



DIE PRÄSIDENTIN DES  
SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN  
LANDTAGES

WISSENSCHAFTLICHER DIENST

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/3712

## **Konnexitätsvereinbarung zur Umsetzung des Cannabisgesetzes**

Abschluss der Arbeit: 27. September 2024

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

## A. Auftrag und Sachverhalt

Durch Landesverordnung vom 18. Juni 2024 hat die Landesregierung die für die Umsetzung des Cannabisgesetzes<sup>1</sup> (CanG) zuständigen Stellen bestimmt.<sup>2</sup> Darin hat das Land die Zuständigkeit für die Verfolgung der in § 36 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 Konsumcannabisgesetz<sup>3</sup> (KCanG) sowie der in § 27 Abs. 1 Medizinal-Cannabisgesetz<sup>4</sup> (MedCanG) aufgezählten Ordnungswidrigkeiten den örtlichen Ordnungsbehörden<sup>5</sup> übertragen.

Mit Schreiben vom 17. Juni 2024 hat das Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz dem Finanzausschuss des Landtages den Entwurf einer Vereinbarung zwischen der Landesregierung mit dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und dem Städteverband Schleswig-Holstein (im Folgenden: Konnexitätsvereinbarung) übermittelt.<sup>6</sup> Ziel der Vereinbarung ist es, die durch die an die örtlichen Ordnungsbehörden übertragenen Aufgaben bei den Gemeinden entstehende Mehrbelastung finanziell auszugleichen und so dem Konnexitätsgrundsatz aus Art. 57 Abs. 2 Landesverfassung<sup>7</sup> (LV) zu genügen.<sup>8</sup>

§ 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung bestimmt den an die Gemeinden zu leistenden finanziellen Ausgleich wie folgt:

*„Zum Ausgleich des zusätzlichen Aufwands bei den örtlichen Ordnungsbehörden dürfen die Gemeinden die von ihnen auf Grundlage des CanG festgesetzten Bußgelder, abweichend von § 90 Absatz 2 Satz 1 OWiG, selbst behalten. Dies gilt nicht für durch gerichtliche Bußgeldentscheidungen nach Einspruch festgesetzte Bußgelder.“*

In seiner 69. Sitzung vom 5. September 2024 hat der Finanzausschuss des Landtages den Wissenschaftlichen Dienst um eine Stellungnahme zu der Frage

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Änderung des Konsumcannabisgesetzes und des Medizinal-Cannabisgesetzes vom 20. Juni 2024, BGBl. I Nr. 207.

<sup>2</sup> Landesverordnung zur Durchführung des Cannabisgesetzes vom 18. Juni 2024, GVOBl. S. 467.

<sup>3</sup> Gesetz zum Umgang mit Konsumcannabis vom 27. März 2024, BGBl. I Nr. 109, S. 2; zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2024, BGBl. I Nr. 207.

<sup>4</sup> Medizinal-Cannabisgesetz vom 27. März 2024, BGBl. I Nr. 109, S. 28; zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2024, BGBl. I Nr. 207.

<sup>5</sup> Gemäß § 164 Abs. 1 Nr. 3 Landesverwaltungsgesetz sind dies die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister für die amtsfreien Gemeinden, die Amtsdirektorin oder der Amtsdirektor, in ehrenamtlich verwalteten Ämtern die Amtsvorsteherin oder der Amtsvorsteher, für die Ämter.

<sup>6</sup> Entwurf einer Vereinbarung über den Ausgleich des bei den örtlichen Ordnungsbehörden durch den mit der Landesverordnung zur Durchführung des Cannabisgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18. Juni 2024 (GVOBl. vom 4. Juli 2024, S. 467) entstandenen Mehraufwands, Stand: 16. Juli 2024, Umdruck 20/3508.

<sup>7</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014, GVOBl. S. 344; zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2021, GVOBl. S. 438.

