

Es steht mit Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV in Einklang, wenn der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Ordnungsgeber im Regelfall eine wesentliche Belastung der von der Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände erst dann annimmt, wenn ein Betrag von jährlich 0,25 Euro pro Einwohner überschritten ist. Ein Belastungsausgleich muss jeweils nur für das Jahr geschaffen werden, in dem diese Bagatellgrenze überschritten ist.

Ein Anspruch der Kommunen auf Schutz vor jedweder Kostenunsicherheit ergibt sich aus Art. 78 Abs. 3 LV nicht.

Die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Vereinbarkeit einer Belastungsausgleichsregelung mit Art. 78 Abs. 3 LV erstreckt sich auf die Überprüfung einer Fehlanwendung von § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, soweit diese Norm konkretisiertes Verfassungsrecht enthält.

Ist eine Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG vorzunehmen, bedarf es einer Kostenfolgeabschätzung auch für die weiteren Gesetzesvorhaben. Dabei sind nicht nur diejenigen Kosten der weiteren Gesetzesvorhaben zu berücksichtigen, die ihrerseits eine wesentliche Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV, § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG sind, sondern sämtliche, auch für sich genommen nicht wesentliche Belastungen. Das Ergebnis dieser Kostenfolgeabschätzung muss Grundlage der Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG sein.

Kann der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Ordnungsgeber in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise die Kosten eines nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG zu berücksichtigenden Gesetzesvorhabens ausnahmsweise nicht mit einer Kostenfolgeabschätzung prognostizieren, muss er nicht prinzipiell von der Aufgabenübertragung Abstand nehmen. Ihn trifft dann aber von Verfassung wegen eine über den Zeitpunkt des Erlasses des aufgabenübertragenden Gesetzes hinauswirkende retrospektive Ermittlungspflicht. Sobald er dazu in der

Lage ist, muss er eine Entscheidung über die rückwirkende Anpassung des Belastungsausgleichs treffen. Dabei ist er unmittelbar aus Art. 78 Abs. 3 LV verpflichtet, die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Möglichkeit rückwirkend so zu stellen, wie sie im Falle einer dem System des strikten Konnexitätsprinzips entsprechenden methodengerechten Kostenfolgeabschätzung gestanden hätten.

VerfGH NRW, Urteil vom 4.4.2022 – VerfGH 1/18 –.

A.

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Belastungsausgleichsregelung der Verordnung zur Durchführung von Aufgaben nach dem Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – DVO ProstSchG NRW) vom 4.4.2017 (GV. NRW. S. 388), geändert durch Art. 3 Zuständigkeitsbereinigungsverordnung vom 6.2.2018 (GV. NRW. S. 146), verletze sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 78 Abs. 1 LV, insbesondere in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmung des Art. 78 Abs. 3 LV. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Regelung des erforderlichen Belastungsausgleichs seien missachtet worden, weil nur für das Jahr 2017 ein Belastungsausgleich vorgesehen sei, nicht hingegen für die Jahre ab 2018.

I.

1. Das als Art. 1 des Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 21.10.2016 (BGBl. I S. 2372) verkündete Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG) enthält erstmals Regelungen über die Ausübung der Prostitution durch Personen über 18 Jahre sowie über das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes (vgl. § 1 ProstSchG). Es erfasst die typischen Ausprägungs-

formen der gewerblichen Prostitution und normiert Rechte und Pflichten für Prostituierte und für Gewerbetreibende im Bereich der Prostitution (vgl. BT-Drs. 18/8556, S. 34).

In Abschnitt 2 regelt das Gesetz Rechte und Pflichten von Prostituierten. Es sieht eine Anmeldepflicht für Prostituierte und deren nähere Ausgestaltung sowie mit der zuständigen Behörde zu führende Informations- und Beratungsgespräche vor. Ferner werden die zuständigen Behörden zum Erlass ordnungsrechtlicher Anordnungen gegenüber Prostituierten ermächtigt. Der 3. Abschnitt des Prostituiertenschutzgesetzes enthält Vorschriften über die Erlaubnis zum Betrieb von Prostitutionsgewerben und anlassbezogene Anzeigepflichten. In Abschnitt 4 werden Pflichten des Betreibers eines Prostitutionsgewerbes geregelt und in Abschnitt 5 Überwachungsbefugnisse der zuständigen Behörden. Die Abschnitte 6 und 7 enthalten Regelungen über Verbote und Bußgeldvorschriften sowie Bestimmungen über statistische Erfassungen und den Datenschutz.

2. Das Prostituiertenschutzgesetz ist am 1.7.2017 in Kraft getreten. Die in § 36 ProstSchG geregelte Verordnungsermächtigung ist bereits am 28.10.2016 in Kraft getreten.

3. Den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung im Bundesgebiet schätzte die Bundesregierung auf einen einmaligen Umstellungsaufwand in Höhe von etwa 11,3 Millionen Euro. Dieser entfalle zu etwa 33.000 Euro auf den Bund, der Rest entfalle auf die Länder und Kommunen. Zudem entstehe ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von etwa 13,4 Millionen Euro, der vollständig auf die Länder und Kommunen entfalle (vgl. BT-Drs. 18/8556, S. 3 f.). Zu dieser Schätzung führte die Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzentwurfs aus, dass bisher keine statistischen Merkmale im Prostitutionsgewerbe erhoben worden seien. Zudem seien nur wenige Schätzungen von Fallzahlen verfügbar. Dies sei bedingt durch die bisherige Situation des Prostitutionsgewerbes in einem juristischen Graubereich und in einem Milieu gesellschaftlicher Stigmatisierung. Durch die somit stark einge-

schränkte Datenlage sei ein Abschätzen des Erfüllungsaufwands deutlich erschwert. Die Schätzung beruhe daher auf zahlreichen Annahmen und zum Teil auf divergierenden Schätzungen zu Fallzahlen. Teils sei aufgrund der Datenlage gar keine Schätzung zum Erfüllungsaufwand möglich. Generell könnten somit die angegebenen Zahlen stark nach unten oder oben abweichen (vgl. BT-Drs. 18/8556, S. 3).

4. Mit der Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung die Aufgaben der zuständigen Behörden nach den Abschnitten 2 bis 7 des Prostituiertenschutzgesetzes mit Ausnahme des § 10 ProstSchG (gesundheitliche Beratung) auf die Kreise und kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden übertragen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 DVO ProstSchG NRW). Die Kreisordnungsbehörden nehmen die ihnen insoweit obliegenden Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr (§ 1 Abs. 1 Satz 2 DVO ProstSchG NRW). Die Aufgabe der zuständigen Behörde nach § 10 ProstSchG hat die Landesregierung auf die Kreise und kreisfreien Städte als untere Gesundheitsbehörden übertragen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 DVO ProstSchG). Die unteren Gesundheitsbehörden nehmen die ihnen insoweit obliegenden Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr (§ 2 Abs. 1 Satz 2 DVO ProstSchG NRW).

5. Der Entwurf des § 5 DVO ProstSchG NRW über den Belastungsausgleich lautet:

„(1) Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten für die Durchführung der ihnen mit dieser Verordnung übertragenen Aufgaben einen Belastungsausgleich für das Jahr 2017.

(2) Der einmalige Belastungsausgleich für das Jahr 2017 beträgt 6 393 371 Euro.

(3) Die Auszahlung des Ausgleichsbetrages erfolgt zum 31. März 2018.

(4) Die Verteilung der Ausgleichsbeträge auf die Kreise und kreisfreien Städte erfolgt auf der Grundlage der fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen des Zensus vom 9. Mai 2011 zum Stand 31. Dezember 2015.

(5) ¹Die dem Belastungsausgleich zugrunde liegende Kostenfolgenabschätzung und der Verteilschlüssel nach Absatz 4 werden zum 31. Dezember 2019 überprüft. ²Hierfür wird in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden eine repräsentative Stichprobe bei den Kreisen und kreisfreien Städten durchgeführt.“

a) In der Begründung dieses Entwurfs stellte die Landesregierung allgemein fest, dass es im Anwendungsbereich des Prostituiertenschutzgesetzes kaum gesicherte Daten, etwa zur Anzahl der Prostituierten in Nordrhein-Westfalen oder der betroffenen Betriebe, gebe. Auch am Runden Tisch Prostitution NRW seien alle Versuche, exakte Daten zur Quantität von Prostitution insgesamt bzw. zu einzelnen Bereichen zu erhalten, nur bedingt erfolgreich gewesen. So sei beispielsweise für Nordrhein-Westfalen eine Zahl von 25.000 bis 45.000 weiblichen Prostituierten geschätzt worden; die Bundesregierung gehe bundesweit von 200.000 Prostituierten aus (vgl. Vorlage 16/4673 vom 17.1.2017, Begründung zur Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, S. 1).

b) Zur Begründung ihres Entwurfs der Belastungsausgleichsregelung des § 5 DVO ProstSchG NRW führte die Landesregierung sodann aus:

„Bei der Ermittlung der Kosten besteht hier die Schwierigkeit, dass die Umstände der Durchführung des Anmeldeverfahrens und der gesundheitlichen Beratung von Prostituierten nicht hinreichend belastbar geschätzt werden können, weil es kaum gesicherte Zahlen zu dem Tätigkeitsfeld der Prostitution in Nordrhein-Westfalen gibt. Als Ausgangsbasis für die Kostenfolgenabschätzung wird daher auf die im allgemeinen Teil der Begründung des Bundesgesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen enthaltenen Schätzung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung im Bundesgebiet zurückgegriffen. Unter Berücksichtigung des NRW-Anteils nach dem Königsteiner Schlüssel der vergangenen Jahre wird der Anteil Nordrhein-Westfalens an dem dort geschätzten Aufwand auf 21,2 v.H. geschätzt. Lediglich die Kosten für die laufende Durchführung der gesundheitlichen Beratung konnten unter Einbeziehung der Beratungspraxis in Gesundheitsämtern abgeschätzt werden. Nach der Berechnung des MGEPA summieren sich die jährlichen Kosten für die gesundheitliche Beratung auf insgesamt 2.250.447 Euro. Im Vergleich zu den Zahlen in der Begründung des Bundesgesetzes

(1.482.152 Euro) ergibt sich hier ein jährlicher Mehraufwand von ca. 50%. Zurückzuführen ist dies auf die in der Kostenfolgeschätzung des Bundes angesetzten niedrigeren Stundensätze und auf die notwendige Sprachmittlung der zu führenden Gespräche, da eine Mehrzahl der in der Prostitution tätigen Personen über unzureichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen dürfte. Da gleiche Ursachen auch bei den anderen Positionen anzunehmen sind, erhält der Anteil Nordrhein-Westfalens an dem Erfüllungsaufwand der Verwaltung im Vergleich zu den Bundeszahlen ebenfalls einen Zuschlag von 50 %. Dieser Zuschlag wird sowohl bei den jährlich laufenden, als auch den einmaligen mit der Einführung im Zusammenhang stehenden Kosten berücksichtigt.

Die Berechnungen von Personalkosten erfolgen auf Grundlage der Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren (RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 08.08.2016, MBl. NRW. 2016 S. 492).

Danach ergibt sich für das Jahr 2017 die Zahlung eines Belastungsausgleichs in Höhe von rd. 6,4 Mio. Euro, da die nach § 2 Absatz 5 Satz 1 KonnexAG zu beachtende Wesentlichkeitsschwelle überschritten wird. In den Folgejahren wird diese Wesentlichkeitsschwelle von rund 4,46 Mio. Euro (0,25 Euro/ Einwohner, Basis Bevölkerungszahl 2015) - auch unter Berücksichtigung der Gesetzesvorhaben der letzten fünf Jahre im Geschäftsbereich des MGEPA (GEPA – Vereinbarung Kostenneutralität, LGG – Ergebnis der Kostenfolgeabschätzung: 1,36 Mio. Belastung, AnFöVO - gebührenfinanziert) - nicht überschritten. Ein Belastungsausgleich auf Grund des § 2 Absatz 5 Satz 2 KonnexAG ist daher nicht zu zahlen.

In Anbetracht der bereits dargestellten Unwägbarkeiten hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen und des entfallenden Ausgleichs ab 2018 erscheint es sachgerecht, die Kostenfolgeabschätzung gemäß § 4 Abs. 5 KonnexAG einer zeitnahen Evaluation zu unterziehen.“

(Vorlage 16/4673 vom 17. Januar 2017, Begründung zur Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, S. 3 f.)

c) Ergänzend führte das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Schreiben vom 12.1.2017 an die kommunalen Spitzenverbände anknüpfend an die Aufstellung der Kostenfolgeabschätzung zum Verordnungsentwurf aus, dass bei den Kreisen und kreis-

freien Städten als Aufgabenträger eine laufende jährliche Belastung durch das Prostituiertenschutzgesetz in Höhe von rund 2,9 Millionen Euro (aufgrund der Übergangsregelung im Jahr 2018 abweichend rund 2 Millionen Euro) anzunehmen sei. Für das Jahr 2017 komme noch der einmalig anfallende Einführungsaufwand im Umfang von geschätzt rund 3,5 Millionen Euro hinzu, so dass sich für das Jahr 2017 eine Gesamtbelastung der Kreise und kreisfreien Städte in Höhe von rund 6,4 Millionen Euro ergebe. Da damit die Wesentlichkeitsschwelle von rund 4,46 Millionen Euro überschritten werde, sei vom Land für das Jahr 2017 ein Belastungsausgleich in Höhe von rund 6,4 Millionen Euro zu zahlen.

In den Folgejahren werde angesichts der jährlichen Belastung der Kreise und kreisfreien Städte im Umfang von rund 2,9 Millionen Euro (bzw. rund 2 Millionen Euro) die Wesentlichkeitsschwelle auch unter Berücksichtigung der Gesetzesvorhaben der letzten fünf Jahre im Geschäftsbereich des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW noch nicht überschritten, so dass ein Belastungsausgleich bislang nicht zu zahlen sei.

In Anbetracht der Unwägbarkeiten hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen und des entfallenden Ausgleichs ab 2018 erscheine es sachgerecht, die Kostenfolgeabschätzung einer zeitnahen Evaluation zu unterziehen, die in § 5 des Verordnungsentwurfs näher ausgestaltet sei. Dabei werde davon ausgegangen, dass das Jahr 2019 das erste Jahr sein werde, in dem eine annähernd regelmäßige Belastung erhoben werden könne. Dies folge daraus, dass 2017 nach Inkrafttreten des Gesetzes zum 1.7.2017 nur ein halbes Jahr betrachtet werden könne, das zudem mit den Schwierigkeiten der Gesetzeseinführung belastet sei. Im Jahr 2018 würden die für die Pflichten zur Anmeldung und gesundheitlichen Beratung bestehenden Übergangsregelungen des § 37 Abs. 6 ff. ProstSchG greifen.

d) Im Anschluss an das am 1.3.2017 durchgeführte Konsensgespräch betonte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW in ihrem an das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW gerichteten Schreiben vom 1.3.2017, dass die Kommunen in der Lage seien, die durch das ProstSchG verursachte Belastung zu tragen, und forderte die Regierung des Landes NRW auf, die Kommunen von der Zahlung eines Belastungsausgleichs zu befreien.

teten Schreiben vom 3.3.2017, dass eine Einigung über die Kostenfolgenabschätzung nicht habe herbeigeführt werden können.

