



Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Kommunalwissenschaftliches Institut
Geschäftsführender Direktor

Westf. Wilhelms-Universität Münster • Kommunalwissenschaftliches Institut
Universitätsstraße 14 / 16 • 48143 Münster

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke
Kommunalwissenschaftliches Institut
Universitätsstraße 14 / 16
48143 Münster
Telefon: 0251 / 83-218 06
Telefax: 0251 / 83-218 33
E-Mail: kwi@uni-muenster.de
26. Januar 2004

Landtag Nordrhein-Westfalen
Hauptausschuss
Ausschusssekretariat
Postfach 101143

40002 Düsseldorf



Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Ihre Schreiben vom 19.12.2003 und 13.1.2004 - I.1 - HPA

Sehr geehrter Herr Präsident,

gern komme ich Ihrer Bitte nach, zu der beabsichtigten Verfassungsänderung Stellung zu nehmen.

Das Thema, das in den Entwürfen der Koalitionsfraktionen (LT-Drs. 13/4424) und der Fraktion der CDU (LT-Drs. 13/2279) zur Änderung der Landesverfassung aufgegriffen wird, ist angesichts der gegenwärtigen Finanznot der Kommunen hochaktuell.

Allerdings erscheint zweifelhaft, ob die vorgesehene Verfassungsänderung das richtige Mittel ist, diese Finanznot zu steuern. Bevor ich auf die übersandten Fragen eingehe (2.), nehme ich deshalb zu der Frage Stellung, ob und wieweit das Vorhaben überhaupt sinnvoll ist (1.).

1. Bewertung des Vorhabens

1.1 Die Regelungsaufgabe

Die kommunale Aufgabenerledigung kostet Geld. Während die Kommunen bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben den Aufwand frei bestimmen können, unterliegen sie bei den Pflichtaufgaben gesetzlichen Bindungen seitens des Bundes und/ oder der Länder. Während zwischen Bund und Kommunen Finanzbeziehungen nur insoweit bestehen, als der Bund über

die gesetzlichen Grundlagen der kommunalen Steuererhebung bestimmt, tragen die Länder nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen die Verantwortung für eine ausreichende Finanzausstattung der Träger der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Landtage stehen deshalb in der Verantwortung, immer wieder einen Ausgleich zwischen ihrem Interesse an politischer Gestaltung durch Gesetzgebung und den finanziellen Ressourcen der Kommunen zu suchen. Dabei müssen sie berücksichtigen, dass die Kommunen auch Anforderungen aus der Bundesgesetzgebung unterliegen, die weder für die Länder noch für die Kommunen disponibel sind.

Bei dieser Sachlage besteht die Gefahr, dass bei der Sachgesetzgebung der Länder nicht ausreichend berücksichtigt wird, dass und in welcher Höhe die Aufgabenerfüllung der Kommunen für diese mit Kosten verbunden ist, und dass Aufgaben zugewiesen werden, welche die Kommunen finanziell überfordern und die mangels eigener disponibler Steuereinnahmen der Länder und wegen des Mittelbedarfs für die eigene Aufgabenerfüllung der Länder auch nicht mit Hilfe des Landes finanzierbar sind.

Die deutschen Landesverfassungen kennen zwei unterschiedliche Ansätze, dieser Gefahr durch institutionelle Vorkehrungen gegenzusteuern:

1.1.1 Kostenregelungsgebot

Der erste zielt darauf ab, die Landtage anzuhalten, bei der Sachgesetzgebung die Kostenfolgen zu ermitteln und zu berücksichtigen, indem man verfassungsrechtlich vorgibt, dass mit der Aufgabenübertragung eine Regelung über die Deckung der Kosten getroffen wird.

Auf eine solche Regelung zielt auch die geltende Landesverfassung NRW in Art. 78 Abs. 3. So, wie der Verfassungsgerichtshof NRW diese Bestimmung in ständiger Rechtsprechung auslegt, kann sie ihren Zweck aber nicht erfüllen. Angesichts dieses Umstandes ist eine Änderung der Verfassung, die sicherstellt, dass die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Kostenermittlung und Kostenregelung auch wirklich ernst genommen werden muss, zweckmäßig und sinnvoll.

