

Städtetag Nordrhein-Westfalen  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

## Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

An den Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn  
Ulrich Schmidt  
Postfach 10 11 43  
  
40002 Düsseldorf



Marienburg  
Lindenallee 13 - 17  
50968 Köln

28.08.2002/Erk

Telefon (02 21) 37 71-0  
Durchwahl 37 71-1 18  
Telefax (02 21) 37 71-1 78  
eMail post@staedtetag-nrw.de

Bearbeitet von  
Dr. Gertrud Witte

Aktenzeichen

30.05.12 N

### **Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik am 5. September 2002 im Landtag; "Gesetz zur Änderung der Landesverfassung – Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankern" (Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 13/2279)**

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Finanzlage der Kommunen hat sich in den letzten Jahren dramatisch zugespitzt. Politische Entscheidungen zur Verbesserung der kommunalen Finanzen sind notwendiger denn je. Die Finanzlage kann verbessert werden, wenn sowohl die Einnahmen erhöht, als auch die Aufgaben und Ausgaben verringert werden. Ein wichtiges Instrument zur Aufgaben- und Ausgabenreduzierung ist nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände ein verfassungsrechtlich abgesichertes Konnexitätsprinzip nach dem Verursachergrundsatz. Wer Ausgaben verursacht, muss auch deren adäquate Finanzierung sicherstellen.

Die nach unserer Auffassung richtigen Ansätze zur Lösung dieser Problematik enthalten die im Jahre 1995 von den Professoren Friedrich Schoch und Joachim Wieland veröffentlichten gutachtlichen Ausführungen unter dem Thema "Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben" (1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., ISBN 3 – 7890 – 3799-0). Hierauf möchten wir ausdrücklich hinweisen.

#### **Frage 1:**

**Welches sind die kostenintensivsten Aufgaben, die den Kommunen vom Bund und vom Land seit 1997 zugewiesen sind? Führt die derzeitige Regelung für Kommunen zu einer aufgabenadäquaten Erstattung der notwendigen Kosten?**

#### **Antwort:**

Vom Bund sind den Kommunen besonders kostenintensive Aufgaben vor allem durch das **Grundsicherungsgesetz**, das zum 1.1.2003 in Kraft tritt, zugewiesen worden. Es bestimmt die Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern der Grundsicherung. Das bedeutet, dass die anspruchsberechtigten Menschen (bedürftige Alte und Erwerbsunfähige) einen unmittelbaren Leistungsanspruch gegen die Krei-

se und kreisfreien Städte erhalten, während die zur Finanzierung vorgesehenen – voraussichtlich nicht ausreichenden – Mittel des Bundes von diesem an die Länder geleitet werden. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen ab 2003 mit jährlichen Mehrkosten von mindestens 500 Millionen Euro.

Kostenträchtig ist auch das SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – vom 19.06.2001. Es bestimmt die Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern der **Rehabilitation** bei gleichzeitiger Ausweitung der Leistungsansprüche. Insbesondere die Kosten für Leistungen der Früherkennung und Frühförderung belasten die Kommunen stark.

Das **Zuwanderungsgesetz** des Bundes, das zum 01.01.2003 in Kraft tritt, wird einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den kommunalen Ausländerbehörden zur Folge haben. Außerdem erscheint die Finanzierung der verpflichtenden Integrationskurse durch Bund und Länder nicht gesichert. Kostenträchtig ist auch das **Behindertengleichstellungsgesetz** des Bundes, das die Barrierefreiheit bei allen öffentlichen Gebäuden vorschreibt.

Zu einem die Kommunen finanziell belastenden Vorhaben kann auch die als Folge von EU-Recht zwingende Novellierung der **Trinkwasserverordnung** des Bundes werden. Je nach Ausgestaltung der landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zu dieser am 1. Januar 2003 in Kraft tretenden VO können allein durch neue Kontroll- und Überwachungsaufgaben in NRW Ausgaben in zweistelliger Millionenhöhe auf die Kommunen zukommen.

Weitere kostenträchtige Aufgabenverlagerungen von Bund und Land werden in der Folge beispielhaft erwähnt:

- Die Neuregelungen von Bund und Land beim Unterhaltsvorschussgesetz (die jeweiligen staatlichen Finanzierungsanteile wurden zu Lasten der Kommunen abgesenkt).
- Die Hygieneüberwachung nach dem Infektionsschutzgesetz
- Die Anforderungen nach dem Pflegequalitätssicherungsgesetz
- Die Verschärfung der Anforderungen an die Heimaufsicht durch das Heimgesetz
- Die Beteiligung der Kommunen an den Krankenhausinvestitionskosten
- Die Aufgaben aufgrund des Bundes- und Landesbodenschutzgesetzes
- Die Aufgaben aufgrund der FFH-Richtlinie in Verbindung mit dem Landschaftsgesetz NRW
- Das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG NRW), demzufolge die Kommunen in NRW jährlich 736 Millionen Euro aus eigenen Mitteln für Feuerschutzaufgaben zahlen.

### **Aufgabenadäquate Kostenerstattung?**

Eine Finanzierung von Bundesgesetzen, durch die der Bund – an den Ländern vorbei - unmittelbar die Kommunen zu Aufgabenträgern bestellt, ist nicht sichergestellt. Nach dem Grundgesetz gibt es keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen: finanzverfassungsrechtlich gelten die Kommunen als Teil der Länder. Der Bund kann bei Aufgabenübertragungen also nicht den Kommunen, sondern nur den Ländern Finanzmittel zur Verfügung stellen. Die Kommunen müssen allerdings feststellen, dass die Länder diese - meist ohnehin nicht ausreichenden - Mittel nicht oder nicht in voller Höhe an sie weiterreichen. Der ehemalige Städtetagspräsident Manfred Rommel hat insoweit von den „klebrigen Fingern der Länderfinanzminister“ gesprochen.