Soweit auf der Grundlage der Kostenfolgeabschätzung für das Jahr 2017 ein Belastungsausgleich in Höhe von 6.393.371 Euro vorgesehen sei, könnten die kommunalen Spitzenverbände dies mittragen. Dabei gingen sie allerdings davon aus, dass – wie im Rahmen des Konsensgespräches vereinbart – das in der Entwurfsfassung des § 5 Abs. 2 DVO ProstSchG NRW enthaltene Adjektiv „einmalige“ ersatzlos gestrichen werde.

Die in der Kostenfolgeabschätzung ermittelte Belastung für die Folgejahre ab 2018 werde hingegen nicht akzeptiert. Es sei von einer deutlich höheren unmittelbaren Kostenbelastung der Kreise und kreisfreien Städte auszugehen. Insoweit verwiesen die kommunalen Spitzenverbände auf ihre Stellungnahme vom 10.2.2017.

Ebenso könnten sie nicht mittragen, dass mit Blick auf das prognostizierte Unterschreiten der Wesentlichkeitsschwelle in den Jahren ab 2018 nur für das Einführungsjahr ein Kostenausgleich vorgesehen werde. Bei einer Überschreitung der Wesentlichkeitsschwelle im Jahr 2017 sei auch für Folgejahre ein Belastungsausgleich zu zahlen, selbst wenn sich der Kostenaufwand – was bezweifelt werde – in den Folgejahren unterhalb jener Schwelle halten sollte. Das Land habe den Kommunen für die gesamte Dauer der Aufgabenausübung die Kosten zu ersetzen. Der Gesetzgeber habe erkannt, dass der jährlich auszahlende Betrag für die konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung schwanken könne. Allerdings habe er in diesem Zusammenhang gerade keine Regelung getroffen, die Zahlungen ausschließe, wenn der schwankende Betrag unterhalb der Wesentlichkeitsgrenze bleibe.

Unbeschadet dessen zeigte sich die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW damit einverstanden, sich auf das im Entwurf des § 5 Abs. 5 DVO ProstSchG NRW beschriebene und im Rahmen des Konsensgesprächs ver-

tiefend erörterte Verfahren zur Ermittlung des Mehraufwands für die Jahre ab 2018 einzulassen. Danach werde im Jahr 2018 eine Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung und der Verteilung auf der Basis der fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen zum 31.12.2015 mittels einer repräsentativen Stichprobe vorgenommen, wobei die Einzelheiten einer entsprechenden Verfahrensvereinbarung und der Überprüfung durch eine Arbeitsgruppe vorbereitet und im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden festgelegt würden.

Allerdings behielt sich die Arbeitsgemeinschaft vor, dass einzelne Kommunen stellvertretend für die übrigen Kommunen vorsorglich und fristwährend eine Kommunalverfassungsbeschwerde erheben. In Abhängigkeit vom Verlauf der Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung und dem Umgang mit ihren Ergebnissen werde sich die Arbeitsgemeinschaft dafür einsetzen, dass die Verfahren beim Verfassungsgerichtshof zunächst ruhend gestellt und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt für erledigt erklärt werden.

6. Entsprechend dem Ergebnis des Konsensgesprächs hat die Landesregierung die im Entwurf des § 5 Abs. 2 DVO ProstSchG NRW vorgesehene Einschränkung der „Einmaligkeit“ des Belastungsausgleichs für das Jahr 2017 gestrichen und in § 5 Abs. 5 DVO ProstSchG die Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung und des Verteilschlüssels von Ende 2019 auf das Jahr 2018 vorverlegt.

§ 5 DVO ProstSchG NRW in seiner am 1.7.2017 in Kraft getretenen Fassung lautet:

„(1) Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten für die Durchführung der ihnen mit dieser Verordnung übertragenen Aufgaben einen Belastungsausgleich für das Jahr 2017.

(2) Der Belastungsausgleich für das Jahr 2017 beträgt 6 393 371 Euro.

(3) Die Auszahlung des Ausgleichbetrages erfolgt zum 31. März 2018.

(4) Die Verteilung der Ausgleichsbeträge auf die Kreise und kreisfreien Städte erfolgt auf der Grundlage der fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen des Zensus vom 9. Mai 2011 zum Stand 31. Dezember 2015.

(5) ¹Die dem Belastungsausgleich zugrunde liegende Kostenfolgeabschätzung und der Verteilschlüssel nach Absatz 4 werden in 2018 für dieses und die Folgejahre überprüft. ²Hierfür wird in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden eine repräsentative Stichprobe bei den Kreisen und kreisfreien Städten durchgeführt.“

7. Die Beschwerdeführerin zu 1. auf der einen sowie die Kreise Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn auf der anderen Seite schlossen im Juli 2017 eine „Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz“ (Amtsblatt für den Regierungsbezirk Detmold 2017, S. 163 ff.). Danach übernimmt die Beschwerdeführerin zu 1. nach Maßgabe einer das Einzelne regelnden Kostenklausel für die anderen Vertragspartner die Durchführung von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz.

II.

1. Die Beschwerdeführerinnen, sieben kreisfreie Städte, haben am 29.6.2018 Verfassungsbeschwerde erhoben.

Sie beantragen,

festzustellen, dass § 5 der Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen sie jeweils in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 78 Abs. 1 LV, insbesondere in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmung des Art. 78 Abs. 3 LV, dadurch verletzt, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Regelung des erforderlichen Belastungsausgleichs missachtet worden sind, soweit für die Jahre 2018

und folgende kein Belastungsausgleich festgesetzt wurde.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig.

Sie seien beschwerdebefugt. Sie könnten geltend machen, in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein. Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV habe der Verordnungsgeber einen Ausgleich der für die Jahre ab 2018 erwarteten Belastung gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung festzulegen, um diesen Ausgleich sodann gegebenenfalls nach Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV im Falle einer wesentlichen Abweichung für die Zukunft anzupassen. Hiergegen habe er verstoßen, indem er ihnen für die Jahre ab 2018 einen Belastungsausgleich vorenthalte. Dem stehe nicht entgegen, dass der Belastungsausgleich für diesen Zeitraum nicht abschließend vorenthalten worden sei, sondern nach § 5 Abs. 5 DVO ProstSchG NRW eine unterjährige bzw. nachträgliche Überprüfung der Entscheidung über den Belastungsausgleich stattfinden müsse. Auch diese Regelung genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil die Belastungsausgleichsregelung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen werden müsse. Es seien nur Anpassungen für die Zukunft verfassungsrechtlich zulässig.

Das Rechtsschutzbedürfnis sei nicht durch die Erklärung der Spitzenverbände in Frage gestellt, wonach unbeschadet des bestehenden Dissenses Einverständnis mit einem Verfahren zur Ermittlung des Mehraufwandes ab 2018 durch Stichproben bestehe, während zugleich die Erhebung von Verfassungsbeschwerden vorbehalten sei.

Auch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Beschwerdeführerin zu 1. mit umliegenden Kreisen berühre die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht. In ihrem Stadtgebiet sei sie unverändert selbst zur Wahrnehmung der ihr durch die Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen über-

tragenen Aufgaben verpflichtet und damit weiterhin von der Versagung des Belastungsausgleichs für die Jahre ab 2018 betroffen.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei begründet. Die Begrenzung des Belastungsausgleichs auf das Jahr 2017 durch § 5 DVO ProstSchG NRW verstoße gegen Art. 78 Abs. 3 LV. Der Ordnungsgeber habe auch für die Folgejahre einen Belastungsausgleich schaffen müssen.

aa) Art. 78 Abs. 3 LV verlange bei Überschreitung der Bagatellgrenze einen zeitlich unbeschränkten finanziellen Ausgleich vorbehaltlich einer späteren Evaluation mit Wirkung für die Zukunft. Ein nachträglicher Ausgleich für die Vergangenheit erlaube nicht in gleicher Weise wie der nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 und 4 LV vorgesehene, im Voraus festgelegte Belastungsausgleich mit Anpassung für die Zukunft eine eigenverantwortliche Disposition der Gemeinde. Aus Art. 78 Abs. 3 LV gehe eindeutig hervor, dass eine (gegebenenfalls einmalige) Überschreitung der Bagatellschwelle durch die Übertragung neuer Aufgaben eine Verpflichtung zum Ausgleich (potentiell diverser) Aufwendungen begründe. Ausweislich der als Umgehungstatbestand begründeten Kumulationsregelung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG habe der verfassungsändernde Gesetzgeber die Gesamtbelastung durch ein gesetzgeberisches Vorhaben im Blick gehabt. Ein Belastungsausgleich solle nur dann ausscheiden, wenn eindeutig sei, dass die Bagatellschwelle nicht überschritten werde. Dies komme auch in § 4 Abs. 3 Satz 2 KonnexAG zum Ausdruck. Der VerfGH habe zudem schon vor Einführung des strikten Konnexitätsprinzips entschieden, dass grundsätzlich ein dauerhafter Belastungsausgleich erforderlich sei, weil der Schwerpunkt der Kostenbelastung in der dauernden Aufgabendurchführung liege. Gerade die Summierung diverser Belastungen schränke die gemeindliche Selbstverwaltung ein. Deshalb laufe es dem Schutzzweck des Art. 78 Abs. 3 LV zuwider, die Bagatellschwelle als jährlich wiederkehrenden Mindestwert anzulegen. Die eindeutig auszuschließenden Bagatellen seien bei einer langfristig wiederkehrenden nennenswerten Kostenbelastung regelmäßig nicht anzunehmen. Gerade vor dem Hintergrund des Schutzes der kommunalen Finanzhoheit sei hier die sog. „freie

Spitze“ zu wahren. Ziel des Art. 78 Abs. 3 LV sei der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung. Eine derartige Aushöhlung könne auch durch (wiederkehrende) Belastungen unterhalb einer (unzutreffend bemessenen) Bagatellschwelle liegen. Das in Art. 78 Abs. 1 LV verankerte Selbstverwaltungsrecht fordere eine Auslegung des Konnexitätsprinzips, die nach Überschreitung einer echten Bagatellschwelle grundsätzlich einen Belastungsausgleich vorsehe, der allein unter dem Vorbehalt einer späteren Evaluation für die Zukunft stehe.

bb) Bei seiner Entscheidung über den Belastungsausgleich habe der Verordnungsgeber den Begriff der wesentlichen Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV unzutreffend ausgelegt. Für die Bewertung, ob die von der Aufgabenübertragung mit der Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen verursachten finanziellen Belastungen wesentlich seien, habe er zu Unrecht auf einen Schwellenwert von 4,46 Mio. Euro (0,25 Euro pro Einwohner) abgestellt.

(1.) Zwar gehe aus der Gesetzesbegründung zur Einfügung des strikten Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung und zum Erlass des Konnexitätsausführungsgesetzes im Jahr 2004 hervor, dass die Schwelle zur Wesentlichkeit der Belastung im Regelfall als überschritten angesehen werden könne, wenn die geschätzte jährliche (Netto-)Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner liege. Dies sei allerdings ein bloßer Richtwert. Er sei zudem nicht näher begründet worden und habe infolge von Preissteigerung, Inflation und Bevölkerungsentwicklung seit dem Jahr 2004 seine Aussagekraft für die Bestimmung der Schwelle zur Wesentlichkeit im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV verloren.

(2.) Des Weiteren liege hier gerade kein Regelfall vor, den der (verfassungsändernde) Gesetzgeber mit dem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner als zutreffend bewertet angesehen habe. Entsprechend der tatsächlich festzustellenden Schwer-

punktbildung des Prostitutionsgewerbes in Großstädten würden die kreisfreien Städte durch die Aufgabenübertragung erheblich anders betroffen als insbesondere ländlich geprägte Kreise. Die nachfolgende Evaluation der Anmeldeverfahren bis zum Stichtag 31.12.2017 habe dementsprechend wesentliche Unterschiede in der Anzahl der durchgeführten Verfahren gezeigt. Während in den Kreisen im Jahr 2017 durchschnittlich 48,81 Anmeldungen zu verzeichnen gewesen seien, seien es in den kreisfreien Städten durchschnittlich 97,42 Anmeldungen gewesen. Bei einer solchen erheblich unterschiedlichen Verteilung der Belastungen verfehle eine Quantifizierung der Wesentlichkeitsschwelle mit 0,25 EUR pro Einwohner den Schutzzweck des Art. 78 Abs. 3 LV. So habe das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg entschieden, dass im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs auch örtliche Belastungsunterschiede zu berücksichtigen seien. Schon bei der Festlegung der im Einzelfall maßgeblichen Schwelle für die Wesentlichkeit der Belastung hätte sich der Ordnungsgeber deshalb mit der Frage befassen müssen, ob ganz wesentliche Belastungsunterschiede erkennbar seien. Dementsprechend hätte er hier feststellen müssen, dass die übertragenen Aufgaben insbesondere in den kreisfreien Städten absehbar wesentlich umfangreicher sein würden als in anderen Kommunen. Deshalb sei es nicht sachgerecht gewesen, von einem Regelfall auszugehen und den Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner zum Maßstab für die Wesentlichkeit der Belastung zu nehmen. In diesem Zusammenhang verweisen die Beschwerdeführerinnen darauf, dass bei einer kumulierten Belastung ab dem Jahr 2019 in Höhe von 4,28 Millionen Euro der Regelbetrag von 4,46 Millionen Euro lediglich um 4 % unterschritten werde.

(3.) Vor allem aber sei zu berücksichtigen, dass der entstehende Aufwand durch den Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes mit besonderer Ungewissheit behaftet gewesen sei, der die vorliegende Aufgabenübertragung vom Regelfall unterscheide.

Der Bundesgesetzgeber habe mit dem Prostituiertenschutzgesetz eine vollständige Erfassung aller Prostituierten angestrebt. Damit solle ein bisher bestehendes

Dunkelfeld ausgeleuchtet werden und ein vormals weitgehend informeller Wirtschaftszweig in die gewerbliche Ordnung integriert werden. Dies entspreche nicht dem Regelfall bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen. Faktisch würden die Kommunen gehalten, in einer Situation außergewöhnlicher Ungewissheit Vorkehrungen zum Verwaltungsvollzug zu treffen. Dies habe angesichts der im Jahr 2017 bestehenden Datenlage zu der zu erwartenden Anzahl von Prostituierten erhebliche Aufwendungen in Form von Vorhaltekosten für Personal und Sachmittel zur Folge gehabt, die sich nur begrenzt in den späteren Anmeldezahlen hätten niederschlagen können. Auch anschließend seien wegen eines fortbestehenden erheblichen Unterschieds zwischen der festzustellenden Zahl der Anmeldungen und der aktuellen fachbehördlichen Schätzungen der Zahl der tatsächlich vorhandenen Prostituierten erhebliche Anstrengungen zur Aufklärung dieses Dunkelfelds erforderlich, die mit entsprechenden Ungewissheiten über den zu erwartenden Anmelde- und Beratungsaufwand verbunden seien. Dementsprechend sei es hier weiterhin regelmäßig erforderlich, ergänzende Sach- und Personalmittel vorzuhalten. Bei der Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen habe der Ordnungsgeber die bestehenden und von ihm ausdrücklich festgestellten Unwägbarkeiten den Kommunen übertragen und diese so veranlasst, für das Jahr 2018 in den Gesundheitsämtern teils erhebliche Überkapazitäten aufzubauen, die dann nicht erwartungsgemäß in Anspruch genommen worden seien.