Allein schon die in der Drucksache 13/4424 vorgesehene Einfügung des Wortes "darin" würde den Landtag künftig zwingen, die den Kommunen entstehenden Kosten zu erfassen und klar darüber zu entscheiden, woher die Deckung kommen soll. Das ist sachgerecht und es ist verfassungsgerichtlich mit vertretbarem Aufwand überprüfbar.

Für die Kostenermittlung durch ein Ausführungsgesetz zur Verfassung ein Verfahren vorzusehen, an dem die Kommunen über die Spitzenverbände beteiligt werden, ist sinnvoll, weil es die Qualität der Kostenermittlung und die Akzeptanz der Kostenregelung erhöht. Soweit ersichtlich sind die Regelungen über die Kostenermittlung in den §§ 3, 6 - 8 E-KonnexAG sachgerecht und entsprechen den Anforderungen, die man in diesem Zusammenhang stellen kann.

1.1.2 Kostenausgleichsgebot

Wie bereits einige andere Landesverfassungen wollen nun sowohl der Entwurf der Koalitionsfraktionen (LT-Drs. 13/4424) wie der Entwurf der CDU (LT-Drs. 13/2279) darüber hinausgehen, indem sie mit unterschiedlichen Formulierungen zwingend vorsehen, dass mit der Sachgesetzgebung ein Kostenausgleich für die Kommunen verbunden werden muss. Der Unterschied zwischen beiden Vorschlägen besteht im wesentlichen darin, dass der Entwurf der Koalitionsfraktionen zwingend den Erlass eines Ausführungsgesetzes vorsieht und dafür einen durchaus anspruchsvollen Vorschlag macht; in der Sache müsste eine ähnliche Regelung auch auf der Basis des CDU-Entwurfs getroffen werden.

Kostenausgleichsgebote stehen vor sachlichen Schwierigkeiten, aus denen Regelungsprobleme resultieren (1.2). Diese lassen sich nicht ohne nachteilige Folgen für Land und Kommunen lösen (1.3), welche die möglichen Vorteile meines Erachtens deutlich überwiegen. Der Landtag sollte deshalb auf eine Kostenausgleichsregelung verzichten.

1.2. Regelungsprobleme

a) Wer den Kommunen die Kosten pflichtiger Aufgaben erstatten will, muss diese *Kosten erfassen*. Das ist aus verschiedenen Gründen schwierig. Die Kosten für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben stehen nicht absolut fest wie naturwissenschaftliche Konstanten, sondern sind relative Größen. Als die wichtigsten Einflussfaktoren lassen sich nennen:

- die Unterschiede in den örtlichen Verhältnissen.
Die Abwasserbeseitigung ist unter den Verhältnissen der Mittelgebirge erheblich aufwendiger als im Flachland.
- die unterschiedlichen Prioritäten.
Wie viel Geld eine Kommunen in die Unterhaltung von Schulen oder Straßen steckt, ist auch Ergebnis einer politischen Entscheidung. Das gilt gerade auch bei rein administrativ zu erfüllenden Aufgaben. Man kann mehr oder weniger Personal mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit oder dem Vollzug des Landschaftsgesetzes befassen.
- betriebswirtschaftliche Unterschiede.
Sie haben mit den unterschiedlichen Betriebsgrößen von Kommunen zu tun; jedenfalls bis zu einer bestimmten Größe verlaufen Kosten im Allgemeinen degressiv. Sie hängen aber auch mit unterschiedlichem Management in den Kommunen zusammen.

All diese Sonderfaktoren müssen bei der Kostenermittlung gewissermaßen neutralisiert werden. Die Entwürfe gehen davon aus, dass diese Schwierigkeiten gemeistert werden können. Deutlich wird aber, dass damit im Konfliktfall der Auswahl der Sachverständigen nach § 7 Abs. 4 E-Konnex-AG große Bedeutung zukommt. Je spezifischer eine Aufgabe ist, desto schwieriger wird es sein, wirklich unabhängigen Sachverstand zu finden.

b) Die zweite Schwierigkeit liegt darin, dass auch unabhängig von einer Änderung der rechtlichen Vorgaben *die Kosten nicht stabil bleiben*. Hier sind vor allem zwei Faktoren zu nennen:

- Die tatsächlichen Verhältnisse ändern sich.
Winter sind mehr oder weniger hart, die Arbeitslosigkeit oder die Einwohner- und Schülerzahlen wachsen oder sinken. Solche Veränderungen können mehr oder weniger vorübergehend sein, aber auch langfristig wirken. Sie können landesweit relativ einheitlich eintreten, aber auch regional oder lokal ganz unterschiedlich.

