



Hauptausschuss

Ausschusssekretariat

Landtag Nordrhein-Westfalen

Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

An den
Vorsitzenden des
Hauptausschusses
Herrn Edgar Moron MdL

Telefon: (0211) 884 - 0
Durchwahl: 2580

Auskunft erteilt: Herr Schlichting

Geschäftszeichen: I.1

Düsseldorf, 9. Februar 2004

An den
Vorsitzenden des
Ausschusses für Kommunalpolitik
Herrn Jürgen Thulke MdL

An den
Vorsitzenden des
Haushalts- und Finanzausschusses
Herrn Volkmar Klein MdL

nachrichtlich:

An die
Sprecherinnen und Sprecher
sowie die Referentinnen und Referenten
des Hauptausschusses, des Ausschusses
für Kommunalpolitik sowie des
Haushalts- und Finanzausschusses

Herrn Norbert Krause
Frau Silvia Winands
Referat I.1

im Hause



Öffentliche Anhörung vom 5. Februar 2004 zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen "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"

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend übersende ich Ihnen zu Ihrer Verwendung eine verkürzte Übersicht der anlässlich der öffentlichen Anhörung vom 5. Februar 2004 eingegangenen Zuschriften auf Grundlage des Ihnen bekannten Fragenkataloges.

Das Wortprotokoll über die Veranstaltung liegt noch nicht vor. Bezüglich der Zusammenfassung der Zuschriften anlässlich der Anhörung vom 26. September 2002 zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU zum Konnexitätsprinzip, verweise ich auf die Vorlage 13/1813 sowie auf das Ausschussprotokoll APr.: 13/634. Zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion liegt als Vorlage 13/2660 bereits ein Änderungsantrag der Antragstellenden Fraktion vor.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schlichting', with a stylized flourish at the end.

Frank Schlichting
(Ausschussassistent)

Anlage

(Stand: 09.02.2004)

Auswertung auf Grundlage der Zuschriften

Öffentliche Anhörung (5. Februar 2004) des Hauptausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik

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

Tableau

eingeladen	Zuschrift
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Reutlingen	13/3708
Prof. Dr. Janbernd Oebbeke, Düsseldorf	13/3696
Prof. Dr. Wolfgang Rüfner, Meckenheim	nachgereichte Zuschrift 13/3724
AG der Kommunalen Spitzenverbände, Sprecher: Dr. Stephan Articus (Städtetag) Dr. Bernd Schneider (Städte- und Gemeindebund) Dr. Alexander Schink (Landkreistag)	13/3707

1. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch die vorgeschlagene Regelung zur Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen ausreichend vor weiteren kosten trächtigen Aufgabenübertragungen geschützt?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Der Gesetzentwurf LT-Drs. 13/4424 wird die Kommunen im weiten Umfang vor weiteren kosten trächtigen Aufgabenübertragungen schützen. Die Beschränkung auf eine "wesentliche" Belastung der Kommunen "in ihrer Gesamtheit" reißt aber Lücken in das Schutzsystem. Der Begriff der "wesentlichen" Belastung ist nicht quantifizierbar und wird wegen dieser Unbestimmtheit zu Verfassungsprozessen führen. Dann bestimmt das Verfassungsgericht statt des Verfassungsgesetzgebers die Bagatelgrenze.	Nein; weil die Regelung allenfalls im Verhältnis zum Land gilt. Es liegt eine Schwierigkeit darin, dass eine bestimmte Finanzausstattung der Kommune als Ausgangswert angesetzt werden muss, gewissermaßen als Nulllinie. Dieser Ausgangswert wird für die einzelnen Kommunen unterschiedlich günstig sein; vor allem kann er aber für das Land oder die Kommunen insgesamt günstig oder ungünstig sein. Die gegenwärtige Situation dürfte jedenfalls aus kommunaler Sicht für die Kommunen ungünstig sein; wird die Verfassungsänderung beschlossen, wird damit eine Situation der Unterfinanzierung für die Wahrnehmung vorhandener Pflichten zum Sockel künftiger Ausgleichsregelung gemacht und damit festgeschrieben.	Die Einführung des Konnexitätsprinzips wird befürwortet. Der vorliegende Entwurf (Drs. 13/4424) ist eine geeignete Grundlage zur besseren Sicherung der Kommunen.	Die vorgeschlagene Regelung entspricht nach unserer festen Überzeugung nicht den Anforderungen eines strikten Konnexitätsprinzips. 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 kosten trächtigen Aufgabenübertragungen sicherzustellen.

2. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung NRW weist einige Übereinstimmung - die Kostenfolgenabschätzung einmal unberücksichtigt gelassen - mit der hessischen Regelungen 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?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
vgl. Ziffer 1 Die Beschränkung auf eine Belastung der Kommunen "in ihrer Gesamtheit" lässt sich zwar mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbaren, enthält aber eine rigide, auf die Bedürfnisse einzelner in atypischen Notlagen befindlichen Kommunen keine Rücksicht nehmende Schutzvorschrift für das Land. Entgegen der Frage Nr. 2 im Katalog bezieht der Entwurf LT-Drs. 13/4424 "die Veränderung bestehender übertragbarer Aufgaben" ein. Zu fragen ist deshalb allenfalls, ob man statt von "übertragbaren" Aufgaben nicht besser von "übertragenen" Aufgaben sprechen sollte, denn erst der Vorgang der Übertragung führt zur Kostenpflicht. Würde sich später in einem Fall herausstellen, dass Aufgaben übertragen wurden, die von Verfassungen wegen nicht hätten übertragen werden dürfen, würde gerade für diesen gesetzlichen Unfall die Kostenersatzungspflicht entfallen.	Bei Berücksichtigung auch der Veränderung bestehender eigener Aufgaben wäre die Regelung in einer Hinsicht effektiver. Schon eine Kostenfolgenabschätzung, mehr noch aber eine Kostenausgleichsregelung begründen ein starkes Informationsinteresse des Landes daran, zu welchen Kosten die Kommunen verwalten und ein Bewertungsinteresse, wieweit die effektiv aufgewandten Kosten notwendig sind. Es ist zu erwarten, dass vor allem die Fachressorts, deren Handlungsspielraum davon abhängt, im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage deutlich steigende Erwartungen an die Arbeit der Gemeindeprüfungsanstalt richten werden. Das gilt nicht nur für das Ausgaben-sondern auch für das Einnahmeverhalten der Kommunen, etwa in den Gebührenhaushalten. Dieses Interesse entsteht nicht erst bei konkreten Plänen für Zusatzbelastungen, sondern unabhängig davon; die Ressorts müssen ja Spielräume ausmachen. Es ist absehbar, dass die in dem Verfahren nach dem KonnexAG ermittelten "Normalkosten" de facto zu "Normkosten" werden. Der unterschiedliche Umgang mit Pflichtaufgaben, auch ihre differenzierte Dotierung hat Kommunen bisher unterschieden und stellte einen wesentlichen Freiraum kommunaler Politik dar. Weil die Ressorts künftig für Leistungen "bezahlen", werden sie ungleich stärker als bisher darauf achten, dass die durch Gesetz "bestellte" und dann durch Kostenausgleich "bezahlte" Leistung auch erbracht wird. Das erzeugt Kontrollkosten auf Seiten des Landes, vor allem aber engt es einen Vollzugsspielraum ein, den die Kommunen bisher intensiv genutzt haben. Dass der Entwurf eine Bagatelgrenze vorsieht (§ 2 Abs. 5 S. 1 E-KonnexAG), welche die Begründung in gut nachvollziehbarer Weise konkretisiert, erscheint zwingend; soll jede Belastungsveränderung ausgeglichen werden, stehen die Kosten für die Berechnung und Verwaltung des Ausgleichs in keinem Verhältnis mehr zum Nutzen.	Die vorgeschlagene Fassung berücksichtigt die Übertragung von Pflichtaufgaben und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Die freien Selbstverwaltungsaufgaben zu berücksichtigen, ist nicht sinnvoll und wohl auch in Hessen nicht gemeint.	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.

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 handele sich um eine Finanzausgleichsregelung? Welche Verbesserungen zur Klarstellung wären hilfreich?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Die in der LT-Drs. 13/4424 enthaltene Formulierung der Belastung der Gemeinde oder Gemeindeverbände "in ihrer Gesamtheit" sollte entfallen. Sie rückt die Erstattung in der Tat in die Nähe einer Zuweisung im kommunalen Finanzausgleich. Der Entwurf sollte aber die finanziellen Nöte jeder Kommune einbeziehen, es sei denn, sie beruhten auf einer luxuriösen Verwaltung kommunaler Verursachung. Um eine "spitze" Abrechnung gegenüber jeder einzelnen Kommune zu vermeiden, wäre es hinreichend, ihr nur die "durchschnittlichen, notwendigen Kosten" zu erstatten und ein Recht zur Pauschalierung vorzusehen. Damit würde die Finanzlage jeder einzelnen, individuellen Kommune berücksichtigt, unterschiedliche Erstattungstarife durch den Durchschnittssatz jedoch vermieden. Das Abstellen auf "notwendige" Kosten würde die Kommunen zu sparsamem und wirtschaftlichem Verwalten anregen, weil sie darüber hinausgehende Aufwendungen selbst zu tragen hätte. Die Pauschalierung würde ein praktikables, wenig Verwaltungsaufwendiges Verfahren einer Kostenersatzung vorsehen.	Der Begriff der Konnexitätsregelung ist nicht eindeutig festgelegt. Als Konnexitätsregelung ist vor allem die Bestimmung des Art. 104a Abs. 3 GG angesehen worden, die eine - allerdings nicht unbedingt vollständige - Erstattung bei Spitzabrechnung vorsieht. Während es der Bund aber lediglich mit 16 Ländern zu tun hat, stehen dem Land u. a. 396 Gemeinden, 31 Kreise und 2 Landschaftsverbände gegenüber. Eine Spitzabrechnung verbietet sich bei dieser Sachlage u. a. wegen des entstehenden Abrechnungsaufwandes. Wegen des Zusammenhangs mit dem E-KonnexAG kann das Missverständnis, es sei eine Erstattung der in der einzelnen Kommune entstehenden Kosten beabsichtigt, m. E. nicht aufkommen.	Die Regelung "in ihrer Gesamtheit" ist an sich vernünftig. Gedacht ist nur an eine Mehrbelastung der "kommunalen Familie", nicht an die Belastung einzelner Kommunen durch Gesetze, die keine allgemeine Bedeutung für die "kommunale Familie" haben. Es ist zwar richtig, dass der Staat auch der einzelnen Gemeinde nicht den finanziellen Spielraum nehmen darf. Wenn jedoch nur einzelne oder eine sehr geringe Zahl von Gemeinden betroffen sind, kann und soll mit Bedarfszuweisungen gearbeitet werden (NdsStGH vom 16.5.2001, NdsVBl. 2001, 181114, 190). Der Verteilungsschlüssel für die Entlastungszahlungen sollte in Grundzügen in die Verfassung aufgenommen werden, etwa in der Form, dass die Regelung aus § 4 Abs. 1 S. 3 KonnexAG in die Verfassung übernommen wird.	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. Die von den Koalitions-Frakturen 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 zu geltenden Vorschriften des Artikel 78 Abs. 3 der Landesverfassung gefestigt würde. Danach soll verfassungsrechtlich entscheiden allein die Frage sein, ob die den kommunalen Aufgabenträgern "insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben angemessen seien."