Der Bundesgesetzgeber habe vor Erlass des Prostituiertenschutzgesetzes keine statistischen Merkmale erhoben. Es seien nur wenige Schätzungen von Fallzahlen verfügbar gewesen, so dass die Ausführungskosten nicht hinreichend belastbar hätten geschätzt werden können. Die Beschwerdeführerinnen hätten deshalb Haushaltsrisiken und vergebliche Aufwendungen auf sich genommen, für die sie keinen Belastungsausgleich erhalten hätten. Den Unsicherheiten habe der Ordnungsgeber entgegen seiner Behauptung in diesem Verfahren nicht durch einen Sicherheitsaufschlag Rechnung getragen. Ein Sicherheitsaufschlag allein sei oh-

nehin nicht angemessen, um die bestehenden Unwägbarkeiten mit Bezug auf die Ausgaben- und Kostenbelastung auszugleichen.

Die Verlagerung von Unwägbarkeiten bei der Kostenfolgeabschätzung, die bei der staatlichen Ordnung eines bisher nicht derart regulierten Bereichs bestanden hätten, auf die Kommunen finde weder in der Landesverfassung noch im Konnexitätsausführungsgesetz eine Stütze.

cc) Darüber hinaus habe der Ordnungsgeber die von der Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen verursachte Kostenbelastung der betroffenen Kommunen fehlerhaft ermittelt.

(1.) Er habe die auf die Beschwerdeführerinnen zukommenden „Vorhaltekosten“ im Rahmen der Kostenschätzung für das Jahr 2018 unzureichend berücksichtigt. Diese Kosten ergäben sich insbesondere aus den Kosten für nicht eingehaltene Beratungstermine.

Des Weiteren sei die Annahme, dass sich alle Prostituierten ab 21 Jahren, die sich bis zum 31.12.2017 hätten anmelden müssen, in diesem Zeitraum tatsächlich auch angemeldet haben würden, unzutreffend gewesen. Hier sei nicht berücksichtigt worden, dass mit dem Prostituiertenschutzgesetz ein bisher bestehendes Dunkelfeld habe ausgeleuchtet und ein vormals weitgehend informeller Wirtschaftszweig in die gewerbliche Ordnung integriert werden sollen. Nach Mitteilung der Fachbehörden der Beschwerdeführerinnen hätten sich viele Prostituierte bis heute noch nicht angemeldet. Dies bedeute, dass sich die Anmeldezahlen in den Folgejahren tatsächlich nochmals erhöhen könnten. Diese Annahme werde auch auf den vom Land NRW geförderten Bericht „Veränderungen und Auswirkungen durch das ProstSchG auf die Prostitutionsszene in NRW“ für das Berichtsjahr 2018 gestützt. Danach scheine sich eine hohe Anzahl Prostituierte noch nicht im Rahmen des Prostituiertenschutzgesetzes angemeldet zu haben.

Zudem sei fraglich, ob und gegebenenfalls wie der Ordnungsgeber auch die männlichen und transsexuellen Prostituierten berücksichtigt habe.

Durch die rechtliche Verpflichtung zur Aufhellung des Dunkelfeldes der Prostitution ergäben sich zusätzliche Kosten für die Beschwerdeführerinnen, die der Ordnungsgeber nicht berücksichtigt habe.

Auch die „Fluktuation“ habe bei der Kostenfolgeabschätzung keine ausreichende Beachtung gefunden. Der Ordnungsgeber gehe für das Jahr 2018 von einer Fluktuation von 25 % aus. Hierbei seien nur die über 21-jährigen Prostituierten berücksichtigt worden, nicht aber die 18- bis 21-Jährigen. Bei dieser Personengruppe müsse aber von einer ebenso hohen Fluktuation ausgegangen werden. Auch das Land Baden-Württemberg habe den Fluktuationsanteil auf beide Personengruppen bezogen. Bei Beachtung beider Altersgruppen aller Geschlechter ergäben sich eine höhere Gesprächszahl und damit verbundene höhere Kosten, die in der Kostenfolgeabschätzung unberücksichtigt geblieben seien.

Eine weitere Fehlkalkulation liege in dem vom Ordnungsgeber zu gering angenommenen zeitlichen Aufwand für Beratungen. Das Land sehe für die Gesundheitsberatung einen Zeitaufwand von 38 Minuten pro Gespräch vor. Dies sei unrealistisch. In Baden-Württemberg seien 45 Minuten pro Gespräch in Ansatz gebracht worden, was im Rahmen der dortigen Anhörungen teilweise als noch zu gering beanstandet worden sei.

(2.) Fehlerhaft sei weiter die Annahme des Ordnungsgebers bei der Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, das Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen (GEPA NRW) vom 2.10.2014 sei kostenneutral. Insoweit nehmen die Beschwerdeführerinnen Bezug auf das Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren

VerfGH 11/15. Wegen unzureichender Berücksichtigung der finanziellen Belastungen durch dieses Gesetz müsse der Belastungsausgleich rückwirkend korrigiert werden.

Außerdem sind sie der Auffassung, dass die Kumulationsregelung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG ihrerseits gegen Art. 78 Abs. 3 LV verstoße. Sie bleibe insoweit hinter den verfassungsrechtlichen Vorgaben zurück, als sie nicht Gesetzesvorhaben des Landes insgesamt, sondern nur einer zuständigen Behörde in den Blick nehme. Da die Geschäftsbereiche der Ministerien verändert werden könnten, sei § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG auch nicht hinreichend bestimmt. Die dadurch entstehende Ungewissheit der Kommunen über ihre finanzielle Ausstattung widerspreche den Grundsätzen der kommunalen Finanzhoheit.

dd) Schließlich weiche die Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung für das Jahr 2018 im Jahr 2018 in unzulässiger Weise von dem verfassungsrechtlichen Leitbild der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen als Teil des von Art. 78 Abs. 1 LV gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts ab. Ein gegebenenfalls erst nachträglicher Ausgleich für die Vergangenheit gewährleiste nicht in gleicher Weise wie der verfassungsrechtlich vorgesehene, im Voraus festgelegte Belastungsausgleich mit Anpassung für die Zukunft eine eigenverantwortliche Disposition der Gemeinde. Für die Schutzfunktion im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LV komme es entscheidend darauf an, dass im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Aufgabenübertragung oder -änderung auch die Belastungsausgleichsregelung in Kraft sei, weil die Kommunen nicht auf eine nachträgliche Erstattung verwiesen werden könnten. Eine Verletzung der Rechte der Kommunen durch eine fehlende oder nicht ausreichende Belastungsausgleichsregelung bestehe daher von dem Zeitpunkt an, zu welchem die Aufgabenübertragung in Kraft treten solle.

2. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

a) Die Verfassungsbeschwerde sei wegen doppelter Rechtshängigkeit unzulässig. Die Frage, ob die vom GEPA NRW ausgelöste Kostenbelastung fehlerfrei ermittelt worden sei, sei bereits Gegenstand des Verfahrens VerfGH 11/15.

b) Die Gewährung eines Kostenausgleichs nur für das Jahr 2017 sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Für die Jahre ab 2018 fehle es an einer „wesentlichen Belastung“ im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV. Dabei habe der Verordnungsgeber zutreffend eine jährliche Betrachtungsweise vorgenommen. Es entspreche nicht dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, dass eine einmalige Überschreitung der Bagatellschwelle die Pflicht zum Belastungsausgleich dem Grunde nach für alle Zukunft unbegrenzt auslöse und Unterschreitungen der Bagatellschwelle in den Folgejahren den Belastungsausgleich nur dem Umfang nach reduzierten, nicht aber dem Grunde nach entfallen ließen.

Auch die der Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen zugrunde liegende Kostenfolgeabschätzung begegne entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Verordnungsgeber habe weder seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Konnexitätsausführungsgesetz verkannt noch seien seine Einschätzungen bzw. Prognosen im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegt. Insbesondere habe er für die Bemessung der Wesentlichkeit der Belastung in verfassungsmäßiger Weise den Betrag von jährlich 0,25 Euro pro Einwohner zugrunde legen dürfen.

Soweit die Beschwerdeführerinnen die Kostenneutralität des GEPA NRW in Abrede stellten, sei ihre Verfassungsbeschwerde schon nicht hinreichend begründet worden. Unabhängig davon sei dieses Gesetz für die Kommunen kostenneutral. Eine rückwirkende Anpassung des Belastungsausgleichs komme überdies nicht in Betracht. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die Kumulationsregelung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG ohnehin lediglich dem Schutz vor einer Umgehung des

Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV durch künstliches Aufspalten einheitlicher Gesetzesvorhaben diene, wofür hier aber nichts ersichtlich sei.

Hinsichtlich der von den Beschwerdeführerinnen betonten Prognoseunsicherheit bringt die Landesregierung unter anderem vor, dass die gemäß § 5 DVO ProstSchG NRW durchgeführte Evaluation ergeben habe, dass die tatsächlichen Kosten für das Jahr 2018 und für die Folgejahre deutlich niedriger liegen würden als in der ursprünglichen Kostenfolgeabschätzung veranschlagt. Tatsächlich würden sie den Schwellenwert pro Jahr für 2018 und die Folgejahre um 3,9 Mio. Euro unterschreiten.

3. Der Landtag hat keine Stellungnahme abgegeben.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig (dazu I.), aber unbegründet (dazu II.).

I.

Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht nicht das Verbot doppelter Rechtshängigkeit gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG i. V. m. § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 GVG entgegen (vgl. dazu VerfGH NRW, Beschlüsse vom 6.7.2021 – VerfGH 44/21.VB-2, juris, Rn. 10, und vom 7.12.2021 – VerfGH 77/21.VB-2, juris, Rn. 7). Nichts anderes ergibt sich entgegen der Auffassung der Landesregierung daraus, dass Gegenstand der zuvor anhängig gemachten und im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im vorliegenden Verfahren noch nicht zurückgenommenen Verfassungsbeschwerde VerfGH 11/15 die Vereinbarkeit des GEPA NRW mit dem Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung war. Die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit Art. 78 Abs. 3 LV ist nicht der Beschwerdegegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. Er ist es auch nicht mittelbar dergestalt,

dass die Beschwerdeführerinnen inzident einen Ausspruch des VerfGH über die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit Art. 78 Abs. 3 LV herbeiführen wollen. Ihr Vorbringen zielt stattdessen auf die Beanstandung der Annahme des Verordnungsgebers bei der kumulierenden Betrachtung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, das GEPA NRW mit dem Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung sei „kostenneutral“.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch im Übrigen zulässig. Insbesondere richten die Beschwerdeführerinnen sie zutreffend allein gegen die Belastungsausgleichsregelung des § 5 DVO ProstSchG NRW und nicht auch gegen die weiteren Vorschriften dieser Verordnung über die Aufgabenübertragung sowie die Erhebung von Gebühren und Auslagen. Jedenfalls in den Fällen, in denen – wie hier – eine gleichzeitige Belastungsausgleichsregelung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW vorliegt, geht die Beschwer eines etwaig unzureichenden finanziellen Ausgleichs von dieser, nicht aber von der Aufgabenübertragungs- oder -änderungsnorm aus (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10.1.2017 – VerfGH 8/15, NVwZ 2017, 780, juris, Rn. 30).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die Belastungsausgleichsregelung des § 5 DVO ProstSchG NRW verletzt die Beschwerdeführerinnen nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 78 Abs. 1 LV in seiner Ausprägung durch das Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV.

1. a) Art. 78 Abs. 1 LV gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich dem Grundsatz nach auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Das Selbstverwaltungsrecht schließt einen gegen das Land NRW gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung ein. Denn eigenver-

antwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit voraus (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 59, und vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, NWVBI. 2015, 140 = juris, Rn. 70, jeweils m. w. N.).

b) Hierzu gehört auch das Recht auf einen Kostenausgleich gemäß Art. 78 Abs. 3 LV (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 60, und vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, NWVBI. 2015, 140 = juris, Rn. 71, jeweils m. w. N.). Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV kann das Land 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 gemäß Satz 2 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 (Satz 3). Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich nach Satz 4 für die Zukunft angepasst. Das Nähere regelt gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV ein Gesetz, in dem die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen sind.

Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers liegt eine wesentliche Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV vor, wenn eine Bagatellschwelle überschritten ist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 62, und vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, NWVBI. 2015, 140 = juris, Rn. 73, jeweils m. w. N.).

c) Das Gebot der gleichzeitigen Kostenregelung in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV verlangt eine enge rechtliche Verklammerung von Aufgabenübertragungsakt und Kostendeckungsregelung. Die Belastungsausgleichsregelung muss in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen werden. Eine Aufnahme in dasselbe Gesetz oder dieselbe Rechtsverordnung wie die Aufgabenübertragung ist aber nicht erforderlich (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 54, und vom 10.1.2017 – VerfGH 8/15, NVwZ 2017, 780 = juris, Rn. 32, jeweils m. w. N.).

d) Mit dem Prinzip strikter Konnexität zwischen gesetzlicher Aufgabenübertragung oder -erweiterung und Regelung des Kostenausgleichs soll zum einen sichergestellt werden, dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden (Schutzfunktion). Art. 78 Abs. 3 LV soll zum anderen zu mehr Transparenz und einer Schärfung des Kostenbewusstseins im Sinne einer Warnfunktion führen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10.1.2017 – VerfGH 8/15, NVwZ 2017, 780 = juris, Rn. 34).

2. Die Belastungsausgleichsregelung des § 5 DVO ProstSchG NRW ist mit Art. 78 Abs. 3 LV vereinbar. Die dieser Regelung zugrunde liegende Annahme des Verordnungsgebers, eine wesentliche Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV liege in den Jahren ab 2018 nicht vor, weil in diesem Zeitraum die finanzielle Belastung der von der Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände die (haushalts)jährliche Schwelle von 0,25 Euro pro Einwohner (4,46 Mio. Euro landesweit) nicht überschreite, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (dazu a)). Ohne Erfolg machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die Kostenfolgeabschätzung, wonach eine solche wesentliche Belastung lediglich im Jahr 2017 vorliege, sei fehlerhaft (dazu b)). In diesem Zusammenhang ist dem Verordnungsgeber auch bei der Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG kein zur Verfassungswidrigkeit des § 5 DVO ProstSchG NRW führender Fehler unterlaufen (dazu c)). Davon ausgehend steht es mit Art. 78 Abs. 3 LV

in Einklang, dass § 5 DVO ProstSchG NRW einen Belastungsausgleich nur für das Jahr 2017 geschaffen und ihn vorbehaltlich einer späteren Überprüfung seiner Kostenfolgeabschätzung für die Folgejahre versagt hat (dazu d)).

a) Der Verordnungsgeber hat bei seiner Belastungsausgleichsregelung des § 5 DVO ProstSchG den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Annahme einer wesentlichen Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV nicht verkannt. Seine Annahme, die finanzielle Belastung der von der Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände sei im Regelfall erst dann wesentlich im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV, wenn sie in einem Jahr einen Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner überschreitet, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (dazu (aa)). Ein vom Regelfall abweichender Sonderfall, der unter den hier gegebenen Umständen von Verfassungs wegen einen anderen Wesentlichkeitsmaßstab erfordert haben könnte, ist nicht festzustellen (dazu (bb)).

aa) Es steht mit Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV in Einklang, wenn der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Verordnungsgeber im Regelfall eine wesentliche Belastung erst dann annimmt, wenn ein jährlicher Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner überschritten ist.