<sup>8</sup> Siehe Präambel der Konnexitätsvereinbarung.

gebeten, ob § 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung ausreicht oder ob es insoweit einer gesetzlichen Grundlage bedarf.<sup>9</sup>

## B. Rechtslage

Im Folgenden ist gemäß dem Auftrag des Finanzausschusses zu prüfen, ob § 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung den formellen Anforderungen einer entsprechenden Regelung genügt oder ob es einer gesetzlichen Grundlage für die Regelung des finanziellen Ausgleichs bedürfte.

### I. Maßstab für die Regelung eines konnexitären finanziellen Ausgleichs

Formelle Anforderungen könnten sich zunächst vor dem Hintergrund ergeben, dass es sich um eine Regelung handelt, die den zusätzlichen Aufwand der örtlichen Ordnungsbehörden im Sinne der *Konnexität* ausgleichen soll.<sup>10</sup>

#### 1. Art. 57 Abs. 2 LV

Maßgebliche Vorschrift für diese Kostendeckungsregelung ist zunächst Art. 57 Abs. 2 LV:

*„Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“*

Satz 1 der Norm schafft zunächst die **formelle Verpflichtung** des Gesetzgebers, die Bereitstellung von Finanzmitteln zur Kostendeckung zu regeln.<sup>11</sup>

Aus dem *Wortlaut* der Norm („dabei“) ergibt sich zudem, dass die **Kostendeckungsregelung** in einem **Landesgesetz** oder einer **Landesverordnung** getroffen werden muss.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Kurzbericht über die 69. Sitzung des Finanzausschusses vom 5. September 2024, TOP 6.

<sup>10</sup> Für die Zwecke des Gutachtens wird entsprechend dem Auftrag vorausgesetzt, dass die Regelung Konnexität auslöst.

<sup>11</sup> Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 57 Rn. 31.

<sup>12</sup> So auch die Beschlussempfehlung Sonderausschuss zur Ergänzung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein zu Art. 46 und 49 LV a.F., Drs. 14/1245, S. 18.

Zieht man die *Gesetzesmaterialien* heran, sind jene Kostendeckungsregelungen, die *Bestimmungen über die Einzelheiten der Kostendeckung* enthalten können, von der *grundsätzlichen Sicherstellung der Kostendeckung* zu trennen. Letztere hat ausweislich der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses zur Ergänzung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein durch **Gesetz** zu erfolgen, wobei auch das **Finanzausgleichsgesetz**<sup>13</sup> für einen Ausgleich genutzt werden kann.<sup>14</sup> Die gesetzliche Sicherung der Kostendeckung muss nicht zwingend mit der Aufgabenübertragung erfolgen; es ist ausreichend, wenn bei spezialgesetzlicher Regelung der finanzielle Ausgleich im selben Haushaltsjahr erfolgt.<sup>15</sup>

Daher fordert bereits die Landesverfassung, dass jedenfalls die *grundsätzliche Sicherstellung der Kostendeckung* in einem formellen Gesetz normiert wird, wohingegen für *weitere Bestimmungen über die Einzelheiten der Kostendeckung* sowohl ein Landesgesetz als auch eine Landesverordnung in Betracht kommt.<sup>16</sup> Eine Vereinbarung genügt den formellen Anforderungen beider Regelungen hingegen nicht.

## 2. § 4 Abs. 2 KonnexitätsAusfG

Zusätzliche Regelungen zum finanziellen Ausgleich für eine Mehrbelastung trifft das Konnexitätsausführungsgesetz<sup>17</sup> (KonnexitätsAusfG). In § 4 Abs. 2 Satz 2 und 3 KonnexitätsAusfG heißt es:

*„Das Gesetz oder die Verordnung des Landes, das oder die die Mehrbelastung auslöst, soll auch den Ausgleich regeln. Sofern ein Ausgleich durch gesonderte Regelung erfolgt, muss diese in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung stehen.“*

Auch danach ist jedenfalls der Grundsatz, dass der Ausgleich im Rahmen des **Landesgesetzes** oder der **Landesverordnung**, welches die Mehrbelastung auslöst,

---

<sup>13</sup> Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 12. November 2020, GVOBl. S. 808, ber. S. 996; zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2024, GVOBl. S. 178.