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
(vgl. Ziffer 1) Jeder Belastungsausgleich arbeitet notwendigerweise mit einem pauschalierenden Ansatz der Durchschnittskosten. Dieser reagiert schon im rechnerischen Ansatz nicht auf Bagatellen. Eine Wesentlichkeitsgrenze setzt hingegen viel höhere Barrieren für einen Kostenausgleich und ist deshalb nicht zu empfehlen. Der Gesetzentwurf LT-Drs. 13/2279 vermeidet diese Schwelle, verpflichtet aber andererseits "zur vollständigen Deckung"; er könnte deshalb einer Pauschallierung entgegenstehen und bereits bei Bagatellen eingreifen.	(vgl. Ziffer 2)	Eine Bagatellschwelle sollte es geben. Mit "wesentlicher Belastung" ist das grundsätzlich richtig formuliert. Für die Bestimmung der Wesentlichkeit ist allerdings nicht auf den Anteil am Haushalt, sondern auf die freie Spitze der Kommunalfinanzen abzustellen. Welche Grenzkosten gezogen werden soll, müssen die Praktiker ermitteln. § 2 Abs. 5 KonnexAG ist aber unglücklich gefasst. Warum sollen nur die Mehrbelastungen durch eine zuständige Behörde zusammenge-rechnet werden? § 4 Abs. 5 KonnexAG bedarf der Änderung und Präzisierung: Praktiker mögen prüfen, ob der Fünfjahreszeit-raum angemessen ist. § 4 Abs. 5 KonnexAG meint wohl: "spätestens vor Ablauf von fünf Jahren"? "Kostenprognose" offensichtlich unzutreffend und der Ausgleich grob unangemessen" ver-langt zu viel. Überprüft werden sollte auch der Verteilungs-schlüssel. Eine nachträgliche Spitzabrechnung, welche zu einem Kostenersatz nach Abrech-nung für jede einzelne Kommune führt, sollte nicht eingeführt werden. Auch Vorschriften, welche in Richtung auf eine Spitzabrechnung gehen, sind zu vermeiden. Wenn die Erstattungen nach dem Konnexi-tätsprinzip einige Jahre gelaufen sind, werden die Zuweisungen an die Kommunen sehr zer-splittet sein und lauter kleine Einzelposten je-weils mit Verteilungsschlüssel enthalten. Die Gefahr ist vielleicht nicht sehr groß, wenn das Gesetz nach fünf Jahren außer Kraft tritt. Je-denfalls sollten die Zuweisungen nach dem Konnexitätsprinzip von Zeit zu Zeit konsolidiert werden und in den allgemeinen Zuweisungen aufgehen. Diese Konsolidierung könnte an die für alle Zuweisungen nach dem Konnexi-tätsprinzip vorgesehene Überprüfung ange-schlossen werden.	Die im Ausführungsgesetz enthaltene Überle-gung, dass nicht jeder Bagatellfall zum Kosten-folgeabschätzungsverfahren führt, ist nachvoll-ziehbar. Die in der Begründung zu § 2 Abs. 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes vorge-sehene Bagatellgrenze von 0,25 Euro pro Ein-wohner könnte von uns aber nicht akzeptiert werden. Es ist jedoch auch vorstellbar, dass die Definition der "wesentlichen Belastung" im Ein-vernehmen mit den kommunalen Spitzenver-bänden vorgenommen wird.