Im Regelfall werden Bundesgesetze von den Ländern ausgeführt. Überträgt das jeweilige Land die Aufgabe weiter auf die kommunale Ebene, so ist es bei einem strikten Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung gehalten, den Kommunen einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Dass dies in Nordrhein-Westfalen derzeit nicht eingehalten wird, sei an folgendem Beispiel demonstriert:

Ein Bundesgesetz, das kostenträchtige Leistungen vorschreibt und von den Ländern auszuführen ist, ist das Asylbewerberleistungsgesetz. (Es sollte eigentlich die Kommunen als Sozialhilfeträger entlasten). Das Land NRW hat seine eigenen Leistungsverpflichtungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz durch Ausführungsgesetz voll auf die kommunale Seite verlagert; es ersetzt den Kommunen aber nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (in der jeweils geltenden Fassung) nur einen Teil der von diesen zu erbringenden Leistungen. Eine auf diesen Tatbestand gestützte und mit dem Konnexitätsprinzip der Landesverfassung begründete Verfassungsbeschwerde zahlreicher Kommunen hat der Verfassungsgerichtshof NRW für **unzulässig** erklärt. (Grund: Eine Untätigkeit des Gesetzgebers könne nicht mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde angegriffen werden). Der Präsident hat den Kommunen aber ausdrücklich empfohlen, die Materie im Wege eines konkreten Normenkontrollverfahrens erneut an den Verfassungsgerichtshof heranzutragen. Diese Verfahren sind z.Z. initiiert.

### **Mittelbare Lastenverschiebungen**

Kosten werden von Bund und Land aber nicht nur im Rahmen von direkten Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene verschoben. Finanzielle Belastungen erwachsen den Städten häufig nur **mittelbar**, und zwar durch Gesetze, die Einnahmeverluste, z.B. Steuerausfälle, bewirken oder zusätzliche Belastungen, z.B. in der Sozialhilfe, zur Folge haben. So finanzieren die Kommunen inzwischen u.a. folgende Leistungen durch erhebliche Steuerausfälle und Zuweisungsverluste mit: das Kindergeld mit jährlich rund 3,5 Milliarden Euro, den Aufbau der privaten Altersvorsorge, ansteigend auf 2,4 Milliarden Euro jährlich bis 2009, die Einnahmen des Bundes aus dem Verkauf der UMTS-Mobilfunk-Lizenzen mit mehr als 5 Milliarden Euro (weil die Unternehmen ihre Ausgaben für die Lizenzen abschreiben können). Die Anhebung der Gewerbesteuerumlage durch das Steuersenkungsgesetz belastet die Kommunen ansteigend auf rund 3 Milliarden Euro jährlich bis 2005.

Mittelbare Belastungen auf der Ausgabenseite ergeben sich vor allem aus der seit Jahren zu beobachtenden Tendenz des Bundes, Leistungen der primären Sicherungssysteme zu kürzen oder zu streichen und damit die kommunal finanzierte Sozialhilfe weiter zu belasten. Gegen solche mittelbaren Lastenverschiebungen helfen auch keine Konnexitätsregelungen.

**Zusammenfassend** ist festzuhalten: Die kommunalen Finanzsorgen auf der Ausgabenseite resultieren vor allem aus der Abwälzung kostenträchtiger Aufgaben von Bund und Ländern ohne gleichzeitige aufgabenakzessorische Finanzierungsregelung, den zahlreichen Personal- und Ausstattungsstandards mit hohen Kostenwirkungen sowie den stark wachsenden Soziallasten der Städte und Kreise.

### **Frage 2:**

**Welche rechtlichen Regelungen würden Sie vorschlagen, um die Kommunen finanziell zu entlasten?**

### **Antwort:**

Die finanzielle Entlastung der Kommunen muss auf der Aufgaben- und Ausgabenseite ansetzen. Die Zahl der auf die Kommunen übertragenen kostenträchtigen Aufgaben muss reduziert werden, die Regelungsdichte eingeschränkt und ein massiver Standardabbau vorangetrieben werden. Frühzeitige kommunale Beteiligungsrechte an Gesetzgebungsverfahren in Europa, Bund und Ländern – möglichst verfassungsrechtlich abgesichert - und eine institutionalisierte Gesetzesfolgenabschätzung sind unerlässlich. Vor allem im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat einigen sich Bund und Länder häufig zu Lasten der Kommunen. Kommunale Vetorechte bei kostenträchtigen Gesetzen nach österreichischem Vorbild wären deshalb wünschenswert, erfordern aber Verfassungsänderungen.

## 2.1 Landesrechtliche Regelungen zur finanziellen Entlastung der Kommunen

Als ein besonders wichtiges Instrument der Aufgabenkritik und Ausgabenreduzierung fordern die kommunalen Spitzenverbände seit langem die verfassungsrechtliche Absicherung eines strikten Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen nach dem Grundsatz: „Wer bestellt, bezahlt“. Denn derjenige Gesetzgeber, der die von ihm erfundenen, ausgeweiteten oder weitergereichten Aufgaben auch finanzieren muss, wird sehr viel zurückhaltender sein, als derjenige, der zu Lasten kommunaler Kassen bestellen kann. Inzwischen gibt es strikte Konnexitätsregelungen in 7 Länder-Verfassungen.

In NRW besteht das hauptsächliche Hindernis einer adäquaten Finanzierung gesetzlich übertragener Aufgaben darin, dass Landesregierung und Landtag sich immer auf die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW zur geltenden Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung berufen konnten. Diese negiert eine konnexe, d.h. aufgabenakzessorische Finanzierungsverpflichtung des Landes bei Aufgabenübertragungen.

Das Gericht legt die Konnexitätsvorschrift der Landesverfassung nämlich dahingehend aus, dass verfassungsrechtlich entscheidend allein die Frage sei, ob die den kommunalen Aufgabenträgern **insgesamt** zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben angemessen seien. Eine verfassungsrechtlich konforme Finanzierung sei bereits dann gewahrt, wenn den kommunalen Körperschaften insgesamt noch hinreichende Mittel zur eigenverantwortlichen Verwendung verblieben. Der kommunalen Ebene werde verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als **Gesamt**volumen gewährleistet. Damit wird die Konnexitätsregelung wie eine allgemeine Finanzausgleichsregelung interpretiert.