Das Kriterium der „wesentlichen Belastung“ im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Eine Konkretisierung enthalten weder die Landesverfassung selbst noch das auf Grundlage des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV erlassene Konnexitätsausführungsgesetz. Nach dem aus den Gesetzesmaterialien erkennbaren Willen des (verfassungsändernden) Gesetzgebers ist die Wesentlichkeit im Regelfall erst bei einer finanziellen Belastung von mehr als 0,25 Euro pro Einwohner gegeben (dazu (1.)). Diesen Schwellenwert durfte der aufgabenübertragende Verordnungsgeber bei der Auslegung des Begriffs der wesentlichen Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV maßstäblich zugrunde legen (dazu (2.)). Der Verordnungsgeber war hier nicht deshalb von Verfassungs wegen verpflichtet, bei seiner Entscheidung über den Belastungsausgleich einen anderen

Schwellenwert anzulegen, weil der in den Gesetzesmaterialien genannte Betrag wegen veränderter tatsächlicher Umstände inzwischen seine sachliche Rechtfertigung für den Regelfall zu Lasten der Gemeinden oder Gemeindeverbände verloren haben könnte (dazu (3.)).

(1.) Nach der Begründung zu Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV ist eine Belastung dann nicht wesentlich im Sinne dieser Bestimmung, „wenn eindeutig ist, dass eine Bagatellschwelle nicht überschritten ist“ (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21).

Nach der Begründung zu § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG seien zur Beurteilung der Frage, ob die Schwelle der wesentlichen Belastung überschritten worden ist, die von der jeweiligen Aufgabenübertragung betroffenen Kommunen zu betrachten. Kriterien für die Wesentlichkeit seien die Dauer und die Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen. Die Schwelle der wesentlichen Belastung könne „im Regelfall als überschritten angesehen werden, wenn die geschätzte jährliche (Netto-) Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 € pro Einwohner/in liegt“ (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 23).

(2.) Diesen Schwellenwert von im Regelfall 0,25 Euro pro Einwohner durfte der aufgabenübertragende Ordnungsgeber bei der Auslegung des Begriffs der wesentlichen Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV maßstäblich zugrunde legen.

Dem steht nicht entgegen, dass dieser Wert keinen Eingang in den Verfassungs- oder Gesetzestext gefunden hat und er deshalb, wie die Beschwerdeführerinnen annehmen, allenfalls als Richtwert dienen könne (wie diese auch Ammermann, *Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht*, 2007, S. 173; Jäger, *Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW*, 2014, S. 184; Oebbecke, *Stellungnahme 16/1923*, S. 2 f.).

(a) Eine Gesetzesauslegung, die sich über den klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers hinwegsetzte, griffe unzulässig in die Kompetenzen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ein. Für die Beantwortung der Frage, welche Rege- lungskonzeption einem Gesetz zugrunde liegt, kommt neben Wortlaut und Systematik den Gesetzesmaterialien eine Indizwirkung zu (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 26.11.2018 – 1 BvR 318/17 u. a., NJW 2019, 351 = juris, Rn. 32, und vom 5.7.2019 – 2 BvR 167/18, NJW 2019, 2837 = juris, Rn. 45, jeweils m. w. N.).

(b) Bei der Auslegung des Art. 78 Abs. 3 LV tritt die Funktion des Konnexitätsaus- führungsgesetzes als einfach-gesetzliche Erläuterung dieser Verfassungsnorm (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 73, und vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, NWVBl. 2015, 140 = juris, Rn. 78) hinzu. Diese Erläuterungsfunktion beschränkt sich nicht auf die Vorschriften des Konnexitätsausführungsgesetzes. Sie erstreckt sich jedenfalls insoweit auch auf die dazu in den Gesetzesmaterialien enthaltene Begründung, als es um den Be- deutungsgehalt des Begriffs der wesentlichen Belastung geht.

Nach der Rechtsprechung des VerfGH bestehen keine Bedenken, die einfach- gesetzlichen Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes bei der Auslegung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV mit heranzuziehen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 73, und vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, NWVBl. 2015, 140 = juris, Rn. 78). Da das strikte Konnexitätsprinzip der Landesverfassung in Art. 78 Abs. 3 Satz 2 bis 5 LV und das Konnexitätsaus- führungsgesetz gleichzeitig mit unverkennbarem inhaltlichen Bezug zueinander geschaffen worden sind (vgl. auch Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV), ist die Annahme fern- liegend, das Gesetz bleibe in einem wesentlichen Punkt hinter den von Art. 78 Abs. 3 LV geregelten Sachverhalten zurück (vgl. VerfGH NRW, vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, NWVBl. 2015, 140 = juris, Rn. 78). Es war das erklärte Ziel des (verfassungsändernden) Gesetzgebers, mit den ergänzenden einfach-gesetzlichen Regelungen über die Grundzüge der Erstellung der Kostenfolgeabschätzung, des Belastungsausgleichs und des Beteiligungsverfahrens die Handhabung des Art. 78

Abs. 3 LV zu erleichtern und Streitigkeiten bei der Ermittlung des Belastungsausgleichs vorzubeugen (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 20).

Hieran anknüpfend kommt auch den konkretisierenden Erwägungen des (verfassungsändernden) Gesetzgebers, auf denen Art. 78 Abs. 3 LV und die ihn konkretisierenden und erläuternden Bestimmungen des Konnexitätsausführungsgesetzes beruhen, bei der Auslegung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV maßgebliche Bedeutung zu. In diesem Sinne hat der VerfGH bei der Auslegung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV bereits darauf abgestellt, dass nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers eine wesentliche Belastung dann vorliegt, wenn eine Bagatellschwelle überschritten ist (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 62, mit Verweis auf LT-Drs. 13/5515, S. 21, 23, und vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, NWVBl. 2015, 140 = juris, Rn. 73), und damit diesem in der Gesetzesbegründung niedergelegten Maßstab eine auslegungserhebliche Bedeutung beigemessen (vgl. Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 118). Nichts anderes gilt für die weitergehende Konkretisierung des Begriffs der wesentlichen Belastung in der Gesetzesbegründung dahingehend, dass diese im Regelfall bei einer Belastung oberhalb von 0,25 Euro pro Einwohner angenommen werden kann.

(3.) Der Ordnungsgeber war nicht deshalb von Verfassungs wegen verpflichtet, einen anderen Schwellenwert anzulegen, weil dieser Schwellenwert wegen veränderter tatsächlicher Umstände inzwischen seine sachliche Rechtfertigung verloren haben und deshalb schon für den Regelfall keine Geltung mehr beanspruchen könnte.

(a) Dies käme allenfalls dann in Betracht, wenn sich die dem Betrag von (im Regelfall) 0,25 Euro pro Einwohner zugrunde liegenden Umstände seit der Einfügung des strikten Konnexitätsprinzips in Art. 78 Abs. 3 LV durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land NRW und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Ver-

fassung für das Land NRW vom 22.6.2004 (GV. NRW. S. 360) mit Wirkung vom 1.7.2004 so wesentlich verändert hätten, dass der (verfassungsändernde) Gesetzgeber selbst diesen Betrag nicht mehr als sachgerechte Bezifferung der Bagatellschwelle angesehen hätte.

Das Festhalten an einem in diesem Sinne überholten Schwellenwert würde die Gemeinden und Gemeindeverbände aber nur dann in ihrem Recht aus Art. 78 Abs. 3 LV verletzen können, wenn dieses ihnen zum finanziellen Nachteil gereichte.

(b) Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass eine solche wesentliche Änderung zu Lasten der Beschwerdeführerinnen vorliegen könnte.

In der Literatur wurde zwar bereits darauf hingewiesen, dass der Schwellenwert von 0,25 Euro pro Einwohner dauerhaft nicht haltbar sei. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Gesetzgebungsverfahren würden die Kriterien, die sich der Gesetzesbegründung entnehmen lassen, methodisch in den Hintergrund treten. Dass sie es bei einem auf den Cent genau angegebenen Geldbetrag sogar müssten, leuchte wegen des volkswirtschaftlichen Phänomens der Inflation ein (vgl. Buschmann/Freimuth, NWVBl. 2005, 365, 367 f.; ähnlich auch Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 173; a. A. Schink, NWVBl. 2005, 85, 88). Der Inflationsgedanke weist aber nicht auf eine Verschiebung der Wesentlichkeitsschwelle zu Lasten, sondern zu Gunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände hin. Würde der Inflation entsprechend dem Begehren der Beschwerdeführerinnen Rechnung getragen, wäre ein höherer Schwellenwert als 0,25 Euro pro Einwohner anzulegen.

Auch die von den Beschwerdeführerinnen unspezifisch in den Raum gestellte Bevölkerungsentwicklung im Land Nordrhein-Westfalen erfordert keinen anderen Schwellenwert von Verfassungen wegen. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass sich die Einwohnerzahl in NRW seit Einführung des strikten Kon-

nexitätsprinzips derart signifikant verändert hätte, dass das fortgesetzte Zugrundelegen eines Betrages von im Regelfall 0,25 Euro pro Einwohner ihre verfassungsmäßigen Rechte verletzen könnte.

Im Rahmen der Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes im Jahr 2014 wurde ebenfalls kein Anlass gesehen, von der 0,25 Euro-Schwelle abzurücken (vgl. Vorlage 16/1672 vom 21.2.2014, S. 6 f.). Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat im Gegenteil dafür plädiert, diesen Schwellenwert gesetzlich zu fixieren (vgl. Stellungnahme 16/1973, S. 2, 10).

bb) Ein vom Regelfall abweichender Sonderfall, der hier von Verfassungs wegen einen anderen Wesentlichkeitsmaßstab erfordert haben könnte, ist nicht festzustellen. Ein solcher ergibt sich weder aus von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten unterschiedlichen Betroffenheiten der Kommunen (dazu (1.)) noch aus hier bei der Kostenfolgeabschätzung zu bewältigenden besonderen Unwägbarkeiten (dazu (2.)).

(1.) Der Ordnungsgeber musste nicht einen vom Regelfall abweichenden Sonderfall annehmen und einen anderen Schwellenwert als 0,25 Euro pro Einwohner anlegen, um einer unterschiedlichen Schwerpunktbildung des Prostitutionsgewerbes und einer damit verbundenen erheblich größeren finanziellen Belastung kreisfreier Städte gegenüber insbesondere ländlich geprägten Bereichen verfassungskonform Rechnung zu tragen. Eine Ungleichverteilung der finanziellen Belastungen unter den von der Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden ist in dem von Art. 78 Abs. 3 LV i. V. m. dem Konnexitätsausführungsgesetz vorgegebenen System des Belastungsausgleichs für sich genommen kein hinreichender Grund für die Annahme eines vom Regelfall abweichenden Sonderfalls (dazu (a)). Ob der Ordnungsgeber ausnahmsweise, etwa im Fall außergewöhnlicher Ungleichverteilungen der finanziellen Belastungen, einen anderen Schwellenwert anlegen muss, um dem Schutzzweck des Art. 78 Abs. 3 LV zu genügen oder einen Verstoß gegen andere verfassungsrechtliche Vorgaben zu ver-

meiden, kann hier offen bleiben. Derlei Umstände, denen der Verordnungsgeber schon bei Erlass der hier angegriffenen Belastungsausgleichsregelung hätte Rechnung tragen müssen, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich (dazu (b)).

(a) Maßgeblich dafür, ob eine wesentliche Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV vorliegt, ist nach dem Willen des (verfassungsändernden) Gesetzgebers die Belastung der Gesamtheit der von der Aufgabenübertragung oder -veränderung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände. Eine wie auch immer geartete Sondersituation einzelner Kommunen bleibt unbeachtlich (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 22). Das Nähere regelt gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV das Konnexitätsausführungsgesetz, dessen Zurückbleiben hinter den von Art. 78 Abs. 3 LV geregelten Sachverhalt in einem wesentlichen Punkt, wie bereits ausgeführt, fern liegt.

Nach dessen § 3 Abs. 1 sind der Kostenfolgeabschätzung die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Kosten zugrunde zu legen. Zu erstatten sind nur die notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen in pauschalierter Form (vgl. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV, § 1 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 2 KonnexAG). Abzustellen ist auf die durchschnittlichen Aufwendungen einer sparsam wirtschaftenden Gemeinde (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21). Dementsprechend ist in der Rechtsprechung des VerFGH geklärt, dass sich die Prognose der Kostenbelastung nicht an einem kommunalindividuellen Vollkostenausgleich zu orientieren hat, sondern der anzustrebende Vollkostenausgleich an der Gesamtheit der Kommunen auszurichten und in pauschalierter Form auf die einzelnen Aufgabenträger zu verteilen ist (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerFGH 19/08, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 82). Eine gesonderte Berücksichtigung besonderer Belastungen einzelner Kommunen oder bestimmter Gruppen von Kommunen sieht das Gesetz nicht vor.

Dem strikten Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV liegt danach nicht das Modell eines konkret-individuellen, sondern eines vergrößerten, anhand einer Durchschnittsbetrachtung und Pauschalierung zu schaffenden Belastungsausgleichs zugrunde, für den es weder bei der Schätzung der entstehenden Kosten noch bei ihrer Erstattung auf die konkreten Gegebenheiten in der einzelnen Kommune oder in bestimmten Gruppen unter den betroffenen Kommunen entscheidend ankommt. Das schließt, worauf die Beschwerdeführerinnen zu Recht hinweisen, ein, dass im Einzelfall die durchschnittliche Belastung aller betroffenen Kommunen unterhalb des Schwellenwerts von jährlich 0,25 Euro pro Einwohner liegen kann, wohingegen die individuelle finanzielle Belastung einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände diesen Wert übersteigt (vgl. Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 174).

Dabei hat der (verfassungsändernde) Gesetzgeber erkannt, dass, je nach dem, welche Lebenssachverhalte geregelt werden, die Zahl der hierdurch betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände geringer sein kann als die Gesamtzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 22). Es ist mithin auch davon auszugehen, dass ihm auch das Phänomen der unterschiedlichen Betroffenheiten bewusst gewesen ist.