5. Besteht bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen konkreten Kostenerstattungspflicht für übertragene Aufgaben die Gefahr, dass Mittel für die Erledigung eigener Aufgaben der Kommunen nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen und wie wird sich der vorgelegte Gesetzentwurf auf die Finanzausstattung für die Pflichtaufgabenbefreiung und die freiwillig wahrgenommen Aufgaben seitens der Kommunen auswirken?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Keine Gefahr für die Finanzierung eigener Aufgaben der Kommunen. Vorteil eines Prinzips der Gesetzeskausalität ist nicht die Mehrung kommunaler Finanzmittel, sondern die Garantie aufgabengerechter Zuweisung für die staatlichen Agenden und die Gewährleistung der Finanzierbarkeit autonomer Tätigkeiten. Das bisherige System hat beide Bedarfssituationen ohne rationale innere Struktur und Quantifizierung miteinander vermischt. Der Vorteil des Prinzips der Gesetzeskausalität liegt in einer Kostenwahrheit, in einer Warnfunktion für den Landesgesetzgeber bei der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen und in einem Anreiz für die Kommunen, staatliche Aufgaben sparsam und wirtschaftlich zu verwalten. Die Gefahr kommunaler Unterfinanzierung wird allgemein von einer schlechten Finanzausstattung des Landes oder in einer unzureichenden Zuweisung originärer Finanzquellen an die Kommunen begründet. Das Prinzip der Gesetzeskausalität verteilt Finanzmittel nur anders, nämlich aufgabenbezogen. Die Einführung des Grundsatzes der Gesetzeskausalität wird zur kostenechten Finanzausstattung der Kommunen, aber nicht zur Gefährdung ihrer Finanzierung beitragen.	Unmittelbar wird die erwähnte Gefahr nicht größer. Bei neuen Pflichtaufgaben, die nicht unter die Einschränkungen fallen, greift die Ausgleichsregelung. Es ist nicht ersichtlich, dass es bei der Finanzierung der freiwilligen Aufgaben zu einer Änderung kommt. Auf mittlere Sicht kann sich die qualitative Änderung des Verhältnisses zwischen Land und Kommunen aber auch hier negativ auswirken. Während das Verhältnis zwischen Land und Kommunen sich bisher eher als Handlungs-, Gefahren- und Verantwortungsgemeinschaft darstellt, die über Jahrzehnte insgesamt ordentlich funktioniert hat, gestalten die vorgeschlagenen Regelungen sie in ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis um; der Finanzausgleich verliert real zu einem Teil und in der politischen Wahrnehmung weitgehend seine Funktion als Instrument des Ausgleichs zwischen dem finanziellen Bedarf des Landes und der Kommunen; er wird sich weitgehend auf die zwischen den Kommunen ausgleichende Weitergabe eines Anteils an den Steuereinnahmen des Landes beschränken. Man wird bezweifeln dürfen, dass eine solche Entwicklung auch nur im Interesse der Kommunen liegt.	Wie immer das Konnexitätsprinzip ausgestaltet wird, wird es einen Vorrang für den Kostenersatz für bestimmte übertragene Aufgaben zu Lasten der allgemeinen Finanzen und des allgemeinen Finanzausgleichs verursachen. Ob es den Kommunen gelingen wird, in Zeiten allgemeiner Knappheit Kürzungen der allgemeinen Mittel zu vermeiden, ist eine politische Frage. Tendenziell vermindert jedenfalls das Konnexitätsprinzip die Mittel des Finanzausgleichs und geht damit zu Lasten der ärmeren Kommunen.	Bei der Einführung einer strikten Konnexitätsregelung muss das Land bei jeder neuen Aufgabenübertragung oder Veränderung bestehender Aufgaben zusätzliche Finanzmittel gewährleisten und darf nicht mit einer gleichzeitigen Kürzung der finanzkraftabhängigen Ausgaben gleichsam arbeiten. Kann das Land eine solche zusätzliche Finanzierung nicht sicherstellen, muss es von der Aufgabenübertragung oder -ausweitung absehen. Dies hat für die niedersächsischen 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.

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?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Die gerichtliche Prüfung verfassungsrechtlicher korrekter Kostenersattung durch das Land ist möglich, wenn die Gesetzentwürfe mit quantifizierbaren, stringenten und klaren Tatbeständen arbeiten. Der Gesetzentwurf LT-Drs. 13/4424 wird auf der anderen Seite mit dem Begriff der "wesentlichen" Belastung der Kommunen "in ihrer Gesamtheit" und der nachträglichen "wesentlichen Abweichung" wegen der Unbestimmtheit dieser Voraussetzungen zu Verfassungsprozessen veranlassen. Im Ergebnis bestimmt das Verfassungsgericht anstatt des an sich zuständigen Verfassungsgebers Inhalt und Anwendungsreich der Norm. Deshalb plädiere ich für eine Streichung der unbestimmten Rechtsbegriffe, soweit das rechtstechnisch möglich ist, nach dem Ziel einer Landesverfassung, nur Grundsätze zu regeln.	Die Frage ist grundsätzlich zu bejahen. Allerdings ist schwer genau absehbar, wie ein Gericht mit einer Norm umgehen wird. Verfassungsgerichte haben ausführungsgesetzliche Regelungen etwa in dem in mancher Hinsicht ähnlichen Fall der Wahlkreiseinteilung als Kontrollmaßstab herangezogen. Wenn es zu einer entsprechenden Verfassungsänderung kommt, würde der Verfassungsgerichtshof vermutlich auch das KonnexAG als Kontrollmaßstab auch deshalb heranziehen, weil das KonnexAG bei der Auslegung des gleichrangigen § 52 Abs. 1 VGHG zu berücksichtigen wäre. Ein Einfallstor für eine Reduzierung der Kontrollpflicht eröffnet der E-KonnexAG etwa bei der Kostenschätzung, wenn in der Begründung von einer "Einschätzungsprärogative" des Gesetzgebers die Rede ist (S. 14). Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Effektivität des Rechtsschutzes auch von der Verfahrenszahl und von den Arbeitsbedingungen des Gerichts abhängt.	Die gerichtliche Überprüfung mit Kommunalverfassungsbeschwerden wird den Kommunen nicht zugestanden werden können, welche von einer Maßnahme nicht oder kaum betroffen sind. Eine Kommune, die wesentlich betroffen ist, ist beschwerdebefugt. Es kann also nicht nur die Gesamtheit der Kommunen Kommunalverfassungsbeschwerden erheben.	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.