Im Gegensatz zu Verfassungsgerichten anderer Länder verkennt der Verfassungsgerichtshof NRW mit seiner Rechtsprechung den speziellen Schutzgehalt der aufgabenakzessorischen Regelung des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung im Unterschied zur allgemeinen Finanzausgleichspflicht des Landes gem. Art. 79 S. 2 Landesverfassung. Beide Vorschriften stellen zwei selbständige und verschiedenartige Ausformungen der finanziellen Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung dar. Dies ergibt sich insbesondere aus der Verfassungssystematik, da Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung (Konnexität) als *lex specialis* Art. 79 Landesverfassung (Finanzausgleich) vorangestellt ist und so von der allgemeinen Gewährleistung einer gemeindlichen Finanzausstattung **unabhängig** ist.

Da nicht sicher ist, ob der Verfassungsgerichtshof seine ständige Rechtsprechung ändern und zwei selbständige und verschiedenartige Ausformungen der finanziellen Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung anerkennen wird, ist eine klarstellende Regelung des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung im Sinne der Gesetzesinitiative unverzichtbar. In Ergänzung zur Verfassungsbestimmung sollte eine gesetzliche Regelung Grundsätze zur Anwendung des Konnexitätsprinzips und zu einer Kostenfolgeabschätzung enthalten.

Es sollte klargestellt werden, dass die Konnexitätsregelung sowohl bei der Übertragung von neuen öffentlichen Aufgaben auf die kommunalen Körperschaften als auch bei Veränderung bestehender kommunaler Aufgaben und deren Standards eingreift. Der Begriff "öffentliche Aufgaben" hat dabei sowohl Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben einzuschließen.

Die landesrechtliche Konnexitätsregelung muss auch dann greifen, wenn das Land die Ausführung von Bundes- und EU-rechtlichen Regelungen den kommunalen Körperschaften überträgt.

Darüber hinaus wären in einem Art. 78 Abs. 3 Satz 2 ergänzenden Gesetz Mindestanforderungen an eine Kostenfolgeabschätzung zu stellen, die die kommunalen Spitzenverbände bereits in ihrem Schreiben vom 18.03.2002 dargestellt haben.

## 2.2 Bundesrechtliche Regelungen zur finanziellen Entlastung der Kommunen

Es muss verhindert werden, dass der Bund – an den Ländern vorbei – kostenträchtige Aufgaben unmittelbar der kommunalen Ebene zuweist, weil er nach dem Grundgesetz auch keine Finanzierungsverpflichtung gegenüber den Kommunen hat. In diesen Fällen der unmittelbaren Aufgabenübertragungen seitens des Bundes greifen auch die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien nicht.

Zu dieser Problematik wird im Einzelnen bei Frage 6 Stellung genommen.

### Frage 3:

**Wie bewerten Sie die seit 1997 vorgenommenen gesetzlichen Initiativen, die das Konnexitätsprinzip verankern bzw. ausgestalten (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein)? Ist die Finanzausstattung der Kommunen in diesen Ländern insgesamt als besser zu bewerten und gibt es Untersuchungen, die belegen, dass sich die Haushaltssituation der Kommunen gegenüber Kommunen in Ländern ohne striktes Konnexitätsprinzip nachhaltig verbessert hat?**

### Antwort:

In allen Flächenländern – mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Hessen (dort gibt es aber inzwischen eine im Landtag verabschiedete Verfassungsänderung, die noch durch Volksentscheid bestätigt werden muss) -, gibt es inzwischen Konnexitätsregelungen oder Garantieverpflichtungen. Es gibt relative Konnexitätsprinzipien, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, die eine **Kostenregelungspflicht** des Landes vorsehen, wenn das Land Aufgaben auf die kommunale Ebene überträgt, und es gibt sog. strikte Konnexitätsprinzipien wie in Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen sowie neuerdings in Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, die nicht nur eine Kostenregelung, sondern eine **Kostenerstattung** bzw. einen **Kostenausgleich** vorsehen. Einige Konnexitätsregelungen gelten nur für Angelegenheiten des sog. übertragenen Wirkungskreises (Beispiel: Niedersachsen), andere für alle öffentlichen Angelegenheiten, also auch für sog. pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten (Beispiel: Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt).

Die Rechtsprechung mehrerer Landesverfassungsgerichte – mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen – hat diese Konnexitätsregelungen inzwischen verbindlich ausgelegt. Sie stellt fest, dass die Kommunen für Aufgaben, die vom Tatbestand des strikten Konnexitätsprinzips umfasst sind, einen Anspruch auf vollen Kostenausgleich haben. Dieser besteht **neben** dem und **unabhängig** vom kommunalen Finanzausgleich, ist aufgabenakzessorisch und von der kommunalen Finanzkraft und der Leistungsfähigkeit des Landes **unabhängig**. Dem gegenüber beinhaltet der kommunale Finanzausgleich eine Aufstockung der kommunal-individuellen Finanzmittel, die von der Finanzkraft der jeweiligen Kommune abhängig sei und unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes erfolge.

Schwierigkeiten bei der Auslegung der Konnexitätsprinzipien hat es bisher nur im Saarland gegeben, das mit Gesetz vom 25.08.1999 eine Konnexitätsregelung getroffen hat, die sprachlich von den entsprechenden Bestimmungen in den anderen Landesverfassungen abweicht. Sie ist teilweise als striktes Konnexitätsprinzip, teilweise aber auch nur als allgemeine Finanzausgleichsregelung interpretiert worden.

Ähnliche Probleme könnten sich in Hessen ergeben. Dort hat sich der Landtag für eine Formulierung entschieden, bei der nicht sicher ist, ob sie als Konnexitätsregelung interpretiert werden wird. Sie ist noch durch Volksentscheid am 22.09.2002 zu bestätigen.

In Mecklenburg-Vorpommern gibt es seit dem Jahre 2000 ein striktes Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung, das von den kommunalen Landesverbänden als sehr positiv bewertet wird. Sie heben besonders hervor, dass die Leistungen des Landes nach der Konnexitätsregelung unabhängig von den Leistungen der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze gewährt werden. Soweit stellten Leistungen aufgrund des Konnexitätsprinzips ein „Mehr“ an kommunaler Finanzausstattung dar. Ergänzend zur Verfassungsbestimmung gibt es in Mecklenburg-Vorpommern eine gemeinsame Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände, in der Einzelheiten des Verfahrens, insbesondere der Kostenfolgeschätzung, festgelegt werden. Sie erscheint vorbildlich und wird unserer Stellungnahme beigelegt (Anlage).