Der Umstand, dass ungleichmäßige Belastungen der betroffenen Kommunen als solche nicht abgebildet werden, insbesondere höhere Belastungen einzelner Kommunen nicht automatisch zu einem finanziellen Ausgleich führen, ist vor diesem Hintergrund für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Stattdessen ist er in dem von Art. 78 Abs. 3 LV i. V. m. dem Konnexitätsausführungsgesetz angelegten System des Belastungsausgleichs gerade angelegt. Jedenfalls grundsätzlich verpflichtet er deshalb nicht auf der Ebene der Bestimmung des Maßstabs für die Wesentlichkeit der Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV zur Annahme eines vom Regelfall abweichenden Sonderfalls, der mit einem Schwellenwert von 0,25 Euro pro Einwohner nicht verfassungskonform erfasst wäre. Wohl aber kann einer unterschiedlichen Belastung der Kommunen bei

der nachgelagerten Festlegung des Verteilschlüssels gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 1 Sätze 2 und 3 KonnexAG Rechnung zu tragen sein (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 26; Schink, NWVBl. 2005, 85, 89).

Ob und inwieweit, worauf die Beschwerdeführerinnen ohne Erörterung der Übertragbarkeit auf das nordrhein-westfälische Verfassungsrecht abheben, das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg eine Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse und Belastungsunterschiede verlangt (vgl. VerfG BB, Urteil vom 30.4.2013 – 49/11, LVerfGE 24, 67 = juris, Rn. 89 ff.), ist vor diesem Hintergrund der landesgesetzlichen Konkretisierung des strikten Konnexitätsprinzips nach Art. 78 Abs. 3 LV und des erkennbaren Regelungswillens des (verfassungsändernden) Gesetzgebers unerheblich.

(b) Offen bleiben kann, ob eine Ungleichverteilung der finanziellen Belastungen derart außergewöhnlich ausgeprägt sein kann, dass mit Blick auf den Schutzzweck des Art. 78 Abs. 3 LV oder zur Vermeidung eines Konflikts mit weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben wie etwa dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot aus Art. 78 Abs. 1 LV (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 19.5.2015 – VerfGH 24/12, NWVBl. 2015, 336 = juris, Rn. 40 f.; Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 135 f.) die Annahme eines vom Regelfall abweichenden Sonderfalls verfassungsrechtlich geboten sein kann mit der Folge, dass der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Ordnungsgeber bereits auf der Ebene der Bestimmung des Wesentlichkeitsmaßstabs reagieren und einen anderen Betrag als 0,25 Euro pro Einwohner zugrunde legen muss.

Die Beschwerdeführerinnen haben zwar Belastungsunterschiede zwischen Kreisen und kreisfreien Städten aufgezeigt, die sich nach Erlass der Belastungsausgleichsregelung im Rahmen einer Evaluation der Anmeldedaten zum Stichtag 31.12.2017 herausgestellt haben. Schon die Aussagekraft dieser Evaluation begegnet aber durchgreifenden Zweifeln. In seinem Schreiben vom 12.1.2017 an die kommunalen

Spitzenverbände hatte das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW ausgeführt, dass der Betrachtungszeitraum eines halben Jahres nach Einführung des Gesetzes keine regelmäßige Belastung abbilden werde.

Abgesehen davon geht weder aus dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen hervor noch ist sonst ersichtlich, dass eine (unterstellte) signifikante gruppenspezifische Ungleichverteilung der Belastungen unter den betroffenen Kommunen bereits im Zeitpunkt der Entscheidung des Verordnungsgebers hinreichend verlässlich absehbar gewesen wäre. Hiergegen spricht zudem das von den Beschwerdeführerinnen selbst betonte Fehlen gesicherter Zahlen zu dem Tätigkeitsfeld der Prostitution. Weiter liegt dies mit Blick darauf fern, dass die kommunalen Spitzenverbände (wie auch die Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Verfahren) den allein an der fortgeschriebenen Bevölkerungszahl ausgerichteten und damit kommunenspezifische Schwerpunktbelastungen vernachlässigenden Verteilschlüssel unbeanstandet gelassen und nicht einen den vermeintlichen Schwerpunkt der Prostitution in kreisfreien Städten abbildenden Verteilschlüssel gefordert haben.

(2.) Das Zugrundelegen eines anderen Schwellenwertes als 0,25 Euro pro Einwohner war entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen ferner nicht wegen besonderer Unwägbarkeiten bei der Kostenfolgeabschätzung von Verfassungen wegen geboten.

Prognoseunsicherheiten und damit Restunsicherheiten darüber, ob die Schwelle zur Wesentlichkeit der Belastung tatsächlich über- oder unterschritten sein wird, kennzeichnen den Regelfall (dazu (a)). Über das gewöhnliche Maß hinausgehenden Prognoseunsicherheiten muss der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Verordnungsgeber in erster Linie im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung und deren späterer Überprüfung Rechnung tragen (dazu (b)). Es ist nicht festzustellen, dass der Verordnungsgeber auf diese Weise den hier geltend gemachten Unsicherheiten nicht angemessen begegnen konnte, und deshalb ein niedrigerer Schwellen-

wert als 0,25 Euro pro Einwohner zum Schutz der finanziellen Interessen der betroffenen Kommunen hätte in Betracht gezogen werden müssen (dazu (c)).

(a) Eine Belastung, für die nach Art. 78 Abs. 3 LV gleichzeitig ein finanzieller Ausgleich zu schaffen ist, ist zwar – wie ausgeführt – dann nicht im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV wesentlich, wenn eine Bagatellschwelle „eindeutig“ unterschritten ist. Hieraus folgt aber nicht, dass ein Belastungsausgleich stets dann zu schaffen wäre, wenn vernünftige Zweifel daran verbleiben, ob sich die Annahme des aufgabenübertragenden Gesetz- bzw. Ordnungsgebers über die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenübertragung bewahrheiten wird.

Die Feststellung, ob eine Belastung wesentlich im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV ist, hängt unabdingbar vom Ergebnis einer Kostenfolgeabschätzung ab (vgl. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV, § 1 Abs. 1 KonnexAG; LT-Drs. 13/5515, S. 21). Diese ist unverzichtbarer Bestandteil des Konnexitätsprinzips (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerFGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 63). Die Kostenfolgeabschätzung muss im Vorfeld der Aufgabenübertragung erstellt werden (vgl. Art. 78 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LV, § 6 KonnexAG), beruht auf Schätzungen (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 KonnexAG) und ist damit als Prognose zwangsläufig mit zahlreichen Unwägbarkeiten behaftet (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerFGH 19/08, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 80). Um dennoch einen effektiven Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände vor wesentlichen finanziellen Belastungen sicherzustellen, ist der Gesetz- bzw. der Ordnungsgeber durch Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV verfassungsrechtlich verpflichtet, den finanziellen Ausgleich für die Zukunft anzupassen, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 22).

Ein Anspruch der Kommunen auf Schutz vor jedweder Kostenunsicherheit ergibt sich aus Art. 78 Abs. 3 LV mithin nicht. Der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Ordnungsgeber muss die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände vor Unwägbarkeiten der Kostenprognose grundsätzlich nur insoweit schützen, als dies

mit einer methodengerechten Kostenfolgeabschätzung leistbar ist. Der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ist angehalten, tatsächliche Unsicherheiten über die kostenrelevanten Faktoren zu erkennen, diese in seine Kostenprognose einzustellen und im Rahmen des Möglichen abzufedern sowie diese Kostenfolgeabschätzung in einem angemessenen Zeitraum zu überprüfen (vgl. Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV, § 4 Abs. 5 KonnexAG).

(b) Auch von den Beschwerdeführerinnen hier angenommenen über das gewöhnliche Maß hinausgehenden Prognoseunsicherheiten muss der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Verordnungsgeber nicht stattdessen in erster Linie mit einem niedrigeren Schwellenwert als 0,25 Euro pro Einwohner begegnen.

Dem steht bereits entgegen, dass Prognoseunsicherheiten kein einseitiges Kostenrisiko der von der Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände zur Folge haben. Sie können sich auch dergestalt auswirken, dass der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Verordnungsgeber auf unsicherer Tatsachengrundlage eine wesentliche Belastung prognostiziert, die sich tatsächlich nicht einstellt und ebenfalls nur für die Zukunft korrigiert werden kann. Der Schutzzweck des Art. 78 Abs. 3 LV gebietet nicht, einseitig nur das Kostenrisiko der betroffenen Kommunen in den Blick zu nehmen. Die Beschränkung der Belastungsausgleichspflicht auf Fälle einer wesentlichen Belastung (Art. 78 Abs. 2 Satz 3 LV) sowie die Begrenzung der Korrekturpflicht auf eine zukünftige Anpassung (Art. 78 Abs. 2 Satz 4 LV) beinhalten einen verfassungsrechtlichen Ausgleich der finanziellen Interessen der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände einerseits und des aufgabenübertragenden Landes andererseits. Dieser von Art. 78 Abs. 3 LV bezweckte Interessenausgleich würde vernachlässigt, wenn (über das gewöhnliche Maß hinausgehenden) Prognoseunsicherheiten prinzipiell durch das Anlegen eines niedrigeren Schwellenwertes als 0,25 Euro pro Einwohner zu Lasten des Landes Rechnung getragen würde.

Nichts anderes ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen aus Überlegungen über den Schutz einer den Kommunen zu belassenden „freien Spitze“. Das strikte Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV bezweckt nicht den Schutz einer solchen, von den Beschwerdeführerinnen ohnehin nur unspezifisch beanspruchten, „freien Spitze“ (vgl. Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 118), sondern allein den finanziellen Ausgleich der finanziellen Belastungen, die durch die Übertragung einer bestimmten Aufgabe verursacht werden.

(c) Es ist auch nicht festzustellen, dass der Ordnungsgeber die hier bestehenden Prognoseunsicherheiten nicht erkannt hätte oder er ausnahmsweise von vornherein nicht in der Lage gewesen wäre, ihnen bei der Kostenfolgeabschätzung Rechnung zu tragen und der Gefahr ihrer nachteiligen Auswirkung zu Lasten der betroffenen Kommunen durch eine zeitnahe Evaluation der Belastungsausgleichsregelung entgegenzuwirken.

Der Ordnungsgeber hat die von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachten Unsicherheiten erkannt. Entgegen dem Vorbringen der Landesregierung hat er ihnen bei der Kostenfolgeabschätzung zwar nicht mit einem Aufschlag von 50 % Rechnung getragen. Stattdessen hat er mit diesem einen Mehraufwand berücksichtigt. Hintergrund seien die in der Kostenfolgeabschätzung des Bundesgesetzgebers angesetzten niedrigeren Stundensätze sowie die notwendige Sprachmittlung der zu führenden Gespräche. Da gleiche Ursachen auch bei den anderen Positionen anzunehmen seien, enthalte der Anteil Nordrhein-Westfalens an dem Erfüllungsaufwand der Verwaltung im Vergleich zu den Bundeszahlen ebenfalls einen Zuschlag von 50 %. Wenngleich dies kein pauschaler Sicherheitszuschlag war, verdeutlicht er, dass der Ordnungsgeber das ihm vorliegende Datenmaterial kritisch geprüft und im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung Maßnahmen ergriffen hat, damit sich Prognoseunsicherheiten nicht vermeidbar zu Lasten der Gemeinden auswirken. Die Beschwerdeführerinnen haben nicht substantiiert aufgezeigt, dass und bei welchen Einzelpositionen der Kostenfolgeabschätzungen

Anlass bestanden haben könnte, darüber hinaus Prognoseunsicherheiten zu berücksichtigen.

Des Weiteren hat der Ordnungsgeber in § 5 Abs. 5 DVO ProstSchG NRW eine Evaluation seiner Kostenfolgeabschätzung gerade mit Blick auf die hier erkannten Prognoseunsicherheiten sehr kurzfristig bereits im Jahr 2018 für das Jahr 2018 und die Folgejahre angeordnet.

Auf diese Weise hat der Ordnungsgeber einen angemessenen Ausgleich zwischen der zum Schutz der Kommunen von Art. 78 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV angeordneten Gleichzeitigkeit der Schaffung einer Kostenerstattung einerseits und der von Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV bestimmten Bindung an das Ergebnis von prognostisch stets mehr oder weniger unsicheren Kostenfolgeabschätzungen andererseits geschaffen (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 23.10.2010 – VerFGH 19/08, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 96).

b) Ohne Erfolg machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die der Belastungsausgleichsregelung des § 5 DVO ProstSchG NRW zugrunde liegende Kostenfolgeabschätzung sei fehlerhaft.

Die Kostenfolgeabschätzung nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV ist eine Prognose. Für diese kann nicht mehr verlangt werden als eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die der Gesetzgeber über einen Prognosespielraum verfügt (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerFGH 19/08, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 82; LT-Drs. 13/5515, S. 21). Es liegt, wie ausgeführt, in der Natur dieser Prognose, dass sie mit zahlreichen Unwägbarkeiten behaftet ist.

Soweit der Gesetzgeber auf Einschätzungen angewiesen ist, ist ein Gesetz nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil es auf einem Irrtum des Gesetzgebers über den erwarteten Geschehensablauf beruht (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 9.7.1998 – VerFGH 16/96 u. a., OVGE 47, 249 = juris, Rn. 64). Verfassungsrechtlich zu be-

anstanden sind Einschätzungen bzw. Prognosen des Gesetzgebers über die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 9.7.1998 – VerfGH 16/96 u. a., OVGE 47, 249 = juris, Rn. 64, und vom 23.3.2010 – VerfGH 19/08, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 82, m. w. N.). Auf minder aussagekräftige Daten darf der Gesetzgeber dabei so lange zurückgreifen, wie geeigneteres Material (noch) nicht verfügbar ist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 9.7.1998 – VerfGH 16/96 u. a., OVGE 47, 249 = juris, Rn. 99, vom 26.5.2010 – VerfGH 17/08, OVGE 53, 264 = juris, Rn. 33, und vom 19.5.2015 – VerfGH 24/12, NWVBI. 2015, 336 = juris, Rn. 46).

Soweit die Einwände der Beschwerdeführerinnen gegen die Kostenfolgeabschätzung überhaupt hinreichend substantiiert sind, zeigen sie sämtlich nicht auf, dass die behaupteten Fehler, gerade in Anbetracht der von ihnen in den Mittelpunkt ihres Vorbringens gerückten (besonderen) Prognoseunsicherheiten, offensichtlich sind oder die angenommene Widerlegbarkeit eindeutig ist.

c) Im Zusammenhang mit der Kostenfolgeabschätzung ist dem Ordnungsgeber auch bei der Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG kein zur Verfassungswidrigkeit des § 5 DVO ProstSchG NRW führender Fehler unterlaufen.