7. Wie bewerten Sie demgegenüber folgenden Regelungsvorschlag für Art. 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)?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Der Regelungsvorschlag verdient gegenüber den anderen Gesetzgebungsvorschlägen den Vorzug, denn er greift eine bewährte, vom Staatsgerichtshof Baden-Württemberg bereits mehrmals überprüfte und angewandte Regelung auf, die zu einer zureichenden kommunalen Finanzausstattung führt. Der Vorzug dieses Vorschlags gegenüber den Gesetzentwürfen liegt darin, dass die Kommunen nur durch Gesetz (statt auch durch Rechtsverordnung) dem staatlichen Zugriff auf Aufgabenübertragung ausgesetzt sind und dass Bestimmungen über die Deckung der Kosten nur "dabei" zu treffen sind, also nicht im selben Gesetz enthalten sein müssen. Die Anordnung eines "entsprechenden finanziellen Ausgleichs" entspricht dem Vorschlag der LT-Drs. 13/4424 und lässt die Möglichkeit offen, statt einer Zuweisung im kommunalen Finanzausgleich die Kostendeckung durch Zuordnung neuer Steuerquellen, finanzielle Entlastung der Kommunen an anderer Stelle oder durch ähnliche Mittel vorzusehen.	"Dabei" ist im Vergleich zu den beiden anderen Entwürfen weniger präzise, weil es eine Regelung im engen zeitlichen Zusammenhang, etwa im GFG, nicht ausschließen würde. Der letzte Satz entspricht inhaltlich weitgehend den anderen Entwürfen, wobei es wie beim Entwurf der CDU offen bleibt, wie die Kosten ermittelt und genau erstattet werden sollen.	Der Hauptunterschied liegt in der "wesentlichen Mehrbelastung" (dazu o. 4.).	Der der Verfassung des Landes Baden-Württemberg entlehnte Vorschlag wäre aus unserer Sicht akzeptabel. Unserem 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.

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbeke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Ausreichend beschrieben. Die Begrenzung auf eine "wesentliche Belastung" der Kommunen "in ihrer Gesamtheit" ist hingegen dem Ziel einer Sicherung aufgabengerechter kommunaler Finanzausstattung hinderlich. Fraglich, ob dieser Aufwand in der Landesverfassung notwendig ist. Der Gesetzentwurf sieht zur Kostenfolgeabschätzung Korrekturmöglichkeiten bei "wesentlichen Abweichungen von der Kostenfolgeabschätzung" vor, gestattet dem Land also ein Abwarten, obwohl sich die durchschnittlichen Kosten verändert haben. Er fordert zudem ein Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz inklusive einer Bestimmung über die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Der letztgenannte Punkt bietet sich an, um Land und Kommunen vor einer entsprechenden Regelung im Landesgesetz an einen Tisch zu bringen. Ein besonderes Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz ist dafür jedoch überflüssig. Die Verfassungen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anderer Länder haben zur Durchsetzung von Verfassungsnormen zur Finanzgarantie kommunaler Aufgabenerfüllung drei Modelle entwickelt: Die gesetzliche Ausführung der verfassungsrechtlichen Grundsätze, den aktuellen, eventuell vertraglichen Konsens zwischen Land und Kommunen über die Kostenteilung und das jährliche Finanzausgleichsgesetz unter gerichtlicher Überprüfung einer jeweils korrekten Durchführung der Verfassungsvorgaben. Der Gesetzentwurf LT-Drs. 13/4424 sieht die erste Variante eines ausführlichen Kostenfolgeabschätzungsgesetzes vor. Der normative Aufwand ist weit überhöht. Bereits in der Verfassung sollte man auf die Notwendigkeit eines Kostenfolgeabschätzungsgesetzes verzichten und statt dessen vorsehen, dass die Kostenersatzung "im Benehmen" mit den Kommunen geregelt wird.	Zum Geltungsbereich kann auf die Ausführungen unter 1.2 c) verwiesen werden. Die Regelungen zur Kostenfolgenabschätzung sind recht präzise, auch wenn sie einzelne Zweifelsfragen offenlassen (s. oben 1.2 e)). Nach den Erfahrungen mit dem vergleichbaren Problem im Gebührenrecht muss man aber bezweifeln, dass eine "perfekte" Regelung überhaupt möglich wäre.	Belastungen der Kommunen durch EU oder Bund unmittelbar sind ausgeblendet. § 2 Abs. 1 KonnexAG folgt der Begründung zu der bayerischen Verfassungsänderung. Viel mehr wird schon aus technischen Gründen nicht möglich sein. Dem Verursacherprinzip ist mit der vorgeschlagenen Regelung genügt, soweit es auf das Land ankommt. Belastungen durch Verwaltungsvorschriften und Weisungen sind allerdings nicht erfasst.	Wie bereits zu Frage 7. dargelegt wurde, blendet der im Gesetzentwurf beschriebene Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips kostenwirksame standardisierende 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.

