

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 das
Ausschuss-Sekretariat des
Hauptausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn Frank Schlichting
Referat I. 1 - HPA
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

21.01.2004:mm

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-1 15
Telefax (02 21) 37 71-1 78
E-Mail ursus.fuhrmann@staedtetag-nrw.de

Bearbeitet von
Ursus Fuhrmann

Aktenzeichen
30.05.12 N

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/4424

Stellungnahmen vom 18.03.2002 und vom 28.08.2002 gegenüber dem Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen der CDU -Drucksache 13/2279-

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit, mit Ihnen in einer Anhörung am 05.02.2004 den Gesetzentwurf – Drucksache 13/4424 – zu erörtern, danken wir Ihnen. Vorab nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

I. Erfordernis wesentlicher Änderungen der Entwürfe des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz)

1. Kernforderungen gegenüber dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

- Entsprechend dem Vorbild der ganz überwiegenden Zahl der Flächenländer ist Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung dergestalt zu ändern, dass zweifelsfrei ein striktes Konnexitätsprinzip eingeführt wird, d. h. eine aufgabenakzessorische Finanzierungsverpflichtung des Landes sichergestellt wird, die auf die tatsächliche Belastung der einzelnen Kommune ausgerichtet ist und unabhängig von ihrer allgemeinen Finanzlage eintritt.

Begründung:

Die von den Koalitions-Fraktionen gewählte Formulierung, nach der ein finanzieller Ausgleich nur erforderlich werden soll, wenn die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender übertragbarer Aufgaben zu einer „wesentlichen Belastung“ der Gemeinden oder Gemeindeverbände „in ihrer Gesamtheit“ führt, entspricht nicht den Anforderungen an ein striktes Konnexitätsprinzip. Dieser Formulierungsvorschlag vermischt die allgemeine Finanzgarantie eines insgesamt hinreichenden kommunalen Finanzausgleichs mit der aufgabenakzessorischen Gewährleistung von Finanzmitteln. Damit wird nicht – wie inzwischen in nahezu allen anderen Ländern, wobei Artikel 71 Abs. 3 Landesverfassung Baden-Württemberg und der neue Artikel 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern als vorbildlich gelten können – eine dualistische Finanzgarantie eingeführt. Die vorgesehene Regelung birgt die Gefahr, dass die im Gegensatz zu den Verfassungsgerichten beispielsweise der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt stehende ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW zur geltenden Vorschrift des Artikel 78 Abs. 3 der Landesverfassung gefestigt würde. Danach soll verfassungsrechtlich entscheidend allein die Frage sein, ob die den kommunalen Aufgabenträgern „insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben angemessen seien“. Eine verfassungsrechtlich-konforme Finanzierung sei bei einer Aufgabenübertragung bereits dann gewährt, solange den kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt noch hinreichend Mittel zur eigenverantwortlichen Verwendung verblieben. Der kommunalen Ebene werde verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als „Gesamtvolumen“ gewährleistet.

Infolge der von den Koalitions-Fraktionen gewählten Formulierung, die nicht auf die tatsächliche Belastung der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaft unabhängig von ihrer allgemeinen Finanzlage ausgerichtet ist, würde kommunale Selbstverwaltung in finanzieller Hinsicht kollektiviert werden. Artikel 28 des Grundgesetzes und Artikel 78 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen fordern aber den Schutz der individuell örtlichen kommunalen Selbstverwaltung nicht nur in organisatorischer, sondern auch in finanzieller Hinsicht.

Zugleich würde mit der Formulierung der gegenwärtig noch den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zustehende verfassungsrechtliche Anspruch auf einen Ausgleich der unabhängig von ihrer Finanzkraft entstehenden Mehrbelastungen ausgehebelt werden. Rechtsschutz könnte danach wohl auch nur durch das Kollektiv aller kommunaler Gebietskörperschaften wahrgenommen werden, d. h. die Gesamtheit der nordrhein-westfälischen kommunalen Gebietskörperschaften müsste eine wesentliche Belastung durch neue oder durch Veränderung bestehender übertragbarer Aufgaben nachweisen. Einer solchen möglichen Verkürzung des Rechtsschutzes muss entschieden widersprochen werden.