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle des § 5 DVO ProstSchG NRW erstreckt sich auf die Überprüfung einer Fehlanwendung von § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, soweit diese Norm konkretisiertes Verfassungsrecht enthält (dazu aa)). Der Anwendungsbereich dieser Norm erfasst den hier in Rede stehenden Sachverhalt (dazu bb)). Die Bestimmung des § 5 DVO ProstSchG NRW verstößt nicht deshalb gegen Art. 78 Abs. 3 LV, weil sie auf der Anwendung von § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG beruht und dieser seinerseits wegen Verstoßes gegen Art. 78 Abs. 3 LV verfassungswidrig wäre (dazu cc)). Die Kumulativwertung des Ordnungsgebers ist aber insoweit unzureichend, als die dabei für das GEPA NRW berücksichtigten Kosten nicht auf dem Ergebnis einer Kostenfolgeabschätzung beruhen (da-

zu dd)). Dies hat jedoch nicht die Verfassungswidrigkeit des § 5 DVO ProstSchG NRW zur Folge (dazu ee)).

aa) Die Einhaltung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG ist der verfassungsgerichtlichen Kontrolle insoweit zugänglich, als er Verfassungsrecht konkretisiert.

(1.) Der VerfGH hat bereits entschieden, dass der aufgabenübertragende Gesetzgeber kraft der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW die zentralen von ihm selbst gesetzten Maßstäbe des Konnexitätsausführungsgesetzes einhalten muss, obwohl dieses einfaches Recht ist, das er (unter Befolgung der verfassungsrechtlichen Bindung) ändern kann. Konkret verpflichtet das Landesverfassungsrecht zur Befolgung des Ausführungsgesetzes, soweit es entsprechend dem verfassungsrechtlichen Erfordernis nach Art. 78 Abs. 3 Satz 5 Halbsatz 2 LV NRW die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft. Über Grundsätze hinausgehende Detailregelungen eines Ausführungsgesetzes zur Aufstellung der Kostenfolgeabschätzung haben dagegen nur insoweit verfassungsrechtliche Bedeutung, als ihnen Kernvorgaben für die Kostenaufstellung zu entnehmen sind. So enthalten die Bestimmungen über die Prognose einzelner Kostenansätze die grundsätzliche Vorgabe, ob bestimmte Kosten präzise geschätzt und nachvollziehbar bemessen werden müssen oder aus Vereinfachungsgründen als vergrößernde Pauschale bzw. pauschaler Zuschlag veranschlagt werden dürfen. Weil das Ausführungsgesetz einfaches Gesetz ist, selbst also nicht unmittelbar verfassungsrechtlicher Maßstab für die Normenkontrolle ist, ist es nicht Aufgabe des VerfGH, die Einhaltung des Ausführungsgesetzes durch den Gesetzgeber in allen Einzelheiten zu überprüfen. Vielmehr ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle insoweit auf die Frage beschränkt, ob der Gesetzgeber seine verfassungsrechtliche Bindung an die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände verkannt hat.

Ausgehend davon ist der Gesetzgeber bei der Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte verfassungsrechtlich verpflichtet, die im Konnexitätsausführungsgesetz enthaltenen Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände einzuhalten. Danach sind der Kostenfolgeabschätzung gemäß § 3 Abs. 1 KonnexAG die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Kosten zu Grunde zu legen. Absatz 2 verlangt darüber hinaus, dass die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen zu schätzen und die Ermittlungen schriftlich zu dokumentieren sind. Die so ermittelte Mehrbelastung (Abs. 6) ist gemäß § 4 Abs. 1 KonnexAG in der Form auszugleichen, dass über einen Verteilschlüssel die auf die jeweiligen Gemeinden und Gemeindeverbände entfallenden Kostenpauschalen festgesetzt werden. Dabei soll der Verteilschlüssel in sachlich angemessener Weise aus dem Regelungsgehalt des Aufgabenübertragungsgesetzes abgeleitet werden. Darüber hinaus bestimmt § 3 Abs. 3 KonnexAG detailliert die zur Ermittlung der geschätzten Kosten der übertragenen Aufgabe durchzuführenden Einzelschritte. Zumindest im Grundsatz hat der Gesetzgeber auch diese zu befolgen, soweit er nicht – wegen seiner verfassungsrechtlichen Bindung an die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zulässigerweise – aus nachvollziehbaren Gründen eine im Wesentlichen vergleichbar geeignete andere Vorgehensweise wählt, die sich etwa mit geringerem Verwaltungsaufwand bewältigen lässt. Jedenfalls hat der Gesetzgeber die Kosten präzise und nachvollziehbar zu schätzen, soweit das Ausführungsgesetz nicht eine pauschalere Bemessung gestattet (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerfGH 19/08, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 81).

(2.) Ob und inwieweit demgegenüber die Beachtung des Konnexitätsausführungsgesetzes durch den Ordnungsgeber einer weiterreichenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt, kann hier offen bleiben. Die Anwendung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG gehört zu den sowohl vom Gesetzgeber als auch vom Ordnungsgeber zu beachtenden Grundsätzen der Kostenfolgeabschätzung im Sinne

des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV, zumal der Verfassungsgesetzgeber dieser Bestimmung eine maßgebliche Bedeutung für die zweckentsprechende Anwendung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV beigemessen hat (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21). Und ebenso wie der Gesetzgeber muss der Verordnungsgeber die im Rahmen des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG in den Blick zu nehmenden Kosten präzise und nachvollziehbar schätzen. Jedenfalls insoweit besteht zwischen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Belastungsausgleichsentscheidung des Gesetzgebers und der des Verordnungsgebers kein Unterschied.

bb) Eine unrichtige Anwendung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG wäre nicht deshalb unerheblich, weil diese Vorschrift hier ohnehin nicht anzuwenden gewesen wäre. Der Verordnungsgeber ist bei seiner Kostenfolgeabschätzung zutreffend davon ausgegangen, dass das GEPA NRW in die Kumulativwertung gemäß § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG einzubeziehen war. Soweit die Landesregierung nunmehr demgegenüber meint, der Zweck des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG bestehe allein darin, ein künstliches Aufspalten eines einheitlichen Gesetzgebungsvorhabens zum Zwecke der Umgehung der Wesentlichkeitsschwelle des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV zu verhindern, was hier nicht anzunehmen sei, ist dem nicht zu folgen.

(1.) Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV setzt eine wesentliche Belastung und deren Prognose durch eine Kostenfolgeabschätzung voraus. Nähere Vorgaben enthält die Landesverfassung nicht. § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG bestimmt in Ausführung des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV, dass ein Belastungsausgleich erst erfolgt, wenn bei Betrachtung der von der jeweiligen Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände die Schwelle einer wesentlichen Belastung überschritten wird. Entsprechendes gilt gemäß § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, wenn mehrere Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde zusammen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zu einer wesentlichen Belastung führen. Eine Einschränkung dahingehend, dass nur erkennbar aufgespaltene, der Sache nach aber einheitliche Gesetzesvorhaben in die Betrachtung einzubeziehen sind, lässt sich dem Wortlaut der Norm nicht entnehmen.

(2.) Für eine teleologische Reduktion des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, wie sie die Landesregierung für angezeigt hält, ist kein Raum. Sie ist nur dann vorzunehmen, wenn die auszulegende Vorschrift auf einen Teil der vom Wortlaut erfassten Fälle nicht angewandt werden soll, weil Sinn und Zweck der Norm, ihre Entstehungsgeschichte und der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelungen gegen eine uneingeschränkte Anwendung sprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.10.2016 – 1 BvR 871/13 u. a., NVwZ 2017, 617 = juris, Rn. 22). Diese Voraussetzungen liegen nicht vor.

Die Annahme, der Zweck des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG bestehe allein darin, eine Umgehung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV in Gestalt der künstlichen Aufspaltung einheitlicher Gesetzesvorhaben zu verhindern, kann sich nicht darauf stützen, dass der Gesetzgeber anderenfalls nicht die kumulierende Betrachtung mehrerer Gesetzesvorhaben lediglich einer obersten Landesbehörde, deren Geschäftsbereich betroffen ist (vgl. § 2 Abs. 5 Satz 2, § 5 KonnexAG), vorgeschrieben hätte, sondern der Gesetzesvorhaben des Landes insgesamt. Das strikte Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV geht vom Leitbild des isoliert zu betrachtenden aufgabenübertragenden Gesetzesvorhabens aus (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 20 f.). Ob nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden muss, ist demgemäß nicht anhand einer globalen Betrachtung sämtlicher aufgabenübertragender Gesetzesvorhaben des Landes zu entscheiden, sondern im Grundsatz einzelfallbezogen. Im Zuge der näheren Ausgestaltung gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV hat der Gesetzgeber den Belastungsausgleich aber auf die Fälle erstreckt, in denen nicht schon das isoliert zu betrachtende Gesetzesvorhaben selbst finanzielle Belastungen oberhalb der Bagatellschwelle verursacht, sondern erst in Kumulation mit anderen Vorhaben, die ausgehend von der Ressortgleichheit und der Fünf-Jahres-Frist eine gewisse sachliche und zeitliche Nähe zueinander haben.

Die Landesregierung weist zwar zutreffend darauf hin, dass auf diese Weise eine Aufteilung der Belastung und damit eine Umgehung der Ausgleichspflicht aus Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV verhindert werden soll (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21). Das bedeutet aber nicht, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG ausschließlich auf diejenigen Fälle beschränken wollte, in denen die kumuliert zu betrachtenden Gesetzesvorhaben erkennbar zu Umgehungszwecken nicht Gegenstand eines einheitlichen Gesetzesvorhabens waren. Hiergegen spricht die Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG. Dort wird der Umgehungsgedanke nicht mehr aufgegriffen, sondern erklärt, die Kumulativwertung solle „verhindern, dass mehrere marginale Übertragungen verschiedener Aufgaben aus dem Geschäftsbereich einer obersten Landesbehörde zu einer erheblichen Belastungskette kumulieren, ohne dass ein Ausgleich gewährt würde. Das Konnexitätsprinzip kommt daher zur Anwendung, wenn innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums die Aufgabenübertragungen in einem Geschäftsbereich zu einer Überschreitung der Bagatellschwelle führen“ (LT-Drs. 13/5515, S. 24). Das darin liegende Indiz, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG nicht auf Umgehungsfälle beschränken wollte, findet seine Bestätigung in Erwägungen der Praktikabilität und Rechtssicherheit im Lichte des Schutzzwecks des Art. 78 Abs. 3 LV. Schon in Anbetracht der vielfältigen Begleitumstände von Gesetzgebungsverfahren und des dem aufgabenübertragenden Gesetz- oder Ordnungsgeber zustehenden Spielraums wird sich in vielen Fällen nicht hinreichend sicher feststellen lassen, ob die einzelnen Gesetzesvorhaben in Wahrheit Bestandteil eines gemeinsamen Vorhabens hätten sein können und sollen, aber zwecks Umgehung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV aufgeteilt wurden. Dies festzustellen stünde in Widerspruch zum, wie ausgeführt, erklärten Ziel des (verfassungsändernden) Gesetzgebers, mit den ergänzenden einfach-gesetzlichen Regelungen über die Grundzüge der Erstellung der Kostenfolgeabschätzung, des Belastungsausgleichs und des Beteiligungsverfahrens die Handhabung des Art. 78 Abs. 3 LV zu erleichtern und Streitigkeiten bei der Ermittlung des Belastungsausgleichs vorzubeugen.

cc) Die Bestimmung des § 5 DVO ProstSchG NRW verstößt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen nicht deshalb gegen Art. 78 Abs. 3 LV, weil die ihr zugrunde liegende Kumulativwertung auf der Anwendung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG beruht und diese einfach-gesetzliche Rechtsnorm mit den sich aus Art. 78 Abs. 3 LV ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen unvereinbar wäre. Insbesondere verkürzt § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG mit dem Abstellen auf Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde und nicht des Landes insgesamt nicht den Schutz des Art. 78 Abs. 3 LV .

Die Annahme, das Konnexitätsausführungsgesetz bleibe in einem wesentlichen Punkt hinter den von Art. 78 Abs. 3 LV geregelten Sachverhalten zurück, ist, wie ausgeführt, schon deshalb fernliegend, weil das strikte Konnexitätsprinzip der Landesverfassung in Art. 78 Abs. 3 Satz 2 bis 5 LV und das Konnexitätsausführungsgesetz gleichzeitig mit unverkennbarem inhaltlichen Bezug zueinander geschaffen worden sind. Nichts anderes gilt in Bezug auf § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG.

Die Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG folgt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen auch nicht aus seiner Unbestimmtheit in Bezug auf etwaige Umstrukturierungen der obersten Landesbehörden. Es ist weder hinreichend dargelegt noch sonst ersichtlich, dass § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG einer Auslegung darüber, welche Gesetzesvorhaben welcher Behörde im Falle einer organisatorischen Umstrukturierung zu berücksichtigen sind, unzugänglich wäre (vgl. zu möglichen Ansätzen Jäger/Suhren, KonnexAG, 2019, § 2 Anm. 6.3.5)

dd) Die Kumulativwertung des Ordnungsgebers ist aber insoweit unzureichend, als die dabei für das GEPA NRW berücksichtigten Kosten nicht auf dem Ergebnis einer Kostenfolgeabschätzung beruhen.

(1.) Soweit eine Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG vorzunehmen ist, bedarf es nicht nur einer Kostenfolgeabschätzung für das aufgabenüber-

tragende Gesetz selbst, sondern jeweils auch für die dort genannten weiteren Gesetzesvorhaben. Insoweit beruht die Entscheidung über den Belastungsausgleich notwendigerweise auf mehreren Kostenfolgeabschätzungen. Das Ergebnis dieser Kostenfolgeabschätzung muss Grundlage der Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG sein. Eine andere Art der Berücksichtigung der (voraussichtlichen) Kosten eines Gesetzesvorhabens sieht das strikte Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV i. V. m. dem Konnexitätsausführungsgesetz nicht vor.

Die in Bezug auf die in § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG genannten weiteren Gesetzesvorhaben durchzuführende Kostenfolgeabschätzung unterliegt denselben Anforderungen wie die Kostenfolgeabschätzung für das in Rede stehende Aufgabenübertragungsgesetz.

Dem Zweck des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG entsprechend muss der aufgabenübertragende Gesetz- oder Ordnungsgeber bei der Kumulativwertung des Weiteren nicht nur diejenigen Kosten der dort genannten weiteren Gesetzesvorhaben berücksichtigen, die ihrerseits eine wesentliche Belastung im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV, § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG sind, sondern sämtliche, auch für sich genommen nicht wesentliche Belastungen (vgl. Jäger/Suhren, KonnexAG, 2019, § 2 Anm. 6.3.3).

(2.) Die hier bei der Kumulativbetrachtung zugrunde gelegte Annahme des Ordnungsgebers, das GEPA NRW sei „kostenneutral“, beruht nicht auf einer Kostenfolgeabschätzung (dazu (a)). Dies ist nicht deshalb unerheblich, weil nach der „Verfahrensvereinbarung zur Sicherstellung der Kostenneutralität der Refinanzierung der Investitionsaufwendungen von Pflegeeinrichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Alten- und Pflegegesetzes NRW sowie der auf seiner Grundlage erlassenen Ausführungsverordnung“ von einer Kostenneutralität dieses Gesetzesvorhabens im Wortsinn auszugehen wäre und deshalb die Kommunen hierfür ohnehin keinerlei gemäß § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG in Ansatz zu bringenden Kosten zu tragen hätten (dazu (b)). Weiter liegt hier nicht lediglich ein Fall

einer prognosetypischen Unwägbarkeit vor, die dem strikten Konnexitätsprinzip immanent ist und für sich genommen keine Verletzung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV begründet. Ebenso wenig handelt es sich insoweit um einen Fall eines unter Umständen noch hinzunehmenden Rückgriffs auf weniger belastbares Datenmaterial (dazu (c)).