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Der Gesetzentwurf LT-Drs. 13/4424 sieht in § 4 Abs. 2 Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz vor, dass der Ausgleich in den Einzelplänen der obersten Landesbehörden zu veranschlagen ist. Diese Regelung wird zahlreiche Fragen über die Zuordnung der übertragenen Aufgaben in die Geschäftsbereiche einzelner Ministerien hervorrufen. Eine solche Regelung sollte nicht in Normenkomplexe, die das finanzielle Verhältnis zwischen Kommunen und Land betreffen, aufgenommen werden, denn sie zielen auf die Belastung einzelner Behörden des Landes. Diese zusätzlichen Bindungen kann das Land im eigenen Binnenbereich durchaus einführen, das Außenverhältnis zur Kommune betrifft es jedoch nicht.	Die Bedeutung dieser Regelung darf man nicht überschätzen. Sie verteilt vor allem Argumentationslasten innerhalb der Regierung und der die Regierung tragende Mehrheit. Der Finanzausgleich muss so dotiert sein, dass die ausreichende Finanzierung der Kommunen insgesamt gewährleistet ist; diese Anforderungen sind nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht sehr hoch. Im Übrigen ist der Landtag nicht gehindert, den Finanzausgleich geringer zu dotieren und einzelne Ressorts höher.	Richtig im Sinne einer "Kostenwahrheit".	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 Aufgabenmehrung oder -veränderung schnell durch eine im nächsten Jahr durch geringere Steuereinnahmen festgesetzte geringere Verbundmasse aufgebraucht wäre.

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Zur Beteiligung der Kommunen enthält der Gesetzesentwurf LT-Drs. 13/4424 nur die Verpflichtung, Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen. Ich würde diese nebulöse Formulierung durch die Anordnung im Verfassungstext ersetzen, dass die Kostenfolge "im Benehmen" mit den Kommunen festgelegt werden muss, damit sie ein Anhörungsrecht bekommen. Der Entwurf regelt dies erst durch ein jederzeit änderbares Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz und sieht dazu noch in §§ 7 f. ein kompliziertes Verfahren der Anhörung, der Zustimmung, des Konsensgesprächs und der Gutachtenerstellung vor, das dann aber nach § 8 Abs. 1 damit endet, dass die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände lediglich dem Gesetzesentwurf über das Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz beigelegt werden. Ein derartiger Aufwand mit einer solchen unbedeutenden Rechtsfolge ist kaum zu rechtfertigen. Deshalb sollte das Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz auch in dieser Hinsicht zugunsten Benehmens-Regelung in der Verfassung entfallen.	Soweit ersichtlich, ist das Verfahren sachgerecht.	Versuch einer richtigen Regelung. Problematisch ist, dass die Kosten erst zuverlässig abzuschätzen sind, wenn die Regelung "steht". Solange noch mit wesentlichen Veränderungen gerechnet werden muss, sind nur Alternativrechnungen oder Rechnungen möglich, welche mit dem Vorbehalt der Anpassung an einen veränderten Gesetzestext gemacht werden. Misslich ist die Kostenschätzung bei Gesetzesanträgen, die keine Aussicht auf Durchsetzung haben. Deshalb dürfen die Einzelheiten des Verfahrens nicht zu eng vorgeschrieben werden.	Das vorgeschlagene Verfahren ist grundsätzlich akzeptabel.