Darüber hinaus ist an der geplanten Verfassungsänderung zu kritisieren, dass nur „wesentliche“ Belastungen zu Ausgleichszahlungen führen sollen. Eine Beschränkung der Ausgleichszahlungen auf „wesentliche“ Belastungen droht das Konnexitätsprinzip auszuhöhlen. Denn durch diese Regelung wird die Möglichkeit eröffnet, einen nicht unerheblichen Teil der übertragenen Aufgaben als unwesentlich und damit nicht ausgleichswürdig einzustufen. Dagegen verlangt die Definition des strikten Konnexitätsprinzips aber eine Aufgabenerfüllung ohne jeglichen Eigenmitteleinsatz. Dies erfordert jedoch eine Ausgleichszahlung für „jede“ Mehrbelastung. Unabhängig davon birgt – insbesondere im Zusammenhang mit Finanzierungsfragen - ein unbestimmter Rechtsbegriff wie der der

„wesentlichen Belastung“ die Risiken von Rechtsunsicherheit und Rechtsstreitigkeiten. Die in der Begründung zum Gesetzentwurf (zu Art. II, zu § 2) genannte Bagatellgrenze von einer 0,25 € pro Einwohner übersteigenden jährlichen (Netto-) Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden, was bei einer landesweiten Regelung einer Summe von ca. 4,5 Mio. € entsprechen soll, ist wesentlich zu hoch gegriffen und ohne Ausgleichszahlungen nicht zu verkraften.

- **Nachträglich festgestellte Abweichungen von der Kostenfolgeabschätzung sind generell und nicht nur für die Zukunft auszugleichen.**

Begründung:

Nach Artikel 78 Abs. 3 neuer Satz 3 Landesverfassung NRW soll eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung zu einem finanziellen Ausgleich nur für die Zukunft führen. Dies hätte zur Folge, dass eine erhöhte Kostenbelastung der kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund unrichtiger Kostenfolgeabschätzung nur im Nachhinein für die Zukunft berücksichtigt werden würde. Die bereits eingetretene Belastung wird nicht ausgeglichen. Die Worte „für die Zukunft“ sind daher zu streichen.

2. Kernforderungen gegenüber dem Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzung- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz)

- **Übernahme einer Formulierung, die das strikte Konnexitätsprinzip zum Ausdruck bringt (§ 1 Abs. 1).**

Begründung:

Die Vorschrift des § 1 Abs. 1, in der die Formulierung des Artikel 78 Abs. 3 neuer Satz 2 Landesverfassung NRW „in ihrer Gesamtheit“ wiederholt wird, wird aus den selben Gründen abgelehnt, die zuvor unter I. 1. erster Spiegelstrich aufgeführt wurden.

- **Die Finanzierungsverpflichtung des Landes darf sich nicht nur auf Gesetze und Rechtsverordnungen erstrecken, sondern muss auch auf durch Gesetz begründete finanzwirksame Weisungen der staatlichen Fachaufsicht Anwendung finden (§ 1 Abs. 1, 3 und 5).**

Begründung:

Weisungen der staatlichen Fachaufsicht, die aufgrund entsprechender Ermächtigungsvorschriften in Gesetzen und Rechtsverordnungen erlassen werden und die kommunalen Gebietskörperschaften verpflichten, kostenträchtige Standards zu vollziehen, sind materiell-rechtlich für die Kommunen gleichermaßen rechtswirksam wie die Gesetze und Rechtsverordnungen selbst.

Artikel 83 Abs. 3 Satz 1 der jüngst geänderten Verfassung des Freistaates Bayern berück-

sichtigt dieses Petikum vorbildlich. Hinsichtlich des Verfassungstextes und weiteren Ausführungen dazu verweisen wir auf Teil II, Frage 7 dieser Stellungnahme.

- **Die Finanzierungsverpflichtung des Landes im Hinblick auf europa- oder bundesrechtliche Regelungen, durch die eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen wird, muss einschränkungslos gelten. Die Beschränkung der Finanzierungsverpflichtung auf den Fall, dass dem Land zur Umsetzung europa- oder bundesrechtlicher Regelungen ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt und dieser genutzt wird, muss entfallen.**

Begründung:

Mit der vorgesehenen Formulierung leugnet das Land seine über den Bundesrat begründete Mitverantwortung am Erlass von Bundesgesetzgebung und seine durch Artikel 83 begründete Verantwortung für die Exekution von Bundesgesetzen (Artikel 83 GG: Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt).