(a) Mit Art. 1 GEPA NRW hat der Landtag das Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen – APG NRW) erlassen und mit Art. 2 GEPA NRW das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG). Begleitend hat das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter im Einvernehmen mit dem Landtag die Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen und nach § 8a SGB XI (APG DVO NRW) vom 21.10.2014 (GV. NRW. S. 656) erlassen.

Die Beschwerdeführerinnen und die Landesregierung haben trotz vorherigen schriftlichen richterlichen Hinweises und Nachfrage in der mündlichen Verhandlung keinen Aufschluss darüber gegeben, ob und inwieweit zu diesem Gesetzesvorhaben eine Kostenfolgeabschätzung erstellt wurde und welche Bedeutung in diesem Zusammenhang die vom Städtetag NRW, vom Landkreistag NRW, vom Städte- und Gemeindebund NRW sowie vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter unter Beteiligung des Landschaftsverbandes Rheinland und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe getroffene „Verfahrensvereinbarung zur Sicherstellung der Kostenneutralität der Refinanzierung der Investitionsaufwendungen von Pflegeeinrichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Alten- und Pflegegesetzes NRW sowie der auf seiner Grundlage erlassenen Ausführungsverordnung“ hat. Nach Schluss der mündlichen Verhandlung hat die Landesregierung den Entwurf einer Kostenfolgeabschätzung vorgelegt, die den kommunalen Spitzenverbänden in Bezug auf dieses Gesetzesvorhaben zum Zwecke der Durchführung des Verfahrens nach §§ 3, 6 KonnexAG übermittelt worden sei. Das

Ergebnis der Beratungen mit den kommunalen Spitzenverbänden finde sich in der besagten Verfahrensvereinbarung.

Ob diese, von der Landesregierung selbst als „Entwurf“ titulierte, Kostenfolgeabschätzung in Bezug auf das GEPA NRW den sich aus Art. 78 Abs. 3 LV ergebenden Anforderungen genügt, ist weder unmittelbarer Gegenstand des vorliegenden Verfahrens noch kommt es hier sonst darauf an. Dementsprechend kann auch offen bleiben, welche Aussagekraft in diesem Zusammenhang der von der Landesregierung angeführten Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/3388, S. 6 f., 62) beizumessen ist. Denn diese Kostenfolgeabschätzung war nicht Grundlage der Annahme des Ordnungsgebers in der hier zu überprüfenden Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, dass dieses Gesetz „kostenneutral“ sei und deshalb nicht einen über § 5 DVO ProstSchG NRW hinausgehenden Belastungsausgleich zur Folge habe. Stattdessen beruht die Annahme des Ordnungsgebers, dieses Gesetz sei „kostenneutral“, ausweislich der Begründung zu § 5 DVO ProstSchG NRW ausdrücklich („GEPA – Vereinbarung Kostenneutralität“) auf der zwischen dem Städtetag NRW, dem Landkreistag NRW, dem Städte- und Gemeindebund NRW sowie dem Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter unter Beteiligung des Landschaftsverbandes Rheinland und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe getroffenen „Verfahrensvereinbarung zur Sicherstellung der Kostenneutralität der Refinanzierung der Investitionsaufwendungen von Pflegeeinrichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Alten- und Pflegegesetzes NRW sowie der auf seiner Grundlage erlassenen Ausführungsverordnung“.

Diese Vereinbarung erfolgte zum Zwecke „der Sicherstellung der Kostenneutralität für die Kommunen bei der Umsetzung der im Alten- und Pflegegesetz NRW und in der APG DVO NRW enthaltenen Regelungen zur Investitionskostenfinanzierung und -förderung für Pflegeeinrichtungen.“ Zum Hintergrund dieser Vereinbarung heißt es dort unter anderem, wegen „der zahlreichen grundlegenden Änderungen der Finanzierungsregelungen gegenüber der bisherigen Verwaltungspraxis in NRW sind die finanziellen Auswirkungen der Änderungen nach übereinstimmender

Auffassung der Vereinbarungspartner im Vorhinein nicht verlässlich abzuschätzen.“ Es sei gemeinsames Ziel, „eine durch die gesetzlichen Änderungen im APG NRW und der APG DVO NRW eintretende finanzielle Mehrbelastung gegenüber dem Szenario einer Fortsetzung der bisherigen Verwaltungspraxis unter den rechtlichen Rahmenbedingungen vor Beschluss des GEPA zu vermeiden.“ Zu diesem Zweck wurde ein Evaluierungsverfahren für den Zeitraum vom Inkrafttreten der Durchführungsverordnung zum Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen und nach § 8a SGB XI bis zum 31.12.2018 vereinbart (Ziff. 2.) a)). Weiter wurde unter Ziff. 2.) h) vereinbart: „Sofern in dem beschriebenen Verfahren Kostenentwicklungen belegbar werden, die im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes wesentlich sind, wird die Steuerungsgruppe auf der Grundlage sämtlicher bis dahin vorliegenden Daten umgehend einen Vorschlag zur Sicherung der Kostenneutralität erarbeiten. Das MGEPA wird unter Ausnutzung sämtlicher rechtlichen Möglichkeiten die zur Sicherung der Kostenneutralität erforderlichen Änderungen an der Verordnung umgehend vornehmen. Durch die Änderung ist sicherzustellen, dass in einer Saldierung aller Be- und Entlastungen wesentliche Belastungen für die Kommunen vermieden werden. Soweit hierfür gesetzliche Änderungen erforderlich sind, wird das MGEPA ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren anstoßen.“ Unter Ziff. 2.) j) heißt es weiter: „Sofern im Rahmen dieses Evaluierungsverfahrens oder durch nachweisbare Darlegungen der Trägerinnen und Träger der Pflegeeinrichtungen offensichtlich werden sollte, dass entgegen der gemeinsamen Erwartung bestimmte Finanzierungsregelungen der APG DVO NRW zur Sicherung der Pflegeinfrastruktur unzureichend sind, so kann das Land sie ohne gesonderten Kostenausgleich korrigieren, wenn die Steuerungsgruppe aufgrund sämtlicher bis dahin gewonnener Erkenntnisse eine Verletzung der Kostenneutralität durch die Korrektur verneint.“ Am Ende des Evaluierungszeitraums sollte das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter auf der Basis der näher geregelten Dokumentation eine Kostenprognose in Bezug auf die Zeit ab dem 1.1.2019 erstellen und diese mit den Kommunalen Spitzenverbänden abstimmen (Ziff. 2. I)).

Vor diesem Hintergrund stimmten „die Parteien darin überein, dass zum APG NRW und zur APG DVO NRW derzeit ein formales Kostenfolgeabschätzungsverfahren nach dem KonnexAG nicht durchgeführt wird.“

Mit der „Ergänzungsvereinbarung zu der Verfahrensvereinbarung zur Sicherstellung der Kostenneutralität der Refinanzierung der Investitionsaufwendungen von Pflegeeinrichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Alten- und Pflegegesetz NRW sowie der auf seiner Grundlage erlassenen Ausführungsverordnung“ haben die Vereinbarungspartner unter anderem geregelt, dass sich die am Ende des Evaluierungszeitraums zu erstellende Kostenprognose auf die Zeit ab dem 1.1.2022 bezieht.

(b) Der Umstand, dass die Kumulativwertung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG insoweit also nicht auf einer Kostenfolgeabschätzung beruht, ist nicht deshalb unerheblich, weil nach der „Verfahrensvereinbarung zur Sicherstellung der Kostenneutralität der Refinanzierung der Investitionsaufwendungen von Pflegeeinrichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Alten- und Pflegegesetzes NRW sowie der auf seiner Grundlage erlassenen Ausführungsverordnung“ von einer Kostenneutralität im Wortsinn auszugehen wäre und deshalb insoweit ohnehin keine Kosten zu berücksichtigen wären, die Auswirkungen auf das Ergebnis der Kumulativwertung hätten haben können. Der in der Verfahrensvereinbarung verwendete Begriff der „Kostenneutralität“, den die Begründung zur Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz NRW und die dazu erstellte Kostenfolgeabschätzung offenbar übernommen haben, ist ausweislich der Regelung unter Ziff. 2.) h) der Verfahrensvereinbarung nicht dahin zu verstehen, dass die Kommunen von jeglicher Kostenlast freigehalten würden. Stattdessen soll dies nur insoweit gewährleistet werden, als die Kosten wesentlich im Sinne des strikten Konnexitätsprinzips sind. Eine Belastung mit unwesentlichen Kosten, die in die Kumulativwertung einzubeziehen sind, ist mithin nicht ausgeschlossen. Diese Kosten sind in die Kumulativwertung aber nicht eingeflossen.

(c) Dies ist weiter nicht deshalb unerheblich, weil sich hier lediglich eine prognose-typische Unwägbarkeit ausgewirkt hätte. Stattdessen liegt hier ein Fall des unterlassenen Rückgriffs auf eine Kostenfolgeabschätzung in Bezug auf ein gemäß § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG kumulativ zu berücksichtigendes weiteres Gesetzesvorhaben vor.

ee) Dieser Umstand, dass der Ordnungsgeber seine Annahme, das GEPA NRW sei kostenneutral, nicht auf eine Kostenfolgeabschätzung, sondern jenseits dessen auf den Inhalt einer vertraglichen Vereinbarung gestützt hat, ist zwar so im Text der maßgeblichen Regelungen nicht ausdrücklich vorgesehen. Unter den hier gegebenen Umständen hat er aber nicht die Verfassungswidrigkeit des § 5 DVO ProstSchG NRW zur Folge. Das Land ist stattdessen verpflichtet, die bislang unterbliebene Einbeziehung der Kosten des GEPA NRW nachzuholen, sobald und soweit ihm dies möglich ist. Ergibt sich daraus bezogen auf jeweils ein zurückliegendes Jahr eine wesentliche Belastung, muss das Land diese Belastung insgesamt ausgleichen. Dabei ist es unerheblich, dass § 5 DVO ProstSchG NRW nicht bereits selbst einen dahingehenden Anpassungsvorbehalt enthält. Zu dieser Anpassung ist der Ordnungsgeber bereits von Verfassungs wegen verpflichtet. Er könnte diese Pflicht mithin nur deklaratorisch gegen sich selbst begründen (dazu (1.)). Die Bestimmung in Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV steht dem nicht entgegen (dazu (2.)). Eine rückwirkende Anpassung des Belastungsausgleichs verfehlt auch nicht den Zweck des Konnexitätsprinzips (dazu (3.)). Die von der Landesregierung außerdem gegen eine rückwirkende Anpassung geltend gemachten Praktikabilitätserwägungen stehen dem ebenfalls nicht entgegen (dazu (4.)).

(1.) Der Konzeption des strikten Konnexitätsprinzips in Art. 78 Abs. 3 LV liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Kostenfolgen eines Gesetzes im Zeitpunkt seines Erlasses mit einer Kostenfolgeabschätzung hinreichend verlässlich prognostiziert werden können und diese Abschätzung auch vorgenommen werden muss, um zum Schutze der von der Aufgabenübertragung betroffenen Kommunen gleichzei-

tig mit der Aufgabenübertragung eine Entscheidung über den Belastungsausgleich treffen zu können.

Die von dieser Vorstellung abweichende ausnahmsweise in Betracht kommende Sondersituation, dass der aufgabenübertragende Gesetz- bzw. Verordnungsgeber sich in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise nicht in der Lage sieht, die Kosten eines Gesetzesvorhabens mit einer Kostenfolgeabschätzung sachgerecht und hinreichend belastbar zu prognostizieren, ist in Art. 78 Abs. 3 LV nicht ausdrücklich geregelt. Das kann sowohl den Fall betreffen, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber die Kostenfolgeabschätzung von vornherein unterlässt, als auch den Fall, dass er auf seine Kostenfolgeabschätzung nicht mehr zurückgreift, etwa weil er sie nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 7 KonnexAG für nicht mehr hinreichend belastbar erachtet und sie auch nicht sachgerecht nachbessern kann. Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Sonderfall nicht ohne Weiteres anzunehmen ist, sondern als systemwidrige Ausnahme vom Konzept des Art. 78 Abs. 3 LV i. V. m. dem Konnexitätsausführungsgesetz nur in engen Grenzen in Betracht kommt und vom aufgabenübertragenden Gesetz- und Verordnungsgeber plausibel dargelegt werden muss. Unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen dies in Betracht kommt und wieweit die Plausibilisierungspflicht reicht, bedarf hier aber keiner Entscheidung. Denn ausgehend von der in der vorgenannten Verfahrensvereinbarung geschilderten und übereinstimmend angenommenen Situation besteht kein vernünftiger Zweifel daran, dass eine solche Sondersituation in Bezug auf das Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen vorlag. Auch die Beschwerdeführerinnen, die sich in ihrem Vortrag ausdrücklich auf diesen Vorgang bezogen haben, stellen dies nicht in Abrede.

In einem solchen Fall muss der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber nicht prinzipiell von der Aufgabenübertragung Abstand nehmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1.3.1979

– 1 BvR 532/77 u. a., BVerfGE 50, 290 = juris, Rn. 110). Allerdings darf er es dann nicht bei der plausiblen Feststellung belassen, dass ihm eine hinreichende Kostenfolgeabschätzung nicht möglich gewesen sei. Ihn trifft vielmehr von Verfassungswegen eine über den Zeitpunkt des Erlasses des aufgabenübertragenden Gesetzes hinauswirkende retrospektive Ermittlungspflicht. Als Surrogat für die in Bezug auf das nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG zu berücksichtigende weitere Gesetzesvorhaben unterlassene oder – wie hier – aus sachgerechten Gründen nicht herangezogene Kostenfolgeabschätzung muss er alle Möglichkeiten ergreifen und ausschöpfen, um die ursprünglich nicht abschätzbaren Kostenfolgen nachträglich zu beziffern oder zumindest abzuschätzen. Sobald er dazu in der Lage ist, muss er eine Entscheidung über die rückwirkende Anpassung des Belastungsausgleichs treffen. Dabei ist der Gesetz- und Verordnungsgeber unmittelbar aus Art. 78 Abs. 3 LV verpflichtet, die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Möglichkeit rückwirkend so zu stellen, wie sie im Falle einer dem System des strikten Konnexitätsprinzips entsprechenden methodengerechten Kostenfolgeabschätzung gestanden hätten.

Diese Ausgleichspflicht berücksichtigt die Kosten, die wegen der Unmöglichkeit der Kostenfolgeabschätzung zunächst nicht erfasst werden konnten. Führen diese in Kumulation mit den weiteren gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG zu berücksichtigenden Belastungen zu einer wesentlichen Belastung, ist diese insgesamt auszugleichen. Das bedeutet hier, dass die Belastungsausgleichsregelung des § 5 DVO ProstSchG NRW neben den später abgeschätzten Kosten des GEPA NRW in einem – ggf. gesondert zu regelnden – Ausgleich zu berücksichtigen ist. Dieser hätte den nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG zu betrachtenden Zeitraum ebenso zu berücksichtigen wie die nach dieser Vorschrift relevanten Belastungen. Zudem kann dieser Ausgleich bereits getroffene und ggf. durch spätere Entwicklungen zu korrigierende Belastungsausgleichsregelungen einbeziehen.