Konkrete Erfahrungen mit den finanziellen Auswirkungen der neuen Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen liegen noch nicht vor. Die kommunalen Spitzenverbände betrachten Konnexitätsregelungen aber auch weniger als Finanzierungsinstrument, sondern sehen ihre Hauptbedeutung in ihrer Präventivfunktion bzw. ihrer edukatorischen oder pädagogischen Wirkung. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern spricht von einem Instrument der Selbstdisziplinierung der Politik: Es wirke als Verhinderungsinstrument innerhalb der Landesregierung, wenn erste Überlegungen für neue Gesetze und Verordnungen angestrengt würden, die mit kommunalen Mehrkosten verbunden sind. Viele Gesetzgebungsvorhaben würden deshalb in einem sehr frühen Stadium abgebrochen. So seien z.B. im Sportförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern alle finanziell verpflichtenden Regelungen für die Kommunen weggelassen worden. Das Konnexitätsprinzip wirke so als wichtiges Korrektiv gegenüber gesetzlichen Wohltaten, die sonst von den Gemeinden finanziert werden müssten.

**Frage 4:**

**Halten Sie es für sinnvoll, auf Länderebene die Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zu regeln, bevor dies im Verhältnis des Bundes zu den Ländern im Grundgesetz geregelt würde?**

**Antwort:**

Ja, das ist sinnvoll und notwendig. Sowohl dann, wenn das Land aus eigener Kompetenz Aufgaben kreiert und den Kommunen zur Durchführung überträgt als auch dann, wenn es vom Bund übertragene Aufgaben und Leistungsverpflichtungen an die Kommunen weiterreicht, muss es seiner Finanzverantwortung diesen gegenüber gerecht werden. Dies geschieht in beiden Fällen durch die Aufnahme eines strikten Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung. Dadurch würde das Land auch mehr als bisher angehalten, im Bundesrat darauf Einfluss zu nehmen, dass kostenträchtige Bundesgesetze entweder unterbleiben oder finanziell voll abgesichert werden.

Im Verhältnis Bund – Länder gibt es derzeit nach dem Grundgesetz keine Konnexitätsregelung im Sinne eines Verursacherprinzips. Nach Artikel 104 a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.

Es „bezahlt“ mithin diejenige staatliche Ebene (Bund bzw. Land), die die jeweilige Verwaltungsaufgabe ausführt. Die Länder sind insofern geschützt, als sie über den Bundesrat an der Gesetzgebung mitwirken. Das Grundgesetz bindet also im Verhältnis von Bund und Ländern die Ausgabenlast an die Aufgabenlast, bzw. Verantwortungsverantwortung. Wollte man dies generell und grundsätzlich ändern, müsste man die Finanzverfassung des Grundgesetzes in wesentlichen Teilen ändern. Der Deutsche Juristentag 1995 in Karlsruhe hat deshalb eine so weitgehende Änderung auch nicht vorgeschlagen. Er geht von der Überlegung aus, dass hinter der jetzigen Grundgesetzregelung der Gedanke steht,

dass diejenige Verwaltung, die die übertragenen Aufgaben ausführt, Gestaltungsspielräume für ein sparsames Haushalten habe. Dieser Gedanke passe dann nicht, wenn ein Gesetz detaillierte Aufträge an die jeweilige Verwaltung enthalte, insbesondere genau spezifizierte Leistungsansprüche begründe. Der Deutsche Juristentag hat deshalb eine sog. eingeschränkte Gesetzeskausalität vorgeschlagen. Danach soll Art. 104 a Abs. 3 GG dahingehend geändert werden,

„dass der Bund dann die Ausgaben für Leistungen zu tragen hat, wenn die Länder oder die vom Bund ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden (Gemeindeverbände) Maßnahmen des Bundes ausführen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen.“

**Frage 5:**

**Sind die Finanzkreise nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung derart getrennt, dass es in Anbetracht der dramatischen finanziellen Situation der Kommunen sinnvoll ist, in Nordrhein-Westfalen Regelungen zu schaffen, bevor eine umfassende Finanzreform aller staatlichen Ebenen realisiert wird?**

**Antwort:**

Ja. Die Finanzierungsverantwortung für alle den Kommunen übertragenen Aufgaben, seien es vom Bund veranlasste und von den Ländern weitergereichte oder von den Ländern unmittelbar übertragene Aufgaben, liegt bei den Ländern. Der Bund ist weder berechtigt noch verpflichtet, die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden unmittelbar ohne Einschaltung der Länder zu ordnen. Die Aufnahme einer strikten Konnexitätsregelung in die Landesverfassung zwänge das Land, eine hinreichend sichere Finanzierung von durch Landesgesetz übertragenen Aufgaben herzustellen und sich auch im Verhältnis zum Bund für eine entsprechende Finanzierung bundesgesetzlich veranlasster Aufgaben einzusetzen.

Nur wenn alle Länder durch Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips in ihre Verfassungen gehalten sind, eine adäquate Finanzierung aller gesetzlich übertragenen Aufgaben sicherzustellen, wird es gelingen, bedeutsame Fortschritte bei der Verbesserung der kommunalen Situation auf der Ausgabenseite zu erzielen. Die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen (unter Beschränkung auf die Finanzierung staatlicher Aufgaben) haben als richtigen Schritt das strikte Konnexitätsprinzip bereits eingeführt.

**Frage 6:**

**Kann man und wenn ja, wie sollte man verfassungsrechtlich verhindern, dass der Bund direkt an die Gemeinden Aufgaben überträgt, obwohl in der Landesverfassung Art. 78 Abs. 3 steht, dass das Land Aufgaben übertragen kann?**

**Antwort:**

Bereits die Auslegung des geltenden Verfassungsrechts ergibt, dass das Grundgesetz grundsätzlich keine Durchgriffskompetenz des Bundes auf die kommunale Ebene kennt. Das Grundgesetz geht von einem zweigliedrigem Staatsaufbau aus, in dem staatliche Aufgaben entweder vom Bund oder von den Ländern wahrgenommen werden. Im Regelfall führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten durch (Art. 83 GG). Die Länder haben dann darüber zu befinden, ob die Ausführung von Bundesgesetzen durch eigene Landesbehörden oder durch die Kommunen erfolgen soll. Erfolgt eine Übertragung auf die Kommunen, greift das landesrechtliche Konnexitätsprinzip ein.