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Das in der LT-Drs. 13/4424 vorgesehene Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz und seine grundsätzliche Anordnung im Verfassungsvorschlag führen zu den in Nrn. 11, 12 und 14 angeführten Problemen mit Gesetzesentwürfen der Oppositionsfractionen und mit einer eventuellen Volksgesetzgebung. Wenn man auf die Verpflichtung im Verfassungsentwurf verzichtet würde, den finanziellen Ausgleich bereits im Gesetz, oder in der Rechtsverordnung aufzunehmen, die die Aufgabentübertragung enthält, und statt dessen entsprechend dem Vorschlag der FDP zur Übernahme der Regelung der baden-württembergischen Landesverfassung nur eine der Übertragungsnorm zeitlich nahe Kostenregelung vorsieht, wären diese Probleme gelöst. Man könnte den Erfolg des Oppositionsentwurfs oder des Volksentscheids abwarten und danach eine entsprechende Regelung zur Kostenerstattung mit den Kommunen besprechen und normativ verankern. Das im Verfassungsentwurf vorgeschlagene Kostenfolgeabschätzungs-Gesetz sowie der Entwurf dieses Gesetzes ruft erst die Probleme hervor, die der Fragenkatalog formuliert, und die nur schwer zu lösen wären.	Hier liegt ein Problem. Nach aller Erfahrung dürfen sich die kommunalen Spitzenverbände einer Zusammenarbeit mit einer Oppositionsfraction allerdings nicht leicht entziehen können und wollen. Unverkennbar erschweren erhöhte Anforderungen an Gesetzesentwürfe der Opposition deren Arbeit aber stärker als die der Regierungsfraction(en). Eine Verstärkung der Arbeitskapazität des Landtages und/oder der Fraktionen kann hier kaum Abhilfe schaffen und wäre wegen der entstehenden Kosten problematisch. Man muss dieses Problem, das sich im Übrigen auch auf der Grundlage des CDU-Entwurfs stellt, gegen die Vorteile einer Regelung abwägen.	(vgl. 10)	Zunächst ist darauf aufmerksam zu machen, dass nach § 1 Abs. 3 des Entwurfs eines Konnexitäts-ausführungsgesetzes 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 Gesetzesentwürfe einbringt, unter ihrer Beteiligung das Abstimmungsverfahren der Regierung mit den kommunalen Spitzenverbänden durchzuführen ist.

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbeke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
	Hier stellen sich keine Fragen im Verhältnis zwischen Opposition und Regierung, sondern zwischen Landtag und Regierung. Angesichts der Ermächtigung für das KonnexAG in der Landesverfassung erscheint die Regelung im Ergebnis nicht problematisch, weil der Landtag sonst die Angaben der kommunalen Spitzenverbände nicht durch die sachkundigen Ressorts gegen prüfen lassen könnte.	(vgl. 10)	Wie bereits in den Ausführungen zur Frage 11 angeregt wurde, müsste der Opposition ein Beteiligungsgesetz 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.

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?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbeke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Das System der Kostenfolgeabschätzung im Gesetzentwurf LT-Drs. 13/4424 ist weit überzogen. Die durchschnittlichen, notwendigen und pauschalierten Kosten übertragener Aufgaben werden in anderen Ländern von den zuständigen Innenministerien zuverlässig anhand von eigenen Kostenschätzungen und Haushaltsansätzen bestimmt. Eine Notwendigkeit zur Erstellung eines externen Gutachtens besteht nicht.	Das kommt darauf an. Wenn man Beratungsunternehmen einschaltet, können für die sorgfältige Klärung komplexer Fragen leicht fünf- oder sechsstellige Beträge anfallen. Kann der Landtag Hochschullehrer (so wie bei dieser Anhörung) heranziehen, entstehen praktisch keine Kosten.	/.	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.

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 Regelungen schlagen Sie vor, die keine neue Hürde für direkte Demokratie bedeuten?

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
	Theoretisch kann die Volksgesetzgebung in eine Konnexitätsregelung einbezogen werden, indem man entsprechende Anforderungen in § 2 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren usw. aufnimmt. Eine solche Regelung würde diese Instrumente aber noch schwerer handhabbar machen. Den Kommunen droht von dieser Seite ohnehin wenig Gefahr. Man sollte deshalb von einer Einbeziehung absehen.	Die Einbeziehung von Volksgesetzgebung in die Konnexitätsregelung ist schwierig. Art. 78 LV gilt auch für Volksgesetzgebung. Ein Verfahren zur Realisierung ist nicht angegeben. Will man die Volksgesetzgebung nicht komplizieren und behindern, müsste eine Vorschrift in die Verfassung oder in das KonnexAG aufgenommen werden, nach welcher der Landtag innerhalb einer bestimmten Frist ein Ausgleichsgesetz zu erlassen hat.	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 auflösen. 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.

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
Wie bereits ausgeführt, sollte der Verfassungsentwurf in den Entwurf der LT-Drs. 13/4424 die Begrenzung der Erstattung auf die "notwendigen, durchschnittlichen und pauschalierten Kosten" aufnehmen. Anschließend sollte man auf das Begleitgesetz verzichten.	Dazu kann auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen werden. Soweit ersichtlich ist die Aufteilung sachgerecht.	Grundregeln über den Schlüssel für die Ausgleichsleistungen sollten in die Verfassung aufgenommen werden. S.o. Nr. 3.	Das Verhältnis der im Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung vorgenommenen Grundsatzregelungen und der Regelungen der Ausführungsgesetzgebung ist zutreffend.