- Prioritäten ändern sich, ohne dass dies zum Wegfall einer Aufgabe oder dem Aufgeben von Standards führt. Nach spektakulären Unglücksfällen erwarten die Menschen, dass einzelne Aufgaben besonders gründlich wahrgenommen werden; nach einiger Zeit kann man zum Normalbetrieb zurückkehren. Erwartungen ändern sich, ohne dass dies rechtlich Niederschlag finden müsste; so gehört heute zur Ausstattung von Schulen die Bereitstellung von PCs.

§ 2 Abs. 4 E-KonnexAG schließt die Berücksichtigung tatsächlicher Veränderungen aus; man muss davon ausgehen, dass mit "Änderungen" in § 4 Abs. 4 E-Konnex-AG dasselbe gemeint ist. Das wird sinnvoller Weise in beide Richtungen gelten müssen. Nach dem Text der Begründung zum E-KonnexAG sollen sogar normativ verursachte Fallzahlenänderungen nicht erfasst werden (LT-Drs. 13/4424 S. 14 Abs. 2 a.E.). Geht man von den Erfahrungen der Vergangenheit aus und bezieht § 2 Abs. 1 Satz 2 E-KonnexAG ein, ist der größte und die Kommunen stark drückende Teil der Belastungsveränderungen (etwa Sozialhilfelasten, Anspruch auf Kindergartenplatz) also vom Kostenausgleich ausgeschlossen.

c) Die dritte Schwierigkeit liegt darin, dass die Belastung mit Pflichtaufgaben *nicht ausschließlich auf einer freien Entscheidung der Landespolitik* beruht. Dem versucht der Entwurf des Konnex-AG dadurch Rechnung zu tragen, dass die Ausgleichspflicht auf den Bereich freier Entscheidung des Landes beschränkt werden soll. Dabei bleiben drei Probleme:

- Ob und wie der Bund die Aufgabenträgerschaft festlegt, ist zum guten Teil Ergebnis politischer Dezsion. Das Bundessozialhilfegesetz hat eine solche Festlegung getroffen. In einem ganz ähnlichen Fall ist kürzlich aufgrund einer Entscheidung im Vermittlungsausschuss eine Festlegung nicht getroffen worden. Was im Bund entschieden wird, wird aber vom Land beeinflusst, in schwierigen Fällen in der Anonymität des Vermittlungsausschusses; wieweit der Einfluss reicht, hängt von den Mehrheitsverhältnissen ab. Die Regelung schafft für die Vertreter der Landesregierung Anreize, sich, wie die Ökonomen sagen, "opportunistisch" zu verhalten; was der Bund festlegt, löst ja beim Land keine Ausgleichspflicht aus.
- Ob und wieweit dem Land auch ohne bindenden Vorgaben "ein eigener Gestaltungsspielraum" bleibt, ist im Übrigen höchst zweifelhaft. Nach Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW, der auch nach den verschiedenen politischen Bekundungen zur Verwaltungsreform weiter für vernünftig gehalten wird, sind grundsätzlich "die Gemeinden und Gemeindeverbände ... in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung." Statuiert der Bund also eine Aufgabe, die "in ihrem Gebiet" wahrgenommen werden muss, muss das Land die Kommunen für zuständig erklären, besitzt insoweit grundsätzlich also keinen Entscheidungsspielraum.