Vergleichbares gilt für die Umsetzung von Europarecht (Richtlinienrecht). Zwar ist die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ausschließlicher Adressat europäischen Richtlinienrechts und Verpflichtete der Umsetzung dieses Rechts in nationales Recht. Staatsintern ist das Richtlinienrecht aber durch den jeweiligen Kompetenzinhaber umzusetzen. Soweit das Land Inhaber eigener Kompetenzen ist, muss es seiner Pflicht zur Umsetzung europäischen Rechts nachkommen (Artikel 23 GG), gleichgültig ob ein Gestaltungsraum verblieben ist oder nicht.

Überträgt das Land demgemäß bundes- oder europarechtlich begründete Aufgaben weiter auf die Kommunen, so muss es seiner Finanzierungsverpflichtung nach dem Konnexitätsprinzip nachkommen.

Außerdem hat es im Bundesrat darauf zu achten, dass der Bund nicht unmittelbar auf die Gemeinden und Gemeindeverbände durchgreift, d. h. diesen kostenträchtige Aufgaben überträgt, ohne ihnen gegenüber zur Finanzierung verpflichtet zu sein. In diesem Fall sind die Gemeinden deshalb besonders schutzlos, als auch das jeweilige Land nicht zur Finanzierung verpflichtet ist, da es nicht selbst die Aufgabe übertragen hat.

Nach Artikel 84 GG und des Artikel 85 GG darf der Bund im Regelfall die Kommunen **nicht unmittelbar** als exekutive Behörden seiner Gesetze bestimmen. Nicht der kommunale Bereich, der keine konstitutiven Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung innehat, kann dies überwachen, sondern nur die Länder über den Bundesrat.

Völlig unverständlich ist auch, dass das Land sich vom Konnexitätsprinzip dadurch freistellen will, dass eine Finanzierungsverpflichtung sogar bei vorhandenem Gestaltungsspielraum des Landes dann nicht eintreten soll, wenn es diesen nicht nutzt. Dies läuft auf eine Freizeichnung durch Untätigkeit hinaus, die nicht akzeptabel ist.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das Land durch die Vorschrift des § 2 Abs. 1 festschreiben würde, keine Verantwortung für die finanziellen Interessen der Kommunen, die staatsorganisatorisch Teil des Landes sind, im Bundesrat gegenüber dem Bund wahrnehmen zu müssen. Es könnte sich von der Verantwortung durch Untätigkeit freizeich-

nen könnte, indem es den durch Bundes- oder Europagesetzgebung überlassenen Gestaltungsraum bewusst nicht nutzt.

- Das Land wird aufgefordert, sich in der Föderalismuskommission nachdrücklich für die Einführung des Konnexitätsprinzips in die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Artikel 104 a) und für eine Änderung der Artikel 84 und 85 Grundgesetz dergestalt einzusetzen, dass dem Bund die Möglichkeit zu verwehren oder zumindest zu erschweren ist, in seiner Gesetzgebung die Kommunen – an den Ländern vorbei – unmittelbar als exekutive Behörden ohne Finanzverpflichtung zu bestimmen.

Begründung:

Die Unterstützung dieser Forderung durch das Land in der Föderalismuskommission ist für es selbst wie für die kommunalen Gebietskörperschaften gleichermaßen von Interesse. Ihre Durchsetzung würde die Finanzausstattung des Landes und seiner Kommunen nachhaltig verbessern sowie die Legislativ- und Verwaltungskompetenz des Landes stärken.

3. Weitere notwendige Änderungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gem. Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land NRW

Zu § 1:

Vergleichbar dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes NRW der Fraktion der CDU (Drs. 13/2279) sollte in Absatz 1 anstelle der Formulierung "entsprechender finanzieller Ausgleich" die Formulierung "vollständiger finanzieller Ausgleich" eingefügt werden.

In Abs. 2 ist das Wort "möglichst" zu streichen. Dadurch würde der Zwang zu einer einvernehmlichen Beurteilung der Folgen der Aufgabenübertragung oder –veränderung noch verstärkt. Für den Fall, dass eine einvernehmliche Beurteilung nicht erlangt werden kann, tritt ohnehin das Verfahren nach § 7 Abs. 4 ein.

In Abs. 5 müssen neben den Rechtsverordnungen auch die „Weisungen der staatlichen Fachaufsicht“ aufgeführt werden.