Aus dem zweigliedrigem Staatsaufbau, dem die Zweigliedrigkeit der Finanzverfassung entspricht, folgt, dass der Bund im Regelfall nicht unmittelbar auf die Kommunen durchgreifen darf. Ausdrück-

lich formuliert Schoch: „Bei der direkten Aufgabenzuweisung durch den Bund handelt es sich um einen kompetenzrechtlich unzulässigen Durchgriff des Bundes auf die kommunale Ebene“ (Archiv für Kommunalwissenschaften 2000, Seite 225 ff (231)). Ähnlich sieht das auch das Bundesverfassungsgericht, das allerdings in Ausnahmefällen einen Durchgriff aufgrund einer sog. Annexkompetenz des Bundes zulassen will, wenn dies sachlich notwendig sei.

Greift der Bund unmittelbar auf die Kommunen durch, wie er dies z.B. 1961 beim Bundessozialhilfegesetz und 1992 bei der Begründung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz getan hat und jetzt wieder beim Grundsicherungsgesetz vorsieht, so sind die Finanzierungsfolgen für die Kommunen gravierend: Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien greifen bei einer unmittelbaren Aufgabenübertragung durch den Bund nicht (so ausdrücklich für die Sozialhilfesaufgaben: Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, DVBl. 1994, Seite 206). Da es aber auch zwischen Bund und Kommunen keine unmittelbaren Finanzbeziehungen gibt, haben die Kommunen auch keinen Finanzierungsanspruch gegen den Bund, wenn dieser ihnen unmittelbar Aufgaben überträgt. Die Städte sitzen gleichsam „zwischen zwei Stühlen“: Der ehemalige Bundespräsident Herzog hat in diesem Zusammenhang bereits 1994 von einem „ganz großem Strukturproblem unserer Verfassung“ gesprochen.

Verfassungsrechtlich gibt es zwei Möglichkeiten, das Problem der Verlagerung kostenträchtiger Aufgaben vom Bund auf die kommunale Ebene in den Griff zu bekommen:

- a) Durch eine Präzisierung oder Ergänzung der betreffenden Grundgesetzartikel 84 und 85 könnte erreicht werden, dass die Kompetenz des Bundes zum unmittelbaren Durchgriff auf die kommunale Ebene, die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Ausnahmefällen bejaht worden ist, weiter eingeschränkt bzw. ausgeschlossen würde.
- b) Durch eine Konnexitätsregelung im Sinne eines Verursacherprinzips könnte klargestellt werden, dass der Bund dann, wenn er **ausnahmsweise** unmittelbar die Kommunen zur Aufgabenträgern bestimmen darf, diesen auch die Kosten zu erstatten hat.

Zu a)

Eine Änderung des Artikels 84 GG müsste darauf gerichtet sein, dass dem Bund untersagt wird, in die Organisationsgewalt der Länder einzugreifen mit der Folge, dass er die kommunale Ebene als zuständig für den Gesetzesvollzug festlegt. Hierdurch würde insbesondere die Artikel 84 GG ausweitende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 77, 288 (299)) auf den eigentlichen Gehalt der Vorschrift zurückgeführt werden, derzufolge Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates ausnahmsweise Regelungen zur „Einrichtung der Behörden und zum Verwaltungsvorhaben“ vorsehen können, nicht aber die Festlegung einer kompletten Verwaltungsebene.

Zu b)

Hinsichtlich der näheren Ausformung einer Konnexitätsregelung im Sinne von b) verweisen wir auf den Formulierungsvorschlag des Deutschen Juristentages 1995 in Karlsruhe. Dieser ist bei der Antwort auf Frage 4 wiedergegeben.



**Frage 7:**

**Wäre das Land im Falle der Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Verfassung auch in Zeiten knapper werdender eigener Haushaltsmittel absolut an dieses Prinzip gebunden – mit anderen Worten: Könnten die Kommunen die Übernahme von Aufgaben unter Hinweis auf das Konnexitätsprinzip bei fehlenden Finanzausweisungen verweigern?**

**Antwort:**

Anders als bei einer Konnexitätsregelung in der Gemeindeordnung, die als einfaches Gesetzesrecht durch jedes folgende Gesetz ausgehebelt werden kann, ist das Land an eine verfassungsrechtliche Konnexitätsbestimmung voll gebunden. Dies gilt auch in Zeiten knapper werdender eigener Haushaltsmittel. Es ist ja gerade Wesensmerkmal eines Konnexitätsprinzips, dass es nicht nur von der Finanzkraft der einzelnen Gemeinde unabhängig ist, sondern auch von der Leistungsfähigkeit des Landes. Steht für eine neue Aufgabe kein Geld zur Verfügung, muss das Land eben von einer Aufgabenübertragung bzw. –ausweitung absehen. In dieser selbstdisziplinierenden Wirkung des Konnexitätsprinzips für das Land liegt seine Hauptfunktion.

Im Hinblick auf die Kommunen ist davon auszugehen, dass diese grundsätzlich an die Erfüllung von Pflichten, die ihnen durch Gesetz auferlegt werden, gebunden sind. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, NVwZ 1987, 123) hat im Hinblick auf die Übertragung von Aufgaben festgestellt, dass die Kommunen nicht vor der Auferlegung weiterer kostenträchtiger Aufgaben geschützt seien, wenn diese mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar sei. Aus den damit einhergehenden mittelbaren Folgen für die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der kommunalen Ebene ergebe sich kein Verstoß gegen die Finanzhoheit.

Bei einem landesverfassungsrechtlich verankerten strikten Konnexitätsprinzip könnten die Kommunen dagegen in Zukunft leichter als bisher einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht begründen, wenn ihnen das Land kostenträchtige Aufgaben überträgt oder weiterleitet. Sie könnten im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde die Verfassungswidrigkeit des aufgabenübertragenden Gesetzes erfolgreich vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes rügen.