Dass die Entwürfe eine Lösung für diese Probleme vorsähen, ist nicht ersichtlich.

d) Die vierte Schwierigkeit liegt darin, dass jeder Kostenausgleich die Gefahr birgt, *Anreize zum sparsamen Wirtschaften* zu zerstören. Mit der Kostenermittlung werden die ermittelten Kosten zu Normkosten, an denen in der internen Diskussion in den Kommunen wie im Verhältnis zwischen Land und Kommunen gemessen wird, was erforderlich ist. Wer mehr ver-

braucht, muss - etwa mit den tatsächlichen Verhältnissen - begründen, warum. Dass jemand weniger verbraucht, dürfte nach allen Erfahrungen eher selten vorkommen; auch da, wo die Verhältnisse relativ günstig sind, lässt sich Geld in den meisten Fällen sinnvoll bei gerade dieser Aufgabe ausgeben. Dieser Effekt tritt zwar auch bei einer Kostenregelungslösung auf; weil die Normkosten dann aber im Zeitablauf nicht fortgeschrieben werden müssen, verlieren sie immer mehr ihre Wirksamkeit. - Es ist daran zu erinnern, dass das Land im Verhältnis Kreise/ kreisangehörige Gemeinde aus solchen Gründen von der Vollkostenerstattung für die Sozialhilfe abgegangen ist. Das Problem lässt sich durch eine Interessenquote der Kommunen, die im Entwurf allerdings nicht vorgesehen ist, mildern, aber nicht lösen.

e) Die fünfte Schwierigkeit liegt bei der *Abgrenzung der Existenzaufgaben von den Zweckaufgaben*. Sie ist nur begrenzt belastbar. Wie wäre die Gleichstellungsbeauftragte zu beurteilen?

f) Schließlich 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 Pflichtaufgaben zum Sockel künftiger Ausgleichsregelung gemacht und damit festgeschrieben.

1.3 Regelungsfolgen

Erfahrungsgemäß lassen sich die Folgen einer Regelung nur begrenzt vorhersagen; bestimmte Entwicklungen lassen sich aber als nahe liegend oder wahrscheinlich ausmachen.

Aus der Sicht der Kommunen dürften folgende Gesichtspunkte von Bedeutung sein:

- a) 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 Ausgabe- 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.
- b) Wie erwähnt 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, ohne dass sie damit dem Landesinteresse Schaden zugefügt hätten.

- c) Wie erwähnt sind nach Art. 78 Abs. 2 LVerf grundsätzlich die Kommunen in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung. Die bisher recht weitgehende Beachtung dieser sehr sinnvollen Regelung in der Vergangenheit ist auch dem Umstand zu verdanken, dass die kommunale Verwaltung aus der Sicht des zuständigen Ressorts schon deshalb Kostenvorteile hatte, weil ein bereits vorhandener Apparat genutzt wurde. Umgekehrt zeigt diese Verfassungsbestimmung, dass auch ein kommunales Interesse an der kommunalen Zuständigkeit besteht, weil eine größere Zuständigkeitsbreite - ausreichende Finanzierung vorausgesetzt - die kommunalen Handlungsmöglichkeiten verbessert. Die auf Vollkostenausgleich angelegten Deckungsbestimmungen der beiden Entwürfe berücksichtigen dieses Interesse nicht. Sie verstärken objektiv das Interesse der Ressorts an eigenen Sonderbehörden, das sich vor allem auf Zuweisung neuer Aufgaben an vorhandene Sonderbehörden richten dürfte.
- d) Es mag sein, dass die Kostenausgleichslösung die Kommunen in einigen wenigen Fällen effektiver als eine Kostenregelungslösung vor der Übertragung neuer Aufgaben oder der Anhebung von Standards schützt. Die großen Kostenblöcke resultieren aber aus bestehenden Aufgaben und bleiben unberührt, große Risiken resultieren aus tatsächlichen Änderungen und bleiben unberücksichtigt. Schon das Vorblatt des Gesetzesentwurfs 13/4424 macht im übrigen deutlich, warum das Vorhaben in der vorgeschlagenen Form auch im Blick auf die bestehende Finanznot der Kommunen fragwürdig ist: Die Ursachen für die jetzige Finanzkrise der Kommunen sind in der Tat vielfältig, wobei die vielleicht wichtigste, nämlich eine insoweit sachwidrige Steuerpolitik des Bundes, dort gar nicht genannt wird. Daran ändert sich durch die vorgesehenen Verfassungsänderungen nichts.