Zu § 2:

In Abs. 2 wird klargestellt, dass das Konnexitätsprinzip keine Rückwirkung auf den bisherigen Aufgabenbestand entfaltet. Mit Blick auf die existierenden Belastungsgesetze, die nur eine unzureichende Kostenerstattungsregelung enthalten (z. B. Flüchtlingsaufnahmegesetz), ist jedoch ein Ausgleich auch für Gesetze mit bestehenden Belastungen und unzureichender Kostenerstattung in zumutbarer Übergangszeit erforderlich.

Abs. 4 Satz 1 sollte wie folgt geändert werden: "Eine Veränderung einer bestehenden Aufgabe im Sinne von § 1 Abs. 1 liegt dann auch vor, wenn Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden".

Die Formulierung "den Vollzug prägende besondere Anforderungen" wird hinsichtlich der Bestimmung der Kostenwirksamkeit von Anforderungen ständig zu unterschiedlichen Beurteilungen von zuständiger oberster Landesbehörde und kommunalem Bereich führen.

Die Formulierung in Abs. 5 Satz 2 zweiter Halbsatz "einer zuständigen Behörde" wird für problematisch gehalten. Theoretisch denkbar ist, dass mehrere Ministerien zeitgleich kostenbelastende Gesetze bzw. Verordnungen erlassen, die jeweils für sich gesehen nicht die Schwellenwerte der "wesentlichen Belastung" von 0,25 € pro Einwohner erreichen, jedoch in ihrer Gesamtheit diese Schwelle gleichwohl überschreiten. Deshalb ist es erforderlich, dass die Landesregierung insgesamt in die Pflicht genommen wird, beabsichtigte Gesetze und Verordnungen in ihren finanziellen Auswirkungen im Gesamtkontext zu bewerten.

Im Übrigen wird die oben unter I. 1. geäußerte Kritik an der Beschränkung der Ausgleichszahlungen auf wesentliche Belastungen der in der Begründung genannten konkreten Bagatellgrenze bzw. die Forderung nach einem Vollkostenausgleich wiederholt. Die in der Begründung vorgesehene Summe zur Festlegung der wesentlichen Belastung (mehr als 0,25 € pro Einwohner) kann so nicht akzeptiert werden. Alternativ wird vorgeschlagen, dass die Definition der „wesentlichen Belastung“ im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden bestimmt wird.

Zu § 3:

In ihrer Stellungnahme vom 28.08.2002 gegenüber dem Hauptausschuss und dem Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags hatte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände nachstehende Mindestanforderungen für eine Kostenfolgeabschätzung für erforderlich gehalten:

"Das federführende Ressort der Landesregierung fertigt eine Kostenprognose an. Der Kostenprognose sind die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendigen und unmittelbar anfallenden Kosten zugrunde zu legen. Zu diesen Kosten gehören die Personalkosten, die Sachkosten und etwaige aufgabenspezifische Vollzugskosten (z. B. Heranziehung verwaltungsexterner Dienstleister) für die Aufgabenerfüllung sowie erforderlich werdende Investitionskosten. Den ermittelten Kosten wären Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften gegenüberzustellen, falls Aufgabenkosten bspw. durch Gebühren gedeckt werden könnten. Dasselbe gälte für Einsparungen, falls die kommunalen Gebietskörperschaften von Aufgaben entlastet würden bzw. Aufgabenveränderungen unmittelbar zu Entlastungen führten."

§ 3 des Ausführungsgesetzes entspricht dem Grunde nach zwar den hier aufgeführten Kriterien, jedoch sind die Begriffe unpräzise. Insgesamt wird von Kosten, Einnahmen und von Aufwand gesprochen, ohne dass klar wird, was hierunter zu verstehen ist.

Abs. 1 sollte deshalb wie folgt gefasst werden:

"Der Kostenfolgeabschätzung sind die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendigen Kosten zugrunde zu legen. Dabei ist der Kostenbegriff im Sinne des KAG anzuwenden."

In Abs. 2 ist anstelle des Wortes "Einnahmen" das Wort "Erlöse" zu setzen.

In Abs. 3 Ziff. 3, 4 und 5 muss anstelle des Begriffes "Aufwand" der Begriff "Kosten" eingesetzt werden.