**Frage 8:**

**Welche Folgen sind zu erwarten, wenn die Grundfrage des binnenstaatlichen Finanzverhältnisses des Landes zu seinen Kommunen dauerhaft normativ nicht so geregelt wird, dass dem Gesetzgeber die finanzielle Verantwortung für seine Gesetze auferlegt wird, also die Aufgabenerfüllung monetär abzusichern und den Kommunen Sicherheit im Finanzbereich zu leisten?**

**Antwort:**

Das Land wird, wie die Kommunen in der Vergangenheit immer wieder erfahren mussten, weiter ungedindert kostenintensive Gesetze und Verordnungen der kommunalen Ebene ohne adäquate Finanzierung auflasten. Die Folgen hat der Verfassungsgerichtshof NW bereits in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1985 aufgezeigt: „Da die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen ohne Erstattung der zusätzlichen Kosten zwangsläufig zu Lasten der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben geht, weil sie die finanziellen Mittel für diese mindert, kann sich infolge der Übertragung eine Aushöhlung der finanziellen Basis der Selbstverwaltung ergeben“. (DVBl 1985, Seite 686).

Dieser Zustand ist inzwischen erreicht. Eine sog. freie Spitze für eigenverantwortliche Kommunalpolitik gibt es bei den meisten Kommunen nicht mehr oder kaum noch.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass neben den ohnehin schon fast auf Null gefahrenen freiwilligen Leistungen auch Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllt werden können, weil die erforderlichen Fi-

nanzmittel nicht vorhanden sind. Bereits jetzt stehen in NRW zahlreiche Städte unter Haushaltssicherungskonzept. Dies hat massive Eingriffsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht zur Folge, die eine „Selbstverwaltung vor Ort weitestgehend unmöglich machen. Einige Kommunen sehen sich darüber hinausgehend genötigt - entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen - , laufende Ausgaben im Personal- und Sozialbereich aus Kassenkrediten zu finanzieren. Aufgrund der langjährigen Konsolidierungsrunden sind ihre Sparpotentiale fast aufgebraucht. So wurden in den letzten 10 Jahren rund 46 000 Stellen abgebaut und die investiven Ausgaben massiv zurückgefahren.

Die Folgen sind katastrophal: Während die kommunalen Gebäude verfallen – allein bei den Schulen existiert ein Sanierungsstau von 7 Milliarden Euro –, geraten mittelständige Wirtschaft und örtliches Handwerk wegen fehlender Aufträge in Existenznöte. Der Grund: Zwei Drittel aller Investitionen der öffentlichen Hand werden von den Kommunen getätigt. Wegen des Investitionsstaus fallen immer mehr Arbeitsplätze weg. Vermehrte Arbeitslosigkeit führt zu erhöhter Inanspruchnahme der kommunalfinanzierten Sozialhilfe. Ein Teufelskreis!

**Frage 9:**

**Welche Auswirkungen hat a) eine strikte und b) eine relative Konnexitätsregelung auf den kommunalen Finanzausgleich? Besteht die Gefahr, dass sich bei steigendem Anteil von Zuweisungen für gesetzgeberisch veranlasste Aufgaben die allgemeine Schlüsselmasse verringert und werden dadurch die steuerschwachen Gemeinden insgesamt schlechter gestellt?**

**Antwort:**

a) Bei der Einführung einer strikten Konnexitätsregelung muss das Land bei jeder neuen Aufgabenübertragung oder Aufgabenausweitung zusätzliche Finanzmittel gewähren und darf nicht mit einer gleichzeitigen Kürzung der finanzkraftabhängigen Ausgleichsmasse arbeiten. Das heißt, dass neben dem vom Volumen her zumindest unveränderten Finanzausgleich eine zusätzliche Finanzausstattung der Kommunen entsprechend der zusätzliche Aufgabe treten muss. Kann das Land eine solche zusätzliche Finanzierung nicht sicherstellen, muss es von der Aufgabenübertragung oder -ausweitung absehen. Eine Absenkung des allgemeinen übergemeindlichen Finanzausgleichs wäre unzulässig; sie ginge in der Tat in der Regel zu Lasten der strukturschwachen und deshalb zuweisungsabhängigen Städte.

b) Auch bei einem relativen Konnexitätsprinzip – wie es derzeit die Verfassungsregelungen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen vorsehen – steht die Kostenregelungspflicht für übertragene Aufgaben selbständig neben der Verpflichtung des Landes zur Durchführung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs (so ausdrücklich Urteil vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof vom 25.11.1997 – StGH 14/95 u.a. -, Nds.StGH, 3, 299). Das bedeutet, dass die Kostenregelung für übertragene Aufgaben erkennbar und nachprüfbar sein muss und nicht im allgemeinen Finanzausgleich untergehen darf. Da der Verfassungsgerichtshof NRW die relative Konnexitätsregelung der Landesverfassung in der Vergangenheit aber anders interpretiert hat – nämlich als eine Art Finanzausgleichsregelung, abhängig von der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden und des Landes, - empfiehlt sich eine Klarstellung im Sinne des Gesetzentwurfs der CDU (Drs. 13/2279).

**Frage 10:**

**Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfG) interpretiert in ständiger Rechtsprechung die Vorschrift des Art. 78 Abs. 3 der LV NRW als relatives Konnexitätsprinzip; wird durch den Gesetzentwurf der CDU (Drucksache 13/2279) eine Änderung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes erwartet; ist der vorliegende Gesetzentwurf hinreichende Rechtsgrundlage für einen materiellen Kostenausgleich, wenn nein, wie müsste eine gesetzliche Formulierung aussehen, die dies leisten kann?**

**Antwort:**

Ja, eine Änderung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NW wäre zu erwarten. Diese interpretiert, wie oben dargelegt, die derzeitige Verfassungsregelung bislang nicht wie eine aufgabenakzessorische und von der kommunalen Finanzkraft und der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängige Verpflichtung, sondern wie eine allgemeine Finanzausgleichsregelung. Sie lässt offen, wie eine Kostenregelung bei der Aufgabenübertragung zu treffen ist. Weder sei eine bestimmte Form, Methode oder Modalität der Kostenregelung noch die Höhe der Kostendeckung vorgeschrieben. Stattdessen sei den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als Gesamtvolumen gewährleistet. Damit verpufft der Präventiveffekt der Konnexitätsregelung.