Die Realisierung der Entwürfe und vor allem die der Ausgleichsregelung des E-KonnexAG dürfte erhebliche Auswirkungen auf die Landespolitik haben.

- e) 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.
- f) §§ 4 f. E-KonnexAG bewirken eine Art von Ressortbudgetierung. Die Regelung wird dazu führen, dass sich in einzelnen Ressorts im Laufe der Zeit ein Stau eigentlich sinnvoller Gesetzgebung bildet, für welche dort die Finanzierungsreserven fehlen, während

während sich in anderen "Reserven" bilden, die für neue Vorhaben dieser Ressorts genutzt werden können, auch wenn diese aus der Gesamtsicht des Landes weniger prioritär sind. Die Verschiebung von Finanzierungsmöglichkeiten zwischen den Ressorts dürfte unter den Bedingungen auch weiterhin wahrscheinlicher Koalitionsregierungen schwierig sein. Was geschieht mit einem effektiven Saldo zugunsten des Ressorts? Kann er auf ein anderes Ressort übertragen werden? Kann er angespart werden? Es fragt sich auch, wie mit dem nicht so seltenen Neuzuschnitt von Ressorts umgegangen wird. Sollen die Reserven dann pro rata mitgenommen werden?

- g) Die Realisierung der Entwürfe reduziert die Bedeutung des Innenministeriums als Kommunalministerium. Das kommunale Interesse, das nach der Verfassungsänderung bei Ressortvorhaben von ihm innerhalb der Landesregierung noch geltend gemacht werden muss (und kann), ist bei Beachtung der geänderten Verfassung und des KonnexAG stark reduziert. Es wird vor allem sorgen müssen, dass der Kostenausgleich nicht aus den Mitteln des Finanzausgleichs finanziert wird.
- h) Es fehlt eine Regelung für Eilfälle. Solche Fälle kommen nicht oft vor. Das Land sollte aber mindestens die Möglichkeit haben, in begründeten Einzelfällen sehr schnell auf aktuelle Herausforderungen zu reagieren. Solche Reaktionen stehen nach dem Entwurf nicht nur unter einem Finanzierungsvorbehalt, sondern setzen auch voraus, dass das Verfahren nach §§ 6 - 8, bzw. 9 f. E-KonnexAG durchgeführt wird.
- i) Nach dem Text des Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW in beiden Entwürfen ist sehr zweifelhaft, ob zum Ausgleich für neue Belastungen auch darauf verwiesen werden kann, dass die Kommunen durch die tatsächliche Entwicklung entlastet worden sind. Risiken und Chancen der tatsächlichen Entwicklung tragen danach allein die Kommunen.
- j) Eine weitere Auswirkung wird man unterschiedlich beurteilen können: Symbolische Gesetzgebung wird künftig erschwert. Wenn Vollzugskosten sofort ermittelt werden, fällt auf, wenn ein Gesetz gar nicht vollzogen werden soll. Schon durch die Kostenermittlung wird ein Standard für den Vollzug festgelegt, der deutlich macht, ob dann auch durchgesetzt werden wird.

Wenn die gegenwärtige Situation finanzieller Enge von Land und Kommunen andauert, bleiben die vorgesehenen Regelungen irrelevant, weil solange jede zusätzliche Belastung der Kommunen verantwortungslos wäre und auch vom Land nicht finanziert werden kann; bessert sie sich, schafft die Ausgleichslösung Hürden für eine flexible, auf neue Lagen angemessen reagierende und neue Spielräume verantwortlich nutzende Politik des Landes; diese wird auch künftig gelegentlich auf die administrative Umsetzung durch die Kommunen angewiesen sein.

1.4 Zusammenfassung

Unzweifelhaft sinnvoll ist eine verfassungsrechtliche Klarstellung, dass der Gesetzgeber bei der Übertragung neuer Aufgaben und bei der Verschärfung von Anforderungen ausdrückliche eine Regelung treffen muss, wie die damit verbundenen kommunalen Belastungen zu decken sind.

Die Disziplinierungswirkung einer solchen Regelung kann dadurch verstärkt werden, dass in einem Ausführungsgesetz ein Verfahren festgelegt wird, welches die Kostenermittlung unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände so regelt, dass diese einigermaßen realistisch ausfallen.