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass bezüglich des Sachaufwandes (Abs. 3 Ziff. 4) die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) einen Prozentsatz von 20 % zugrunde legt, während im Gesetzentwurf lediglich 10 % in Ansatz gebracht werden.

Abs. 3 Ziff. 5 ist mit Blick auf den vorgenannten in Abs. 1 definierten Kostenbegriff wie folgt zu fassen:

"Die Kosten für Investitionen, soweit diese ersichtlich für die Erfüllung der Aufgabe zu tätigen sind, sind auf der Basis des Anschaffungs- und Herstellungswertes linear abzuschreiben."

Abs. 4 ist wie folgt zu präzisieren:

"Sind die Kommunen berechtigt, die Kosten für ihre Leistungen durch – nach den üblichen Maßstäben berechnete – Gebührenbeiträge oder Entgelte zu decken, sind diese zu berücksichtigen."

Zu § 4:

Die Regelung in Abs. 3 Satz 3, wonach die jährliche Pauschale in der Höhe variieren kann, ist nicht akzeptabel und daher zu streichen.

Abs. 5 ist dahingehend zu ergänzen, dass die Kostenfolgeabschätzung alle 5 Jahre erfolgt und zwar unter erneuter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Die unpräzise Formulierung am Ende "und der Ausgleich grob unangemessen ist" ist zu streichen. Für erforderlich erachtet wird, folgenden weiteren Satz anzufügen: "Bei der Anpassung sind die in der Vergangenheit aufgelaufenen Differenzbeträge zu berücksichtigen."

Zu § 6:

§ 6 ist wie folgt zu ergänzen:

"Bei dem Entwurf eines Gesetzes, einer Verordnung oder einer kostenwirksamen standardsetzenden Weisung der staatlichen Fachaufsicht ist von der zuständigen Behörde frühzeitig eine Prognose der finanziellen Auswirkungen der übertragenen Aufgaben und Maßnahmen (Kostenfolgeabschätzung) gem. den Kriterien in § 3 zu erstellen und dem Entwurf beizufügen".

Zu § 7:

Die in Abs. 1 vorgesehenen Fristen sind zu verdoppeln, damit eine Rückkopplung der kommunalen Spitzenverbände mit ihren Mitgliedern auch bei schwierig gelagerten Kostenermittlungen ermöglicht wird.

Zu § 10:

Für den Fall, dass der Landtag von der Landesregierung einen Bericht zur Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung anfordert, wird in sein Ermessen gestellt, ob er sie zusätzlich auffordert, ein Beteiligungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden durchzuführen. Die Ermessensentscheidung entspricht nicht dem Sinn der in § 7 festgelegten zwingenden Beteiligung. Deshalb sollte die Formulierung "kann" durch die Formulierung "soll" ersetzt werden.

Zu § 11:

Das Land hat sich richtigerweise im Grundsatz dafür entschieden, alle zukünftigen Gesetze zu befristen. Vor diesem Hintergrund ist wohl auch § 11 formuliert worden. Es ist jedoch darauf aufmerksam zu machen, dass es hier nicht um die Auferlegung neuer Aufgaben geht, sondern dass das Ausführungsgesetz die Umsetzung des in der Verfassung neu eingefügten strikten Konnexitätsprinzips darstellt. Der Verfassungsauftrag ist naturgemäß ein auf Dauer angelegter Auftrag. Ein Außerkrafttreten des Ausführungsgesetzes nach fünf Jahren würde diesem Auftrag nicht gerecht.

II. Zu den einzelnen Fragestellungen der Landtags-Fraktionen

Zu Frage 1:

Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch die vorgeschlagene Regelung zur Veankerung des strikten Konnexitätsprinzips in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ausreichend vor weiteren kostenträchtigen Aufgabenübertragungen geschützt?

Die vorgeschlagene Regelung entspricht nach unserer festen Überzeugung nicht den Anforderungen eines strikten Konnexitätsprinzips. Wir haben dies unter I. eingehend begründet. Die von der Fraktion der CDU (Drucksache 13/2279) gewählte Formulierung sowie die in den geänderten Verfassungen von Baden-Württemberg und Bayern einschlägigen Artikel sollten zum Vorbild genommen werden, um einen ausreichenden Schutz der kommunalen Ebene vor weiteren kostenträchtigen Aufgabenübertragungen sicherzustellen.