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

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbeke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
In Deutschland existieren in den Länder drei Modelle der Durchführung einer verfassungsrechtlich vorgesehenen Kostenerstattung: der Konsens zwischen Kommunen und Land, dass allgemeine Ausführungsgesetze oder die verfassungsangeleitete Kostenerstattung in einem jährlichen Finanzausgleichsgesetz. Ich halte Pflicht zum Erlass eines allgemeinen Ausführungsgesetzes für effektiver und praktikabler.	Für eine untergesetzliche Regelung käme eine Rechtsverordnung in Betracht; sie setzt eine gesetzliche Grundlage voraus, die alles "Weisentliche" regelt. Der Vorteil ist allenfalls gering; problematisch wäre, dass die Landesregierungen oder ein Ministerium dann die Anforderungen an die gesetzgeberische Tätigkeit des Landtags regeln müssten. - Als Alternative bietet sich eine Regelung in der Geschäftsordnung des Landtags an. Sie hätte aber den Nachteil, dass die Kommunen bei ihrer Verletzung wohl keinen Rechtsschutz erreichen könnten. - Es ist nicht ersichtlich, wie eine vertragliche Regelung vergleichbarer Geltungsbreite und -kraft geschaffen werden könnte.	Die gesetzliche Regelung gibt Sicherheit, engt aber ein. Noch enger sollten die Vorschriften im KonnexAG nicht gefasst werden.	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.

17. Sonstige Bewertungen

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	Prof. Dr. Janbernd Oebbeke	Prof. Dr. Wolfgang Rüfner	AG der Kommunalen Spitzenverbände
- Die Aufnahme eines Prinzips der Geset- zeskausalität zur Erstattung der Kosten der Kommunen bei übertragenen staatli- chen Aufgaben ist dringend erforderlich. Nordrhein-Westfalen würde damit den ver- fassungsrechtlichen Entscheidungen der anderen Bundesländer nachfolgen. - Die Verfassungsnorm sollte nur Grundre- geln enthalten. Auf eine Pflicht zum Erlass eines allgemeinen Ausführungsgesetzes in Form eines Kostenfolgeabschätzungs- Gesetz sollte verzichtet werden. Dagegen enthält erst § 3 Kostenfolgeabschätzungs- Gesetz die Beschränkung auf die Erstat- tung der "notwendigen, pauschalen und durchschnittlichen Kosten"; sie sollten be- reits in den Verfassungstext aufgenom- men werden. - Die kommunalen Spitzenverbände sollten vor Festlegung der Kostenersatzung an- gehört werden. Deswegen wäre folgende Formulierung des Art. 78 Abs. 3 vorzuziehen: "Das Land kann die Gemeinden und Gemein- deverbände durch Gesetz zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Verände- rung bestehender Aufgaben zu einer finanzziel- len Mehrbelastung der Gemeinden oder Ge- meindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden not- wendigen, durchschnittlichen Aufwendungen im Bereichen mit den kommunalen Spitzenver- bänden zu schaffen. Der Aufwendersatz kann pauschaliert geleistet werden."	Unzweifelhaft sinnvoll ist eine verfassungs- rechtliche Klarstellung, dass der Gesetzgeber bei der Übertragung neuer Aufgaben und bei der Verschärfung von Anforderungen ausdrück- lich eine Regelung treffen muss, wie die damit verbundenen kommunalen Belastungen zu de- cken sind. Die Disziplinierungswirkung einer solchen Re- gelung kann dadurch verstärkt werden, dass in einem Ausführungsgesetz ein Verfahren festge- legt wird, welches die Kostenermittlung unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbän- de so regelt, dass diese einigermassen realis- tisch ausfallen. Eine Kostenausgleichsregelung ist für die Kommunen und das Land mit so vielen Nachteilen verbunden, dass darauf verzichtet werden sollte.		- Das Land wird aufgefordert, sich in der Föderalismuskommission nachdrücklich für die Einführung des Konnexitätsprinzips in die Finanzverfassung des Grundgesetz- es (Artikel 104 a) und für eine Änderung der Artikel 84 und 85 Grundgesetz derge- stalt 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. - Entsprechend dem Vorbild der ganz über- wiegenden Zahl der Flächenländer ist Ar- tikel 78 Abs. 3 Landesverfassung derge- stalt zu ändern, dass zweifelsfrei ein strik- tes Konnexitätsprinzip eingeführt wird, d. h. eine aufgabenakzessorische Finanzie- rungsverpflichtung des Landes sicherge- stellt wird, die auf die tatsächliche Belas- tung der einzelnen Kommune ausgerichtet ist und unabhängig von ihrer allgemeinen Finanzlage eintritt. - Die Finanzierungsverpflichtung des Lan- des im Hinblick auf europa- oder bundes- rechtliche Regelungen, durch die eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen wird, muss einschränkungslos gelten. Die Be- schränkung der Finanzierungsverpflich- tung auf den Fall, dass dem Land zur Um- setzung europa- oder bundesrechtlicher Regelungen ein eigener Gestaltungsspiel- raum verbleibt und dieser genutzt wird, muss entfallen. - Die Finanzierungsverpflichtung des Lan- des darf sich nicht nur auf Gesetze und Rechtsverordnungen erstrecken, sondern muss auch auf durch Gesetz begründete finanzwirksame Weisungen der staatlichen Fachaufsicht Anwendung finden - Nachträglich festgestellte Abweichungen von der Kostenfolgeabschätzung sind ge- nerell auszugleichen.