Eine Kostenausgleichsregelung ist für die Kommunen und das Land mit so vielen Nachteilen verbunden, dass darauf verzichtet werden sollte.

2. Zu den Fragen

Es wird in der Reihenfolge des Fragenkatalogs auf die Fragen eingegangen:

2.1 *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 kostenträchtigen Aufgabenübertragungen geschützt?*

Nein; weil die Regelung allenfalls im Verhältnis zum Land gilt. Dazu kann auf das unter 1.2 insbes. unter f) Gesagte verwiesen werden.

2.2 *Art. 78 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung NRW weist einige Übereinstimmung - die Kostenfolgeabschätzung 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?*

Bei Berücksichtigung auch der Veränderung bestehender eigener Aufgaben wäre die Regelung in einer Hinsicht effektiver; zugleich würden die unter 1.3 a) und b) genannten Einwände erheblich an Gewicht gewinnen. - Dass der Entwurf eine Bagatellgrenze vorsieht (§ 2 Abs. 5 S. 1 E-KonnexAG), welche die Begründung in gut nachvollziehbarer Weise konkretisiert (S. 14), erscheint zwingend; soll jede Belastungsveränderung ausgeglichen werden, stehen die Kosten für die Berechnung und Verwaltung des Ausgleichs in keinem Verhältnis mehr zum Nutzen für die Kommunen.

2.3 *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?*

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 wegen des entstehenden Abrechnungsaufwandes, aus den unter 1. 2 d) genannten Gründen und weil sie das Kontrollinteresse des Landes (oben 1.3 a) und b)) noch weiter for-

cieren müsste. 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.

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

Dazu kann auf die Antwort zu 2.2 verwiesen werden.

2.5 *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 Pflichtaufgaben-erfüllung und die freiwillig wahrgenommenen Aufgaben seitens der Kommunen auswirken?*

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 (s. 1.3 e)) aber auch hier negativ auswirken.

2.6 *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?*

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 Kontrolldichte 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.

2.7 *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 fi-*

nanzieller Ausgleich zu schaffen." (Vorschlag der FDP; entspricht der Regelung in Baden-Württemberg)?

"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.

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

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.

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

Die Bedeutung dieser Regelung darf man nicht überschätzen. Sie verteilt vor allem Argumentationslasten innerhalb der Regierung und der die Regierung tragenden 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.

2.10 *Wie beurteilen Sie das vorgesehene Verfahren zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände?*

Soweit ersichtlich, ist das Verfahren sachgerecht.

2.11 *Wie ist es mit der verfassungsgerichtlich 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?*

Hier liegt ein Problem. Nach aller Erfahrung dürften sich die kommunalen Spitzenverbände einer Zusammenarbeit mit einer Oppositionsfraktion allerdings nicht leicht entziehen können und wollen. Unverkennbar erschweren erhöhte Anforderungen an Gesetzentwürfe der Opposition deren Arbeit aber stärker als die der Regierungsfraktion(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.

- 2.12 *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?*

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.

- 2.13 *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?*

Das kommt darauf an. Wenn man Beratungsunternehmen einschaltet, können für die sorgfältige Klärung komplexer Fragen leicht fünf- oder sechstellige Beträge anfallen. Kann der Landtag Hochschullehrer so wie bei dieser Anhörung heranziehen, entstehen praktisch keine Kosten.

- 2.14 *Kann Gesetzgebung im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheid 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 neuen Hürden für direkte Demokratie bedeutet?*

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.

- 2.15 *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?*

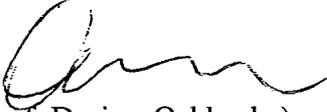
Dazu kann auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen werden. Soweit ersichtlich ist die Aufteilung sachgerecht.

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

Für eine untergesetzliche Regelung käme eine Rechtsverordnung in Betracht; sie setzt eine gesetzliche Grundlage voraus, die alles "Wesentliche" regelt. Der Vorteil ist allenfalls gering; problematisch wäre, dass die Landesregierung 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.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Oebbecke', written in a cursive style.

(Prof. Dr. iur. Oebbecke)