Zu Frage 2:

Artikel 78 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung NRW weist einige Übereinstimmung – die Kostenfolgenabschätzung einmal unberücksichtigt gelassen – mit der hessischen Regelung auf. Wie bewerten Sie, dass abweichend von der hessischen Regelung im Entwurf auf einen Ausgleich bei der Veränderung bestehender eigener Aufgaben verzichtet wird und im weiteren Unterschied zur hessischen Regelung nur bei „wesentlichen Belastungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit“ ein Ausgleich zu schaffen ist?

Die in Artikel 78 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen gewählten Formulierungen schließen unseres Erachtens auch einen Ausgleich bei der Veränderung bestehender eigener Aufgaben ein, da durch Gesetz bzw. Rechtsverordnung nicht nur Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sondern auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die eigene Aufgaben der Gemeinden sind, übertragen werden können.

Unsere ablehnende Haltung zu der weiteren Formulierung in Artikel 78 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs haben wir bereits in unseren Ausführungen unter I. deutlich zum Ausdruck gebracht.

Zu Frage 3:

Stellt die im Gesetzentwurf, Drucksache 13/4424, vorgeschlagene Verfassungsänderung überhaupt eine Konnexitätsregelung dar? Sollte es eine Konnexitätsregelung sein, legt dann die gewählte Formulierung „in ihrer Gesamtheit“ nicht die missverständliche Deutung nahe, es handle sich um eine Finanzausgleichsregelung? Welche Verbesserungen zur Klarstellung wären hilfreich?“

Zu dieser Fragestellung haben wir uns auch bereits unter I. eingehend geäußert.

Zu Frage 4:

Sind Sie der Auffassung, dass es für den Belastungsausgleich eine Wesentlichkeits-/ bzw. Bagatellschwelle geben sollte? Wenn ja, wie sollte diese bestimmt werden?

Die im Ausführungsgesetz enthaltene Überlegung, dass nicht jeder Bagatellfall zum Kostenfolgeabschätzungsverfahren führt, ist nachvollziehbar. Die in der Begründung zu § 2 Abs. 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes vorgesehene Bagatellgrenze von 0,25 Euro pro Einwohner könnte von uns aber nicht akzeptiert werden. Es ist jedoch auch vorstellbar, dass die Definition der „wesentlichen Belastung“ im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden vorgenommen wird. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen unter I.

Zu Frage 5:

Besteht bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen konkreten Kostenerstattungspflicht für übertragene Aufgaben die Gefahr, dass Mittel für die Erledigung eigener Aufgaben der Kommunen nicht im ausreichenden Umfang zur Verfügung stehen und wie wird sich der vorgelegte Gesetzentwurf auf die Finanzausstattung für die Pflichtaufgabenerfüllung und die freiwillig wahrgenommenen Aufgaben seitens der Kommunen auswirken?

Bei der Einführung einer strikten Konnexitätsregelung muss das Land bei jeder neuen Aufgabenübertragung oder Veränderung bestehender Aufgaben zusätzliche Finanzmittel gewähren und darf nicht mit einer gleichzeitigen Kürzung der finanzkraftabhängigen Ausgleichsmasse arbeiten. Kann das Land eine solche zusätzliche Finanzierung nicht sicherstellen, muss es von der Aufgabenübertragung oder -ausweitung absehen. Dies hat für die niedersächsische Konnexitätsregelung der dortige Staatsgerichtshof ausdrücklich entschieden. Eine Absenkung des allgemeinen übergemeindlichen Finanzausgleichs wäre unzulässig. Sie ginge in der Tat zu Lasten freiwillig wahrgenommener Aufgaben insbesondere strukturschwacher und deswegen zuweisungsabhängiger Kommunen.

Zu Frage 6:

Ist die Verpflichtung zur Gewährleistung einer konkreten und angemessenen Finanzausstattung für neu zugewiesene oder geänderte Aufgaben nach dem Gesetzentwurf so ausgestaltet, dass eine gerichtliche Überprüfung hinsichtlich des durch das Land zu leistenden finanziellen Umfangs möglich ist?