Sollte der Gesetzentwurf der CDU verwirklicht werden, ist eine Änderung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu erwarten. Alternativ zum Formulierungsvorschlag der CDU könnten wir uns auch eine Regelung vorstellen, die beispielsweise der einschlägigen Verfassungsregelung des Landes Baden-Württemberg entspräche. Das bedeutet, dass der zweite Satz im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion durch folgenden Satz ersetzt werden könnte:

„Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen“.

Nähere Einzelheiten zu einer verfassungsrechtlichen Konnexitätsregelung sollten, wie oben dargelegt, in einem begleitenden Gesetz geregelt werden. Dieses müsste insbesondere Einzelheiten einer Gesetzesfolgenabschätzung regeln und damit einen erkennbaren und nachprüfbaren, auf einer fundierten und plausiblen gesetzgeberischen Prognoseentscheidung beruhenden pauschalierbaren Anspruch auf Vollkostenausgleich. Dieser müsste jeder einzelnen Kommune ohne Spitzabrechnung zur Vermeidung falscher Anreizstrukturen bei wirtschaftlicher Aufgabendurchführung eine Aufgabenerfüllung ohne Eigenmitteleinsatz ermöglichen.

**Frage 11:**

**Das Ergebnis der Debatte um die Verankerung des Konnexitätsgrundsatzes in der Landesverfassung führte in der letzten Legislaturperiode lediglich zu einer nicht einklagbaren Selbstverpflichtung der Regierungskoalition; ist eine solche Selbstverpflichtung/Selbstbindung „Sicherung und Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen wird vom Landtag gewährleistet“ (Beschluss: Plenarprotokoll 12/57 – Drucksache 12/2017) mit Ende der Legislaturperiode hinfällig und was kann eine solche Selbstverpflichtung leisten?**

**Antwort:**

Eine derartige Selbstverpflichtung durch Mehrheitsbeschluss des Landtags ist mit Ende der Legislaturperiode hinfällig. Sie ist lediglich eine politische Erklärung, die zugunsten „Außenstehender“ – insbesondere zugunsten der Kommunen – keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet. Sie ist damit nicht justiziabel. Selbst die gesetzlichen Regelungen des § 3 Abs. 4 Satz 2 GO und des § 2 Abs. 4 Satz 2 KrO NRW, die das strikte Konnexitätsprinzip enthalten, haben bisher keine Wirksamkeit entfaltet, da sie durch nachfolgendes einfaches Gesetzesrecht jederzeit ausgehebelt werden können.

**Frage 12:**

**Welche Erfahrungen sind nach der Änderung der Geschäftsordnung des Landtags (Anlage 9: „Richtlinie zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände“) im Hinblick auf die rechtzeitige Information und die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kommunen gemacht worden?**

**Antwort:**

Die als Anlage 9 zur Geschäftsordnung des Landtags verabschiedete Richtlinie zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ist vom Ältestenrat erst am 8. Mai 2001 verabschiedet worden. In diesem kurzen Zeitraum von gut einem Jahr konnten noch keine signifikanten Verbesserungen in der Beteiligung festgestellt werden. Die Tendenz ist aber positiv.

**Frage 13:**

**Wie bewerten Sie Vorschläge, mischfinanzierte Aufgaben zukünftig entweder dem Land oder den Kommunen zuzuordnen und auf diese Weise zu einer klareren Zuständigkeitsregelung zu kommen?**

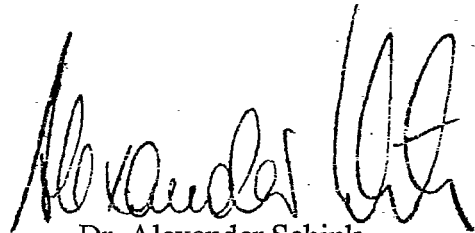
**Antwort:**

Prinzipiell erkennen wir in einer klaren Zuordnung von Aufgaben mit adäquater Finanzausstattung der vollziehenden Ebene, die insbesondere den Verwaltungsgrundsatz ortsnaher, bürgernahe und effektiver Aufgabenwahrnehmung zu beachten hätte, die richtige Lösung. Unklare Zuständigkeiten und Mischfinanzierungen verschleiern die Verantwortlichkeiten. Sie erzeugen die Gefahr, dass finanzielle Lasten auf die politisch und konstitutiv schwächere Ebene verschoben werden. Dies gilt vor allem dann, wenn sich die finanzielle Gesamtlage verschlechtert.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Alexander Schink  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Friedrich Wilhelm Heinrichs  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlage

## Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip

Bekanntmachung der Landesregierung

Vom 20. März 2002 - II 300 - 177.34 -

Zur Umsetzung des seit dem 20. April 2000 geltenden Prinzips der strikten Konnexität nach Artikel 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit den §§ 4 und 91 der Kommunalverfassung verständigen sich die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern und der Städte- und Gemeindefrat Mecklenburg-Vorpommern auf die nachfolgenden Leitlinien.

Soweit den genannten Vereinbarungspartnern die Federführung für eine unter die Leitlinien fallende Maßnahme nicht obliegt, wirken sie im Rahmen ihrer bestehenden rechtlichen und politischen Möglichkeiten auf eine Anwendung der Grundsätze zu Ziffer I und II hin.

### I. Grundsätze der Anwendung

1. Das strikte Konnexitätsprinzip umfasst die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf die kommunalen Körperschaften und deren Verpflichtung zur Erfüllung von aufgabenbezogenen Standards sowie die Veränderung bestehender kommunaler Aufgaben und Standards. Unter den Begriff „öffentliche Aufgaben“ fallen sowohl Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Konnexität liegt auch dann vor, wenn bisher freiwillige Aufgaben zur pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe werden und wenn Gemeinden und Landkreise bestimmte Aufgaben bereits wahrnehmen, jedoch Standards der Aufgabenerfüllung erhöht werden.
2. Die landesrechtliche Konnexitätsregelung gilt auch für die Ausführung von zusätzlichen bundes- und EU-rechtlichen Regelungen durch kommunale Körperschaften, soweit dem Land die Kompetenzzuweisung freisteht und es davon zulasten der Kommunen Gebrauch macht.
3. Sind die Kommunen nicht als öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger, sondern neben privaten Dritten von der Erfüllung neuer Verpflichtungen betroffen, so kommt das strikte Konnexitätsprinzip nicht zur Anwendung.