<sup>14</sup> Beschlussempfehlung Sonderausschuss zur Ergänzung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein zu Art. 46 und 49 LV a.F., Drs. 14/1245, S. 18.

<sup>15</sup> Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 57 Rn. 32.

<sup>16</sup> So beispielhaft die Landesverordnung zur Kostendeckung nach dem Wasserabgabengesetz, welche die Einzelheiten der Kostendeckung regelt, während die grundsätzliche Sicherstellung einer Kostendeckung ihre (formelle) Gesetzesgrundlage in § 6 Abs. 2 Wasserabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein findet; Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 57 Rn. 31.

<sup>17</sup> Gesetz zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 57 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexitätsAusfG) vom 27. April 2012, GVOBl. S. 450; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juni 2020, GVOBl. S. 364.

geregelt werden soll. Zwar wird auch die Möglichkeit einer gesonderten Regelung eröffnet, ohne die formellen Voraussetzungen dieser Regelung im Wortlaut ausdrücklich zu normieren. Gleichwohl ergibt bereits eine *verfassungskonforme Auslegung*, dass für die grundsätzliche Entscheidung eines finanziellen Ausgleichs eine **gesetzliche Regelung** erforderlich ist und auch im Übrigen die in der Landesverfassung enthaltenen Anforderungen unverändert anzunehmen sind. Hierfür streiten zusätzlich *Sinn und Zweck* der Ausgleichsregelung: Schließlich soll der Gesetzgeber prognostizieren, welche finanziellen Mehrbelastungen mit der Aufgabenübertragung einhergehen.<sup>18</sup> Der zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtende Landesgesetzgeber soll sich vor einer Übertragung einer Aufgabe die entstehenden Mehrkosten vergegenwärtigen und zum Schutz des kommunalen Handlungsspielraums sowie der kommunalen Eigenverantwortung entsprechende Kostendeckungsüberlegungen anstellen.<sup>19</sup> Die gesetzgeberische Warnfunktion erfordert, dass der Gesetzgeber jedenfalls im Grundsatz über einen erforderlichen Ausgleich entscheidet.

### 3. Zwischenergebnis

Bereits der Umstand, dass § 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung den Zweck hat, den bei den örtlichen Ordnungsbehörden entstandenen zusätzlichen Aufwand im Sinne der Konnexität auszugleichen, setzt eine **gesetzliche Regelung** voraus. Allein der Abschluss einer Vereinbarung genügt den formellen Anforderungen vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips nicht.

## II. Maßstab für eine von § 90 Abs. 2 Satz 1 OWiG abweichende Regelung

§ 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung spricht den Gemeinden das Recht zu, die von ihnen auf Grundlage des Cannabisgesetzes festgesetzten *Bußgelder* selbst zu behalten. Dies stellt eine *Abweichung vom Grundsatz aus § 90 Abs. 2 Satz 1 Ordnungswidrigkeitengesetz*<sup>20</sup> (OWiG) dar. Zu prüfen ist, ob das Ordnungswidrigkeitengesetz selbst formelle Anforderungen an eine derartige Abweichung stellt.

---

<sup>18</sup> Vgl. MVVerfG, Urteil vom 19. August 2021 – LVerfG 2/19, LVerfG 3/19, LVerfG 1/20 –, NVwZ 2021, 1776 (Rn. 110 ff.).

<sup>19</sup> Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 57 Rn. 31; Dombert/Penski, Erfordernis einer Kostenprognose im Konnexitätsprinzip – keine Vorschusspflicht von Kommunen für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, KommJur 2020, 121 (123).

<sup>20</sup> Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987, BGBl. I S. 602; zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2024, BGBl. I Nr. 234.