In der Formulierung des Artikel 78 Abs. 3 Satz 2, die einen Ausgleich einer wesentlichen Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände nur „in ihrer Gesamtheit“ vorsieht, sehen wir in der Tat ein gravierendes Defizit. Der Rechtsschutz einzelner Gemeinden, sich wesentlicher Belastungen erwehren zu können, würde völlig in Frage gestellt. Dies wäre ein nicht hinnehmbarer Rückschritt gegenüber der bestehenden Rechtslage. In Folge der gewählten Formulierung „in ihrer Gesamtheit“ erscheint es sogar sehr wahrscheinlich, dass die Verfassungsbeschwerde einer einzelnen Kommune

niemals zur materiell-rechtlichen Prüfung gelänge, weil sie bereits wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses abgewiesen werden würde.

Zu Frage 7:

Wie bewerten Sie demgegenüber folgenden Regelungsvorschlag für Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung: „Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ (Vorschlag der FDP; entspricht der Regelung in Baden-Württemberg)?

Der der Verfassung des Landes Baden-Württemberg entlehnte Vorschlag wäre aus unserer Sicht akzeptabel. Unserem unter I. 2. geäußerten Petition würde die neue Regelung in Artikel 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern noch weiter entgegenkommen. Sie lautet wie folgt:

„Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder durch andere Vorgaben der Staatsregierung die Erledigung von Aufgaben übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Indem in der bayrischen Regelung die Verpflichtung zum finanziellen Ausgleich nicht nur durch Gesetz oder Rechtsverordnung sondern auch durch „andere Vorgaben der Staatsregierung“ übertragene Aufgaben begründet wird, werden auch kostenwirksame standardsetzende Weisungen der Staatsregierung erfasst.

Zu Frage 8:

Ist der Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips ausreichend beschrieben bzw. eingegrenzt wurden? Ist aus Ihrer Sicht der Prozess der Kostenfolgeabschätzung ausreichend beschrieben?

Wie bereits zu Frage 7. dargelegt wurde, blendet der im Gesetzentwurf beschriebene Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips kostenwirksame standardsetzende Weisungen der staatlichen Fachaufsicht völlig aus. Ferner wird die Geltung des Konnexitätsprinzips im Hinblick auf europa- und bundesrechtliche Regelungen in inakzeptabler Weise beschränkt. Insofern müssen Erweiterungen des Geltungsbereichs stattfinden.

Der Prozess der Kostenfolgeabschätzung erfordert Verbesserungen, die wir unter I. 2. und 3. näher beschrieben haben.

Zu Frage 9:

Wie bewerten sie die Regelung, dass die Kostendeckung nicht aus dem Finanzverbund, sondern aus den Einzelplänen der betroffenen Geschäftsbereiche erfolgt?

Die Regelung, dass die Kostendeckung nicht aus dem Finanzverbund, sondern aus den Einzelplänen der betroffenen Geschäftsbereiche erfolgt, wird von uns nachdrücklich begrüßt. Die Kostendeckung durch die Verbundmasse hat den Nachteil, dass die Erhöhung des Prozentsatzes aufgrund der Aufgabenerhöhung oder -veränderung schnell durch eine im nächsten Jahr durch geringere Steuereinnahmen festgesetzte geringere Verbundmasse aufgebraucht wäre.

Zu Frage 10:

Wie beurteilen Sie das vorgeschlagene Verfahren zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände?

Das vorgeschlagene Verfahren ist aus unserer Sicht grundsätzlich akzeptabel.

Zu Frage 11:

Wie ist es mit der verfassungsrechtlich garantierten Rolle der Opposition zu vereinbaren, dass das Verfahren zur Abstimmung mit den Kommunen auf regierungsseitiges Handeln abgestellt ist – ergibt sich daraus insbesondere die Gefahr, dass künftig insbesondere von Oppositionsfraktionen keine abschließenden Gesetzentwürfe mehr eingebracht werden können und die Sachdebatte einer Debatte über die Beauftragung von Sachverständigen oder die Einleitung des Verfahrens durch die Landesregierung weicht?

Zunächst ist darauf aufmerksam zu machen, dass nach § 1 Abs. 3 des Entwurfs eines Konnexitätsausführungsgesetzes dieses Gesetz auch auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe aus der Mitte des Landtags Anwendung finden soll. Zur Wahrung der Rechte der Opposition müsste daran gedacht werden, dass, falls sie Gesetzentwürfe einbringt, unter ihrer Beteiligung das Abstimmungsverfahren der Regierung mit den kommunalen Spitzenverbänden durchzuführen ist.

