 160; weitere Aufhebungen im Zuge von Gesetzeserneuerungen sind zu erwarten). Den Ländern bleibt nichts übrig, als die bisher bundesrechtlich geregelten Zuständigkeiten der Kommunen durch **landesrechtliche Anschlussregelungen** fortzuführen. Auch in diesen Fällen richten sich an die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen entsprechende Erwartungen auf Kostenentlastung.

Diesen in allen Ländern derzeit besonders aktuellen Fragen widmet die Schrift besondere Aufmerksamkeit (insb. unten 9.1 zum Mehrbelastungsausgleich bei landesrechtlichen Anschlussregelungen; unten 16.6 und Rn. 91 zur Frage, ob Konnexitätspflichten der Länder entstehen, wenn der Bund bei früher den Kommunen übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben Erweiterungen oder sonstige kostenerhöhende Änderungen vornimmt). Dabei bestätigt sich zwar, dass die landesrechtlichen Aufgabenübertragungen an Zahl und konnexitätsrechtlicher Bedeutung zunehmen. Doch zeigt sich auch, dass nicht alle genannten Erwartungen nach den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen erfüllbar sind. Die Schrift soll zu genauerer Kenntnis der Landesverfassungsregelungen, ihrer Wirkungsweise und Ergebnisse auch bei denen beitragen, die auf Bundesebene Rechtsänderungen betreiben.

11 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.8.2006 (BGBl. I 2034)

Der Aufsatz des Verfassers zum grundgesetzlichen Übertragungsverbot (VBIBW 2008, 457) ist als Nachdruck angehängt, wegen der genannten Sachzusammenhänge und zur leichteren Auffindbarkeit. In den Registern dieser Schrift ist er miterschlossen. Dem Richard Boorberg Verlag wird für die Nachdruckgenehmigung gedankt.

Die an die Grundgesetzänderung geknüpften Erwartungen an die Länder führen auch bei manchen Autoren zu Konstruktionen **gesetzgeberischer Pflichten der Länder**, deren **Unterlassen** von manchen sogar als konnexitätsbegründend angesehen wird. Derartige Fragen werden unten 7. behandelt im Zusammenhang mit dem von einigen Ländern vertretenen Erfordernis eines „**eigenen Gestaltungsspielraums**“ bei bundes- und europarechtlich geregelten Aufgaben. Die Kommentierung hierzu wirkt sich zugunsten der Kommunen aus, ebenso bei verschiedenen anderen Fragen.

c) Beide Zwecke der vorliegenden Schrift zielen methodisch auf das **Kommentieren**, auf **Auslegung** nach den Methoden der Verfassungsinterpretation, um zu klären, **was gilt**<sup>12</sup>. Dabei wird streng vom Wortlaut und Regelungsgehalt der auszulegenden Vorschriften ausgegangen. Dieser bildet jeweils die Grenze der Auslegung. Auch theologische Auslegung muss sich hier einordnen; manche Autoren beachten dies nicht und kommen bei der Konnexität zu teils erstaunlichen, mit dem Verfassungswortlaut nicht mehr zu vereinbarenden Ergebnissen. Auch rechtspolitische Bewertung von LV-Regelungen ist grundsätzlich<sup>13</sup> nicht das Anliegen dieser Schrift, im Unterschied zu Schrifttumsäußerungen, die Landesverfassungsregelungen rechtspolitisch vergleichend bewerten (und dabei oft genug der vorrangigen Aufgabe umfassender Auslegung nicht vollständig gerecht werden). Wenn in dieser Schrift (gelegentlich) andere Länder kritisch angesprochen werden, soll dies beitragen zu klären, was nach den maßgeblichen Landesverfassungstexten dort gilt, etwa wenn Gesetzesbegründungen oder einfachgesetzliche Regelungen in Konnexitätsausführungsgesetzen etwas anderes besagen (z.B. unten 7.1 oder Rn. 131).

Diese Schrift möchte zur Klärung in Baden-Württemberg und ggf. auch in den anderen Ländern beitragen. Sie richtet sich - außer an die Wissenschaft - zunächst an die **Kommunen** und ihre **Juristen** sowie an die mit **Landesgesetzgebung** befassten Personen; auch für die **Bundesgesetzgebung** ist wichtig, was der Bund bei den von den Kommunen zu erledigenden Aufgaben regeln darf sowie ob und welche Konnexitätsfolgen für die Länder eintreten. Bei den Gerichten werden die Konnexitätsfragen **nicht nur** von den **Landesverfassungsgerichten** zu entscheiden sein, sondern auch von der **Verwaltungsgerichtsbarkeit**, etwa wenn um Ausgleich für „besondere Anforderungen“ eines Landes gestritten wird, die in Form von Erlassen oder Verordnungen an die kommunale Aufgabenerfüllung gestellt werden.

Wegen des doppelten Zwecks der Schrift ist jeweils am Textbeginn nach Möglichkeit deutlich gemacht, **ob** ein Abschnitt oder Absatz **nur Baden-Württemberg** betrifft oder Aussagen für **alle Landesverfassungen** enthält; wo sich dies aus dem Zusammenhang ergibt, wird darauf verzichtet.

Das Herausarbeiten landesverfassungsübergreifender Gemeinsamkeiten bedingt gelegentlich einen gewissen Abstraktionsgrad; auch sind gewisse dogmatische Klä-

12 Zur Geltung des Rechts als Symbol des Rechtssystems N. Luhmann, Rechtstheorie 22 (1991), 273, 278 ff.

13 Ausnahme unten in Rn. 21

runungen und allgemeine Ausführungen nötig (insb. unten 1), bevor die Regelungen konkret kommentiert werden. Um so wichtiger ist die Erschließung durch Register von Stichworten, Entscheidungen und verarbeiteter Literatur. So kann auch der eilige oder der nur an bestimmten Fragen interessierte Leser rasch auffinden, wo was angesprochen wird. Der Gebrauchswert als **Nachschlagewerk** wird dadurch erhöht, etwa für Leser in anderen Ländern als Ergänzung der Recherchen zur jeweiligen Landesverfassung.

Rechtsprechung und Literatur sind bis Juni 2009 verarbeitet.

## Zur Person

Ministerialrat a.D. Dr. Engelken war bis zum Ruhestand (2004) Referent für Verfassungsrecht und Gesetzgebungsfragen (zuvor Kommunalrecht u.a.) im Innenministerium Stuttgart. An den hier kommentierten Verfassungsänderungen auf Landes- wie auf Bundesebene war er nicht beteiligt.