### II. Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung

1. In den Fällen der Konnexität nach Ziffer I fertigt das federführende Ressort eine Kostenprognose an.
2. Der Kostenprognose sind die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendig und unmittelbar anfallenden Kosten zugrunde zu legen.

Für die Kostenprognose gelten die folgenden Schritte:

#### 2.1 Ermittlung der Aufgabenkosten

Die Personalkosten, die sich aus den durchschnittlichen Kosten des/der mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Mitarbeiter/s multipliziert mit dem spezifischen Zeitaufwand zusammensetzen, sind mit den

**Sachkosten und etwaigen aufgabenspezifischen Vollzugskosten**, die z. B. anfallen, wenn die Heranziehung verwaltungsexterner Dienstleister für die Aufgabenerfüllung erforderlich wird, zu addieren.

Die Sachkosten werden im Regelfall mit einem pauschalen Zuschlag von 10 % auf die Personalkosten abgegolten, es sei denn, dass dies im Einzelfall zu unangemessenen Ergebnissen führt. Die allgemeinen Verwaltungskosten werden nur ausgeglichen, wenn sie sich durch die Aufgabenübertragung voraussichtlich erhöhen.

Soweit Investitionen für die Aufgabenerfüllung erforderlich werden, sind diese bei der Kostenermittlung ebenfalls zu berücksichtigen.

Zur Kostenprognose bei Aufgaben, die bisher durch landesunmittelbare Verwaltung wahrgenommen wurden, kann als ein Indikator auf dortige Erfahrungswerte zurückgegriffen werden.

#### 2.2 Ermittlung von Einnahmen

Wenn die kommunalen Körperschaften berechtigt sind, Aufgabenkosten durch Einnahmen (z. B. Gebühren) zu decken, sind diese den ermittelten Kosten gegenüber zu stellen. Es kann dabei erforderlich sein, die Höhe von Gebühren anzupassen oder Gebührentatbestände neu zu schaffen.

#### 2.3 Ermittlung sonstiger Einsparungen

Falls die kommunalen Körperschaften von Aufgaben entlastet werden bzw. Aufgabenveränderungen unmittelbar zu Entlastungen führen, sind die dadurch entstehenden Minderkosten (Einsparungen) zu ermitteln und eventuellen Mehrkosten gegenüber zu stellen. Dabei sind auch Einsparungen aufgrund des Zusammenwirkens mit bisherigen kommunalen Leistungen und Aufgaben (Synergieeffekten) sowie die Anrechnung von Einsparungen im Zuge von Aufgabenübertragungen zu berücksichtigen.

#### 2.4 Berechnung der Mehrbelastung

Die Mehrbelastung errechnet sich durch Verrechnung der jeweils prognostizierten Aufgabekosten (Ziffer 2.1) mit den Einnahmen (Ziffer 2.2) und den sonstigen Einsparungen (Ziffer 2.3).

Ist eine präzise Kostenprognose im Einzelfall nicht möglich oder mit einem unangemessenem Aufwand verbunden, dann ist es dem Gesetz-/Verordnungsgeber nicht verwehrt, pauschalierte Ansätze oder vereinfachte Modellrechnungen zu verwenden.

Soweit nicht anders möglich, sind Vergleichsberechnungen zwischen dem Zustand vor und nach der Aufgabenübertragung bzw. der Standarderhöhung etc. durchzuführen.

3. Sollte sich aufgrund nachträglicher Erkenntnisse herausstellen, dass die Berechnung der Mehrbelastung zu grob unangemessenen Ergebnissen geführt hat, werden die Partner dieser Erklärung auf eine Korrektur hinwirken.
4. Rechtzeitig vor der ersten Kabinettsbefassung wird von dem federführenden Ressort unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände eine detaillierte Kostenfolgeabschätzung vorgenommen. Einvernehmliche oder streitige Ergebnisse zu den Kostenfolgen werden in der Kabinettsvorlage dargestellt. Streitige Kostenfolgeabschätzungen werden während der folgenden Verbandshörung vertiefend zwischen dem

federführenden Ressort und den kommunalen Landesverbänden behandelt. Eine Einigung ist ernsthaft anzustreben. Etwaige Differenzen sind auch in der überarbeiteten Vorlage für die zweite Kabinettsbefassung darzustellen.

#### III. Finanzielle Abgeltung der Rechtsetzung seit dem 20. April 2000

Für die öffentlichen Aufgaben und Standards, die durch Gesetze und Rechtsverordnungen seit Einführung der strikten Konnexität auf kommunale Körperschaften übertragen worden bzw. zu deren Erfüllung sie verpflichtet worden sind, wird auf eine nachträgliche Kostenfolgeabschätzung verzichtet. Statt dessen wird die nachfolgende Kostenregelung vereinbart:

1. Im Jahre 2003 und in den Folgejahren zahlt die Landesregierung an die kommunalen Körperschaften 1,9 Mio. Euro. Davon erhalten die Landkreise 1,3 Mio. Euro und die Gemeinden und kreisfreien Städte 0,6 Mio. Euro.
2. Die in Ziffer 1 genannten Beträge sollen im Finanzausgleichsgesetz außerhalb der Regelung zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz veranschlagt und entsprechend der Regelung des § 10d FAG verteilt werden.
3. Die in Ziffer 1 genannten Beträge gelten auch für Gesetzesvorhaben, die vom Kabinett bis zum 31. Januar 2002 beschlossen und dem Landtag zugeleitet worden sind, soweit der Landtag keine andere Regelung trifft.

Schwerin, den 20. März 2002

Für die Landesregierung:

Sigrid Keler  
Finanzministerin

Dr. Gottfried Timm  
Innenminister

Für die kommunalen Landesverbände:

Wolfhard Molzentin  
Vorsitzender

Dr. Hubert Meyer  
Geschäftsführer

des Landkreistages  
Mecklenburg-Vorpommern e. V.

Dr. Reinhard Dettmann  
Vorsitzender

Michael Thomalla  
Geschäftsführer

des Städte- und Gemeindetages  
Mecklenburg-Vorpommern e. V.