(2.) Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV, der eine Anpassung des Belastungsausgleichs nur für die Zukunft anordnet, steht dem nicht entgegen. Zwar hat der Verfassungsge-

setzgeber in der Anpassung für die Zukunft einen effektiven Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände gesehen (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 22). Ausweislich des Wortlauts des Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV und der Gesetzesbegründung hat er dies aber nur für den Fall angenommen, in dem gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV eine Kostenfolgeabschätzung erfolgt ist. Diese bildet die im Leitbild des Art. 78 Abs. 3 LV unentbehrliche erste Stufe des dreistufigen Schutzmechanismus des strikten Konnexitätsprinzips, der – jeweils darauf aufbauend – auf der zweiten Stufe die Pflicht zur gleichzeitigen Schaffung eines Belastungsausgleichs (Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV) und auf der dritten Stufe dessen Überprüfung und Anpassung für die Zukunft folgen. Vor diesem Hintergrund gilt die Rechtsfolgenanordnung des Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV nicht, soweit die dafür vorausgesetzte Kostenfolgeabschätzung unterblieben ist.

Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV ist entgegen der Auffassung der Landesregierung nicht im Wege teleologischer Extension auf die hier in Rede stehende Situation anzuwenden. Dies würde dem von Art. 78 Abs. 3 LV angestrebten effektiven Schutz der Kommunen vor wesentlichen finanziellen Belastungen nicht gerecht. Eine Aufgabenübertragung ohne Kostenfolgeabschätzung und damit unter Inkaufnahme des über prognosetypische Unwägbarkeiten hinausgehenden Risikos unerkannter wesentlicher Belastungen weicht, wie ausgeführt, vom Leitbild des Art. 78 Abs. 3 LV ab. Diese Abweichung darf nicht weiterreichen als unabdingbar nötig. Wesentliche Belastungen, die die Gemeinden und Gemeindeverbände allein deshalb ohne Belastungsausgleich tragen mussten, weil eine Kostenfolgeabschätzung nicht möglich war, müssen im Rahmen des Möglichen zumindest nachträglich ausgeglichen werden.

(3.) Eine rückwirkende Anpassung des Belastungsausgleichs verfehlt entgegen der Annahme der Landesregierung nicht den Zweck des Art. 78 Abs. 3 LV. Dieser besteht, wie ausgeführt, nicht allein und vorrangig in der Transparenz der Entscheidungsgrundlagen und der Schärfung des Kostenbewusstseins des aufgabenübertragenden Gesetz- bzw. Verordnungsgebers. Zudem dient das strikte Konnexitäts-

prinzip dem Schutz der Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen. Gerade dieser Schutzzweck kann auch durch eine nachträgliche Anpassung des Belastungsausgleichs erreicht werden.

(4.) Praktikabilitätserwägungen stehen einer rückwirkenden Anpassung des Belastungsausgleichs ebenfalls nicht entgegen. Die Landesregierung schildert insoweit lediglich Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung eines rückwirkenden Belastungsausgleichs, nicht aber Umstände, die einen solchen tatsächlich unmöglich machen oder es sonst rechtfertigen würden, den Kommunen nicht nur – ausnahmsweise – ohne vorherige Kostenfolgeabschätzung Aufgaben zu übertragen, sondern auch ihnen nachträglich erkannte wesentliche Belastungen nicht auszugleichen. Insbesondere gehen veränderte Ressortverantwortlichkeiten der obersten Landesbehörden und gegebenenfalls damit zusammenhängende haushaltsrechtliche Fragen, die der Sphäre des Landes zuzurechnen sind, nicht zu Lasten der Gemeinden und Gemeindeverbände.

d) § 5 DVO ProstSchG NRW verstößt des Weiteren nicht wegen der dort geregelten zeitlichen Beschränkung des Belastungsausgleichs auf das Jahr 2017 gegen Art. 78 Abs. 3 LV. Ein Belastungsausgleich muss jeweils nur für das Jahr geschaffen werden, in dem die Bagatellgrenze überschritten ist.

aa) Art. 78 Abs. 3 LV enthält keine ausdrückliche Bestimmung über die Dauer des finanziellen Ausgleichs. Die Auslegung anhand seines Wortlauts, des aus den Gesetzesmaterialien erkennbaren Willens des (verfassungsändernden) Gesetzgebers sowie eine Zusammenschau mit den erläuternden Vorschriften des Konnexitätsausführungsgesetzes ergeben aber, dass die Belastungsausgleichspflicht nur dann und insoweit besteht, als die finanziellen Belastungen die Wesentlichkeitsschwelle übersteigen. Dies unterliegt einer jahresbezogenen Betrachtung. Dementsprechend ist der Belastungsausgleich auf diejenigen Jahre begrenzt, in denen die finanzielle Belastung oberhalb der Bagatellgrenze liegt.

Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV ist die Ausgleichspflicht sachlich auf den Ausgleich wesentlicher Belastungen beschränkt. Nur „dafür“ muss durch Gesetz oder Rechtsverordnung ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden. Nichts anderes folgt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen daraus, dass Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV im Plural den Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen anordnet. Diese Rechtsfolgenanordnung steht nicht losgelöst vom Erfordernis des Vorliegens einer wesentlichen Belastung („dafür“).

Ob eine wesentliche Belastung vorliegt, ist jahresbezogen festzustellen. In der Gesetzesbegründung wird für das Übertreten der Bagatellschwelle neben der Intensität der Inanspruchnahme auch deren Dauer als maßgeblich erachtet. Dies präzisierend wird auf die „jährliche (Netto-) Mehrbelastung“ abgestellt (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 23). Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung, dass die Abschätzung „für das erste Finanzjahr nach Inkrafttreten der Neuregelung und die beiden Folgejahre“ erstellt werden muss (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 24).

Dieses Prinzip der kalenderjährlichen Betrachtung hat Eingang in die einfachgesetzlichen und bei der Auslegung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV heranzuziehenden Vorschriften des Konnexitätsausführungsgesetzes gefunden. So ist gemäß § 4 Abs. 1 Satz 4 KonnexAG der Kostenausgleich jährlich zu zahlen. Nach § 4 Abs. 3 Satz 3 KonnexAG kann die jährliche Pauschale in der Höhe variieren. Auch die in § 4 Abs. 5 KonnexAG statuierte Pflicht zur Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung spätestens vor Ablauf von fünf Jahren und die daran gegebenenfalls anknüpfende Fortschreibungspflicht (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 26) unterstreicht das Prinzip der jahresbezogenen und nicht die gesamte Dauer der Aufgabenwahrnehmung einheitlich in den Blick nehmenden Betrachtung.

bb) Mit Blick auf die in Art 78 Abs. 3 Satz 2 LV angeordnete Koppelung der Belastungsausgleichspflicht an das Vorliegen einer wesentlichen Belastung und deren jahresbezogene Feststellung ist auch nicht die Annahme gerechtfertigt, dass be-

reits die einmalige Überschreitung der Bagatellschwelle eine ausgleichspflichtige dauerhafte und intensive Belastung der kommunalen Haushalte indiziere (so aber Jäger/Suhren, KonnexAG, 2019, § 2 Anm. 6.2.2).

Nichts anderes folgt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen aus der in der Rechtsprechung des VerFGH zum Ausdruck gebrachten und hinter § 4 Abs. 3 Satz 2 KonnexAG stehenden Erkenntnis, dass der Schwerpunkt der Kostenbelastung für die Gemeinden nicht so sehr im Jahr der Aufgabenübernahme besteht, sondern bei der dauernden Aufgabendurchführung, sich also die den Kommunen übertragene Aufgabe regelmäßig nicht mit dem Übertragungsakt erledigt, sondern fortlaufende Kosten verursacht (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 15.2.1985 – VerFGH 17/83, NVwZ 1985, 820 = juris, Rn. 6; StGH BW, Urteil vom 5.10.1998 – 4/97, LVerfGE 9, 3 = juris, Rn. 46). Auch dieser Umstand verpflichtet den Gesetzgeber dem Zweck des strikten Konnexitätsprinzips entsprechend zum Ausgleich finanzieller Belastungen wegen Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV nur insoweit, als diese wesentlich sind.

cc) Die Beschränkung des Belastungsausgleichs auf das Jahr, in dem die Bagatellgrenze voraussichtlich überschritten wird, verstößt nicht gegen das Gleichzeitigkeitsgebot des Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV. Insbesondere folgt aus dem Spannungsverhältnis zwischen der vorausgesetzten „Eindeutigkeit“ des Nichtüberschreitens einer Bagatellgrenze einerseits und den mit der Kostenfolgeabschätzung unvermeidbar verbundenen Prognoseunsicherheiten andererseits kein verfassungsrechtliches Gebot zu einem Ausgleich auch unwesentlicher Belastungen.

Der von Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV angeordnete unmittelbare zeitliche Zusammenhang ist jedenfalls dann noch gewahrt, wenn die Aufgaben- und die Belastungsausgleichsregelung zeitgleich in Kraft treten (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 10.1.2017 – VerFGH 8/15, NVwZ 2017, 780 = juris, Rn. 33). Eine solche gleichzeitige Bestimmung hat der Ordnungsgeber mit § 5 DVO ProstSchG NRW durch Anordnung eines Belastungsausgleichs für das Jahr 2017 und dessen Versagung

für die Folgejahre getroffen. Ob in Fällen des nachträglichen Belastungsausgleichs mit Rückwirkung eine weitergehende Pflicht zu einem „vorsorglichen Belastungsausgleich“ zum Schutz der Gemeinden vor zwar nicht prognostizierten, aber dennoch nicht gänzlich auszuschließenden wesentlichen Belastungen aus Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV zumindest dann gefolgert werden kann, wenn die möglichen Belastungen einen ganz erheblichen Umfang haben können, kann offen bleiben, da ein entsprechender Umfang möglicher Belastungen im vorliegenden Fall nicht ersichtlich ist.

Dies führt, anders als die Beschwerdeführerinnen unter Hinweis auf die nach der Kostenfolgeabschätzung für das Jahr 2019 um etwa 177.000,- Euro (ca. 4 %) unterschrittene Bagatellgrenze beanstanden, nicht zu einer unzulässigen Spitzabrechnung. Das sich aus Art. 78 Abs. 3 Satz 3 LV ergebende Verbot der Spitzabrechnung bezieht sich nur auf die zu leistende Ausgleichszahlung, die in pauschalierter Form erfolgen soll (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 22).

dd) Die Beschränkung des Belastungsausgleichs auf diejenigen Jahre, in denen die finanzielle Belastung wesentlich ist, steht auch mit dem Schutzzweck des Art. 78 Abs. 3 LV in Einklang. Weder die Schutz- noch die Warnfunktion verlangen vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der Kostenfolgenabschätzung mehr als er mit einer methodisch fehlerfreien Prognose zu schätzen im Stande ist. Auch verlangen sie nicht mehr als den Ausgleich einer solchermaßen prognostizierten wesentlichen Belastung. Einen absoluten Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände vor jedweder nicht schlechthin auszuschließenden wesentlichen Belastung garantiert Art. 78 Abs. 3 LV ausweislich der Prognoseabhängigkeit des strikten Konnexitätsprinzips und der von Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV angeordneten Korrektur des Belastungsausgleichs nur für die Zukunft nicht.

ee) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen steht durch die Beschränkung des Belastungsausgleichs auf die Jahre, in denen die Zusatzbelastung wesentlich ist, auch nicht eine Verletzung der Finanzausstattungsgarantie zu be-

fürchten, weil einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werden könnte (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 27.2.2018 – VerfGH 17/15, KommJur 2018, 145 = juris, Rn. 50). Aus Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV folgt gerade, dass die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie nicht bei bloßen Bagatellzusatzbelastungen infolge einer Aufgabenübertragung oder -änderung gefährdet ist, der verfassungsändernde Gesetzgeber es den Kommunen also zumutet, vergleichsweise marginale finanzielle Belastungen ohne Konnexitätsausgleich zu schultern.

ff) Die Vorschriften des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG und § 4 Abs. 3 KonnexAG gebieten entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen ebenfalls keine Auslegung des Art. 78 Abs. 3 LV dahingehend, dass ein finanzieller Ausgleich auch in den Jahren zu leisten sei, in denen die Bagatellschwelle von 0,25 Euro pro Einwohner nicht überschritten ist.

(1.) Der Kumulationsregelung des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG lässt sich nicht die Wertung entnehmen, dass auch eine die Schwelle von (im Regelfall) 0,25 Euro pro Einwohner nicht überschreitende finanzielle Belastung wegen ihrer Dauerhaftigkeit als wesentlich im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV anzusehen sei.

Nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG gilt die Pflicht zum Belastungsausgleich auch dann, wenn (erst) mehrere Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde zusammen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zu einer wesentlichen Belastung führen. Dies soll, wie ausgeführt, verhindern, dass mehrere marginale Übertragungen verschiedener Aufgaben aus dem Geschäftsbereich einer obersten Landesbehörde zu einer erheblichen Belastungskette führen, ohne dass ein Ausgleich gewährt würde (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 24). Damit setzt die Rechtsnorm eine bestimmte Wesentlichkeitsschwelle voraus, ohne diese abweichend von der in der Gesetzesbegründung dokumentierten Erwägung des (verfassungsändernden) Gesetzgebers zu bestimmen oder zu indizieren. Dementsprechend kann aus ihr nicht abgeleitet werden, ein Belastungsausgleich sei auch in den Jahren zu leisten, in

denen die Wesentlichkeitsschwelle nicht überschritten wurde. Dagegen spricht gerade auch das vorgenannte Prinzip der Jährlichkeit.

(2.) Auch aus § 4 Abs. 3 KonnexAG ergibt sich nicht die Wertung des (verfassungsändernden) Gesetzgebers, dass eine den Bagatellbetrag von 0,25 Euro pro Einwohner jährlich nicht überschreitende finanzielle Belastung wegen der Dauerhaftigkeit der Aufgabenwahrnehmung und damit aus Gründen der zeitlichen Kumulation im Regelfall als wesentlich im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV anzusehen und damit zu erstatten wäre.

Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KonnexAG muss die erstmalige Zahlung des Ausgleichs zeitnah nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, das den Belastungsausgleich regelt, erfolgen. Nach Satz 2 ist die Zahlung zu leisten, solange die Aufgabe wahrgenommen wird. Nach Satz 3 kann die jährliche Pauschale in der Höhe variieren. Diese Bestimmungen setzen das Vorliegen einer wesentlichen Belastung voraus, verschaffen den betroffenen Kommunen aber nicht über das von Art. 78 Abs. 3 LV Gebotene hinaus einen Anspruch auf einen Belastungsausgleich auch in den Jahren, in denen keine wesentliche Belastung vorliegt.