§ 90 Abs. 2 Satz 1 OWiG bestimmt:

*„Die Geldbußen fließen, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, in die Bundeskasse, wenn eine Verwaltungsbehörde des Bundes den Bußgeldbescheid erlassen hat, sonst in die Landeskasse.“*

Danach würden die durch die örtlichen Ordnungsbehörden festgesetzten Bußgelder für Ordnungswidrigkeiten nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 KCanG und § 27 Abs. 1 MedCanG im Ausgangspunkt dem Land zukommen.

§ 90 Abs. 2 Satz 1 OWiG enthält jedoch einen **Vorbehalt für abweichende gesetzliche Regelungen** („soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt“), soweit dies im Einzelfall aus besonderen Gründen sachgerecht erscheint.<sup>21</sup> In der Praxis haben die Länder in so weitem Umfang von dem Vorbehalt Gebrauch gemacht, dass die Ausnahme einen größeren Anwendungsbereich erfassen dürfte als der Regelfall des § 90 Abs. 2 Satz 1 OWiG.<sup>22</sup>

Der Wortlaut des § 90 Abs. 2 Satz 1 OWiG lässt Abweichungen – wie sie § 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung vorsieht – jedoch ausdrücklich nur durch **Gesetz** zu. Die Gesetzesbegründung spricht ebenfalls nur von der Einführung eines Vorbehalts für eine „andere **gesetzliche** Regelung“.<sup>23</sup> Auch in der juristischen Fachliteratur werden Ausnahmen lediglich in der Rechtsform des **Bundes- oder Landesgesetzes** für möglich gehalten.<sup>24</sup>

Da § 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung kein Gesetz, sondern lediglich eine zwischen dem Land und dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und dem Städteverband Schleswig-Holstein zu treffende Vereinbarung darstellt, genügt dieser für sich genommen nicht den Anforderungen, die § 90 Abs. 2 Satz 1 OWiG für eine derartige Abweichung vom Grundsatz des Verbleibs der Geldbuße beim Land aufstellt.

---

<sup>21</sup> Vgl. Gesetzesbegründung zu § 79 OWiG a.F., Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, zu Drs. V/2600 und zu Drs. V/2601, S. 12.

<sup>22</sup> *Mitsch*, in: *Karlsruher Kommentar zum OWiG*, 5. Aufl. 2018, § 90 Rn. 30. Vgl. etwa für Schleswig-Holstein § 18 Abs. 6 Kommunalabgabengesetz des Landes, wonach die durch Bußgeldbescheid der Verwaltungsbehörden festgesetzten Geldbußen dem Träger der öffentlichen Verwaltung zustehen, der Gläubiger der Abgabe ist, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht.

<sup>23</sup> Gesetzesbegründung zu § 79 OWiG a.F., Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, zu Drs. V/2600 und zu Drs. V/2601, S. 12. Hervorhebung durch die Verfasserinnen dieses Gutachtens.

<sup>24</sup> *Gassner*, in: *Gassner/Seith, OWiG*, 2. Aufl. 2020, § 90 Rn. 12; *Mitsch*, in: *Karlsruher Kommentar zum OWiG*, 5. Aufl. 2018, § 90 Rn. 30; *Nestler*, in: *BeckOK OWiG*, 43. Edition Stand: 1. Juli 2024, § 90 Rn. 54; *Nordhues*, in: *PdK Bund, A 20*, § 90 Rn. 4.

### **III. Ergebnis**

Sowohl das Konnexitätsprinzip als auch das Ordnungswidrigkeitengesetz schreiben vor, dass eine Regelung, wie sie § 4 Abs. 1 Konnexitätsvereinbarung trifft, in der Form eines Gesetzes zu ergehen hat. Der dem Finanzausschuss vorgelegte Entwurf einer Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und dem Städteverband Schleswig-Holstein genügt für sich genommen diesen Anforderungen nicht.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Oliwia Urbanski und Dr. Marie Holst