Zu Frage 12:

Wie bewerten Sie, dass selbst, wenn für einen Gesetzentwurf einer Oppositionsfraktion der Landtag einen Bericht der Landesregierung entsprechend §§ 3 und 4 anfordert, die Landesregierung diesen Oppositionsentwurf mit den Kommunen verhandeln muss?

Wie bereits in den Ausführungen zur Frage 11 angeregt wurde, müsste der Opposition ein Beteiligungsrecht an dem von der obersten Landesbehörde durchzuführenden Verfahren der Kostenfolgeabschätzung eingeräumt werden. Andererseits wären die kommunalen Spitzenverbände selbstverständlich bereit, der Opposition alle ihre Erkenntnisse der Kostenermittlung zur Verfügung zu stellen und auch bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Opposition frühzeitig an der Ermittlung der voraussichtlichen Kosten des Gesetzesvorhabens mitzuwirken.

Zu Frage 13:

Welche Kosten werden nach Ihrer Einschätzung dem Landtag durch Beauftragung von Sachverständigen zur Ermittlung des Belastungsausgleichs entstehen und welche Gutachterkosten erwarten Sie bei den Behörden, um eine Verständigung über die Richtigkeit der sachlichen Grundlagen zu erzielen?

Die etwaigen Kosten, die dem Landtag durch Beauftragung von Sachverständigen entstehen könnten, können von den kommunalen Spitzenverbänden kaum eingeschätzt werden. Die Häufigkeit der Hinzuziehung von Sachverständigen und die daraus resultierende Kostenhöhe wird davon abhängen, ob der Landtag neben den von ihm angeforderten Ermittlungen der Landesregierung und den von den kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellten Erkenntnissen (§§ 9 und 10 des Konnexitätsausführungsgesetzes) einen weiteren Ermittlungsbedarf für notwendig erachtet.

Soweit es die kommunalen Behörden angeht, werden diese i. d. R. mit dem eigenen vorhandenen Sachverstand die Kostenermittlung bei Vorhaben im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes durchführen und die damit verbundenen Kosten selbst tragen.

Zu Frage 14:

Kann Gesetzgebung im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheids in eine Konnexitätsregelung einbezogen werden? Wenn ja, in welcher Form? Der Gesetzentwurf sieht keine Lösung für Gesetzentwürfe, die Gegenstand von Volksbegehren/Volksentscheid sind, vor; welche Regelung schlagen Sie vor, die keine neue Hürde für direkte Demokratie bedeutet?

Bei der Volksinitiative ist der Landtag verpflichtet, diese innerhalb von sechs Monaten nach der Bekanntmachung gem. § 20 Abs. 1 des Gesetzes über die Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu behandeln. Der Beschluss des Landtags muss – sofern er in einen Gesetzentwurf mündet – dem Konnexitätsprinzip entsprechen und das vorgesehene Kostenfolgeabschätzungsverfahren sowie das Beteiligungsverfahren auslösen.

Beim Volksbegehren gem. § 8 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid muss der Antrag einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf enthalten. Es fehlt in § 8 die Forderung zur Angabe der voraussichtlich entstehenden Kosten. Da ein Kostenfolgeabschätzungsverfahren und Beteiligungsverfahren mit dem Souverän nicht möglich ist, ist § 8 entsprechend schärfer zu formulieren. Neben der Angabe der voraussichtlich entstehenden Kosten ist auch ein realisierbarer Kostendeckungsvorschlag zu unterbreiten.

Zu Frage 15:

Wie verhalten sich die Regelungen zur Änderung der Verfassung und dem Ausführungsgesetz zueinander? Welche Ausführungsbestimmungen gehören eher in die Verfassung, welche eher in das Begleitgesetz?

Das Verhältnis der im Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung vorgenommenen Grundsatzregelungen und der Regelungen der Ausführungsgesetzgebung halten wir für zutreffend.

Zu Frage 16:

Wie beurteilen Sie die nähere Ausgestaltung des Prinzips in einem Ausführungsgesetz? Sehen Sie Vorteile gegenüber einer untergesetzlichen bzw. rein vertraglichen Lösung?

Bei jeder der beiden möglichen Lösungen zur Realisierung des Konnexitätsprinzips können Vor- und Nachteile angeführt werden. Bei Abwägung aller Umstände geben wir aber der gesetzlichen Lösung eindeutig den Vorzug.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Alexander Schink
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen