

1. Einführung

1.1 Allgemeines

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen sind Fragen der Verteilung der Finanzmittel naturgemäß besonders umstritten. Dies trifft sowohl zwischen den Ebenen (Bund und Länder sowie jeweiliges Land und seine Kommunen) als auch innerhalb der jeweiligen Ebenen zu (Länderfinanzausgleich ebenso wie der kommunale Finanzausgleich in verschiedenen Bundesländern). Die Sichtweise der Betroffenen ist verständlicherweise unterschiedlich; vieles ist strittig, wertungsabhängig. Einigkeit besteht nur darin, dass es „die richtige“ Finanzverteilung nicht gibt. Das bedeutet jedoch umgekehrt keineswegs, dass die gesamte Finanzmittelverteilung dem politischen Belieben und nicht verfassungsgeleiteten Aushandlungsprozessen unterliegt.

1.2 Übertragung neuer Aufgaben ohne Kostenabgeltung

Die kommunalen Gebietskörperschaften beklagen insbesondere die ständige Übertragung neuer Aufgaben. Die stetig ausweiteten Aktivitäten von Bund und Ländern zur Erfüllung sozialstaatlicher Verpflichtungen und zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse gehen häufig zu Lasten der kommunalen Gebietskörperschaften. Denn betrachtet man das Tätigwerden von Bund und Ländern genauer, so erkennt man, dass sich Bund und Länder in vielen Bereichen im Wesentlichen darauf beschränken, die Voraussetzung für eine Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen zu schaffen. Zwei Beispiele hierfür sind der durch das am 05.08.1992 in Kraft getretene KJHG begründete Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und das am 01.01.2003 in Kraft getretene Gesetz über die Grundsicherung. Adressaten des Anspruches auf einen Kindergartenplatz sind die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der Jugendhilfe sowie die kreisangehörigen Gemeinden ohne Jugendamt. Die Grundsicherung ist von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe sicherzustellen, ohne dass die Erstattung vom Bund kostendeckend wäre.

1.3 Wer bestellt bezahlt?

Dies sind nur zwei Beispiele von vielen, an denen sich einmal mehr die für Kommunen nicht mehr hinnehmbare Situation zeigt, die von einem überdehnten Aufgabenbestand gekennzeichnet ist, der die kommunale Selbstverwaltung erheblich einschnürt. Mittlerweile wurden zwischen 75 % bis 90 % der Bundesgesetze und rd. 90 % der Landesgesetze auf der kommunalen Ebene umgesetzt, ohne dass den Gemeinden, Städten und Kreisen für die hierbei anfallenden Kosten ein vollständiger Ausgleich gezahlt wird. Unausweichliche Folge hiervon ist, dass immer weniger Spielräume für die gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten bleiben, die kommunale Finanzkrise dramatische Züge annimmt und eine Reform der kommunalen Finanzen unerlässlich ist. Der frühere Bundespräsident Prof. Dr. Roman Herzog äußerte während seiner Amtszeit mit Blickrichtung auf die Finanzmisere der Kommunen, dass eine Rückbesinnung auf die auch im Privatleben geltende Regel: „Wer anschaffen soll, der soll gefälligst auch bezahlen“, zu einer Lösung beitragen würde.

2. Das Konnexitätsprinzip in Art. 104 a GG

2.1 Grundsätzlicher Aussagegehalt

Auf seinen Kern reduziert lässt sich der Aussagegehalt des Grundsatzes der Konnexität umschreiben als Verknüpfung von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungslast. Diese zentrale Aussage kommt in der Grundregel des Artikel 104 a Abs. 1 GG zum Ausdruck, wonach Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Aufgabenträgerschaft bildet also den Tatbestand und zieht als Rechtsfolge die Ausgabenlast nach sich. Art. 104 a Abs. 1 GG regelt demnach die Finanzverantwortung, indem jedem Bundesland die Finanzierungslast entsprechend der Wahrnehmung seiner Aufgaben aufgebürdet wird.

2.2 Die aktuelle Gesetzgebungspraxis

Dieser der Entstehung des Art. 104 a GG zugrunde liegende Ausgangspunkt besitzt auch heute noch Gültigkeit in den Fällen, in denen Bund und Länder ihre eigenen Gesetze durch ihre eigene Verwaltung ausführen. Ansonsten – und dies betrifft die Mehrzahl der Fälle – spiegelt die Art. 104 a GG zugrunde liegende Grundannahme, dass der Gesetzesvollzug bzw. die Aufgabenerledigung entscheidend die Höhe der Ausgaben bestimmen, weil der Verwaltungsträger im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung über hinreichend große Spielräume verfüge, die ihm eine mehr oder weniger sparsame Tätigkeit ermögliche, nicht mehr die heutigen tatsächlichen Verhältnisse des Gesetzesvollzugs wider. Dies hängt mit der vom Grundgesetz für viele Bereiche vorgesehenen Trennung von Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung zusammen, die im Ergebnis dazu führt, dass eine Ebene Entscheidungen auf Kosten einer anderen Ebene trifft. Die Regeldichte heutiger Gesetze sowie die gesetzlich begründeten Ansprüche haben zur Folge, dass für die mit dem Gesetzesvollzug befasste Einheit bei ihrer Aufgabenerfüllung kaum noch ein Gestaltungsspielraum verbleibt. Sie wird sowohl was die Art und Weise der Aufgabewahrnehmung als auch die daraus resultierenden Kosten anbelangt, zum reinen Vollzugswerkzeug des veranlassenden Gesetzgebers degradiert.

2.3 Art. 104 a GG und die kommunalen Gebietskörperschaften

Aus dem Aussagegehalt der Grundregel zum Konnexitätsprinzip des Art. 104 a GG lassen sich keine direkten Folgerungen für die kommunalen Gebietskörperschaften ableiten. Es ist allgemein anerkannt, dass der in Art. 104 a GG geregelte Zusammenhang zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung nur das Verhältnis Bund – Länder betrifft. Art. 104 a GG enthält keine Regelung des Kostenausgleichs von Aufgaben, die den Städten, Gemeinden und Kreisen auf der Grundlage eines Bundesgesetzes übertragen werden (vgl. Patzig, DÖV 1985 S. 645 ff. m.w.N.). Die Ausgestaltung der Kostenverteilung zwischen dem jeweiligen Bundesland und seinen kommunalen Gebietskörperschaften bleibt dem Landesrecht überlassen.

3. Landesfinanzverfassungsrechtliche Regelungen

Hinsichtlich der landesverfassungsrechtlichen Pflicht der Länder zum kommunalen Finanzausgleich und zum finanziellen Ausgleich bei Aufgabenübertragungen auf die Kommunen ist wegen der unterschiedlich gefassten landesverfassungsrechtlichen Garantien eine doppelte Differenzierung vorzunehmen, nämlich sowohl hinsichtlich der Struktur der kommunalen Aufgaben (3.1), wie hinsichtlich der Finanzierungsregelungen (3.2).

3.1 Kommunale Aufgabenstruktur

3.1.1 Dualistisches Modell

Die Mehrzahl der Länder folgt bei der kommunalen Aufgabenstruktur dem überkommenen dualistischen Modell der Aufteilung der öffentlichen Aufgaben nach ihrer Substanz in Selbstverwaltungsaufgaben und Staatsaufgaben. Dazu zählen Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Danach lassen sich auf der kommunalen Ebene folgende Aufgabekategorien unterscheiden:

- (1) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben.
 - (2) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.
 - (3) Auftragsangelegenheiten.
- (Zur Abgrenzung siehe **Wegbeschreibung RF 13**).

Diese verschiedenen Aufgabentypen unterscheiden sich in dem jeweiligen Maß des gemeindlichen Handlungsfreiraumes:

- Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben kann die Gemeinde sowohl über das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung als auch über das „Wie“ der Aufgabenerledigung frei entscheiden. Die Gemeinde unterliegt der Kommunalaufsicht, deren Befugnisse auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt sind.
- Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben muss die Gemeinde demgegenüber wahrnehmen, die Entscheidung über das „Ob“ steht ihr somit nicht mehr zu; allein das „Wie“ der Aufgabenerledigung fällt noch in ihren Entscheidungsfreiraum. Auch bei diesen Aufgaben unterliegt die Gemeinde (nur) der Kommunalaufsicht.
- Bei den Auftragsangelegenheiten besteht sowohl eine rechtliche Bindung hinsichtlich des „Ob“ als auch des „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung. Die Gemeinde unterliegt der Fachaufsicht, deren Kompetenzen die Rechtmäßigkeitskontrolle und die Zweckmäßigkeitskontrolle umfassen.

3.1.2 Monistische Aufgabenstruktur

Andere Bundesländer sehen entsprechend dem Weinheimer Entwurf aus dem Jahre 1948 eine monistische Aufgabenstruktur vor, die statt zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben zu trennen, von einem einheitlichen Begriff der öffentlichen Aufgaben ausgeht. Dieses Regelungsmodell findet sich in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein.

3.2 Finanzierungsregelungen

Hinsichtlich der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantie lässt sich ebenfalls ein monistisches sowie ein dualistisches Modell ausmachen.

3.2.1 Monistisches Finanzierungsmodell

Beim monistischen Finanzierungsmodell hat das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzierungsausgleich zu sichern. Dies bedeutet: Ohne Aufgabenbezug und unabhängig von der Aufgabenstruktur hat das Land eine für die Aufgabenerfüllung durch die Kommunen insgesamt ausreichende Finanzausstattung im Wege des kommunalen Finanzausgleichs zu gewährleisten.

3.2.2 Dualistisches Finanzierungsmodell

3.2.2.1 Aufgabendualismus mit dualistischer Finanzgarantie

Hier erstreckt sich das Konnexitätsprinzip auf die Übertragung aller öffentlichen Aufgaben. Für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (Selbstverwaltungsaufgaben) erfolgt die Sicherung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs, für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Auftragsangelegenheiten) besteht eine gesonderte Kostenerstattungspflicht.

3.2.2.2 Aufgabenmonismus mit dualistischer Finanzgarantie

Hier besteht die Sorge des Landes für die Aufgabenerfüllung durch den kommunalen Finanzausgleich, zugleich erfolgt ein Mehrlastenausgleich bei Übertragung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz.

3.3 Striktes Konnexitätsprinzip – Relatives Konnexitätsprinzip

Beleuchtet man die einzelnen Regelungen in den Landesverfassungen näher, lässt sich eine weitere Differenzierung nach dem unterschiedlichen Verpflichtungsgehalt der Finanzgarantien vornehmen.

Die meisten Landesverfassungen der Flächenstaaten sehen – wenn auch im Einzelnen unterschiedlich gefasst – vor, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben übertragen werden können und dass wegen der hieraus resultierenden Mehrbelastung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist. Hierbei wird gelegentlich nur ein Ausgleich für die Übertragung von Auftragsangelegenheiten, in anderen Verfassungen ausdrücklich auch für die Durchführung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung gewährt. Zum Teil wird nur von einem finanziellen Ausgleich bei der Übertragung bzw. Durchführung „bestimmter öffentlicher Aufgaben“ gesprochen, worunter nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW (OVGE 38, 301) zu Art. 78 Abs. 3 LV NRW auch die Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung (= Pflichtaufgaben nach Weisung) fallen. Einige Landesverfassungen präzisieren näher, dass „dabei“ bzw. „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden müssen. Demzufolge ist zwischen einem strikten Konnexitätsprinzip (3.3.1) und einem relativen Konnexitätsprinzip (3.3.2) zu unterscheiden.

3.3.1 Striktes Konnexitätsprinzip

Das strikte Konnexitätsprinzip gewährleistet einen angemessenen Ausgleich, wenn die Übertragung von Aufgaben durch das jeweilige Land auf die Kommunen zu einer Mehrbelastung bei diesen führt. Hinsichtlich der Art und Weise der Kostendeckung kommt dem Gesetzgeber allerdings ein Ermessensspielraum zu. Die Kostendeckung muss nicht in demselben Gesetz vorgesehen sein, das auch die Aufgabenübertragung bestimmt. Wenn auch der Gesetzgeber über die zu wählende Möglichkeit der Kostendeckung frei entscheiden kann, muss er dennoch gewährleisten, dass ein voller finanzieller Ausgleich für die Mehrbelastung stattfindet. Dieser Ausgleich, der sowohl die Sachkosten als auch die Verwaltungskosten erfasst, muss darüber hinaus ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen erfolgen. Das Konnexitätsprinzip bezieht seine Rechtfertigung aus der Tatsache, dass das Land die Kommunen durch die Übertragung von Aufgaben belastet und sich selbst dadurch von eigenen Kosten entlastet.

3.3.2 Relatives Konnexitätsprinzip

Die Konnexität ist nur eine relative, als eine ausdrückliche Anordnung zur Kostenerstattung fehlt. Normiert ist in der jeweiligen Landesverfassung lediglich eine Befassungs- und Regelungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich der Kostendeckung im Fall der Aufgabenübertragung.

3.4 Die einzelnen Bestimmungen der Landesverfassungen

3.4.1 Baden-Württemberg

Das baden-württembergische Landesverfassungsrecht enthält ein striktes Konnexitätsprinzip. In Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg ist bestimmt:

„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 Ausgleich zu schaffen.“

Bei der Regelung handelt es sich um zwingendes Recht, nicht nur um eine finanzpolitische Richtlinie. Zweck der Kostendeckungsgarantie ist der Schutz der kommunalen Finanzhoheit (Erhaltung des finanziellen Handlungsspielraums bei der Übertragung von Aufgaben durch das Land auf die Kommunen). Der Ausgleich muss ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen erfolgen. Zulässig ist, die Kostendeckung gem. Art. 71 Abs. 3 Satz 3 LV im FAG vorzunehmen. Der Ausgleich muss jedoch verifizierbar sein. Dies verlangt einen entsprechenden Ausweis.

3.4.2 Bayern

In Art. 83 Abs. 3 Bayer. Verfassung (BV) ist bestimmt:

„Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu stellen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

3.4.3 Brandenburg

Der Landtag Brandenburg hat am 19. März 1999 ein verfassungsänderndes Gesetz verabschiedet, mit dem u.a. Artikel 97 der Verfassung des Landes Brandenburg folgenden Wortlauf erhält:

„(3) Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

In der Bestimmung über das Inkrafttreten des verfassungsändernden Gesetzes ist geregelt, dass die vorstehende Verfassungsbestimmung nur gilt für Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verpflichtet werden.

In einer gleichzeitig mit der Verfassungsänderung verabschiedeten EntschlieÙung hat der Landtag Erläuterungen „als Auslegungshilfe“ beschlossen, die Definitionen enthalten und den Willen des Verfassungsgebers deutlich werden lassen sollen.

Die EntschlieÙung lautet:

- „1. Unter den Begriff „öffentliche Aufgaben“ in Artikel 97 Abs. 3 fallen sowohl Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie Auftragsangelegenheiten. Der Aufgabenbegriff erfasst auch Teilaufgaben, Vollzugsaufgaben und die Festsetzung kostenträchtiger Standards.
2. Die Verpflichtung zur Erfüllung „neuer öffentlicher Aufgaben“ erfasst alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs oder Standards – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden. Die Ausgleichszahlung soll auch erfolgen, wenn bisher freiwillige Aufgaben zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben werden und wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmte Aufgaben bereits wahrnehmen, jedoch Standards der Aufgabenerfüllung erhöht werden, die zu einer Mehrbelastung der Kommunen führen. Allerdings werden nur solche Mehrbelastungen erstattet, die aufgrund einer Aufgabenübertragung oder Standarderhöhung nach Inkrafttreten der Änderung des Artikel 97 Abs. 3 Landesverfassung erfolgen („neue öffentliche Aufgaben“). Neue Aufgaben liegen nicht vor, wenn lediglich eine neue Rechtsgrundlage (Ablösungsgesetz oder Ablösungsverordnung) geschaffen wird.
3. Gesetze und Verordnungen i.S. des Artikels 97 Abs. 3 sind nur Landesgesetze und Landesverordnungen. Belastungen, die durch Entscheidungen des Bundes oder der Europäischen Union unmittelbar bei den Kommunen entstehen, fallen nicht unter die besondere Ausgleichspflicht nach Artikel 97 Abs. 3, sondern sind im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach Artikel 99 Satz 2 Landesverfassung entsprechend auszugleichen.
4. Die rechtliche Verpflichtung zum finanziellen Ausgleich nach Artikel 97 Abs. 3 muss durch Gesetz oder Rechtsverordnung erfolgen, wobei auch das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) für einen Ausgleich genutzt werden kann.
5. Ein der Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände „entsprechender“ Ausgleich kann auch die Berücksichtigung von Synergieeffekten bei bisherigen kommunalen Leistungen und Ausgaben sowie die Anrechnung von Einsparungen im Zuge der Aufgabenübertragung umfassen. Eine Kompensation kann eintreten, wenn gleichzeitig bei der Übertragung neuer Aufgaben andere bisherige Aufgaben oder Standards abgebaut werden, so dass im Ergebnis keine Mehrbelastung festzustellen ist oder wenn die Kommunen berechtigt sind, die Kosten durch andere Einnahmen (z.B. Gebühren) zu decken. Die Mehrbelastung ist pauschalisiert anhand einer durchschnittlichen wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes zu ermitteln.
6. Zwischen der Übertragung neuer Aufgaben und dem finanziellen Ausgleich muss ein zeitlicher, sachlicher und rechtlicher Zusammenhang bestehen. Wegen des Budgetrechts des Landtages reicht es aus, wenn bei spezialgesetzlicher Regelung der finanzielle Ausgleich im selben Haushaltsjahr erfolgt, und zwar rückwirkend auf den Zeitpunkt der Übertragung der neuen Aufgaben.
7. Die gesetzliche Ausgleichsregelung setzt in der entsprechenden gesetzlichen Änderung eine klare Prognose hinsichtlich des Umfangs der Ausgleichspflicht voraus (Kostenfolgenabschätzung), die unter Nr. 5 genannten Synergie- und Einspareffekte sind als Bestandteil in die Prognoseentscheidung einzubeziehen.
8. Den kommunalen Landesverbänden ist bei jeder Aufgabenübertragung durch das Land Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

3.4.4 Hessen

Das Konnexitätsprinzip war in der Hessischen Verfassung vom 01.12.1946, der ältesten noch in Kraft befindlichen Verfassung in Deutschland, ursprünglich nicht verankert.

Durch Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen vom 18. Oktober 2002 (GVBl. S. 628) wurde Art. 137 der Verfassung des Landes Hessen folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Ebenso wie Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg handelt es sich bei Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen um zwingendes Recht.

3.4.5 Mecklenburg-Vorpommern

Durch Gesetz vom 4. April 2000 erhielt der Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern folgende Fassung:

„(3) Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

3.4.6 Niedersachsen

Die für die Finanzierung kommunaler Aufgaben maßgeblichen Bestimmungen des Landes sind Artikel 57 Abs. 4 und Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung, § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 4 der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) und § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 und 3 der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO). Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung lautet:

„Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaften können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln. Soweit sich aus einer Änderung der Vorschriften nach Satz 1 erhebliche Erhöhungen der Kosten ergeben, ist der finanzielle Ausgleich entsprechend anzupassen; im Fall einer Verringerung der Kosten kann er angepasst werden. Der finanzielle Ausgleich für Vorschriften nach Satz 1, die vor dem 1. Januar 2006 erlassen worden sind, richtet sich nach dem bisher geltenden Recht; für den Fall einer Aufgabenverlagerung gilt Satz 3 uneingeschränkt, im Übrigen mit der Maßgabe, dass eine Anpassung im Fall der Verringerung der Kosten nicht erfolgt. Satz 1 gilt entsprechend, soweit sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften Aufgaben zugewiesen oder übertragen werden, wenn unverzüglich Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.“

3.4.7 Nordrhein-Westfalen

Nach Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (LV NRW) sind Gemeinden und Gemeindeverbände „Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe“. Nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW kann das Land „die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendersatz soll pauschalisiert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.“

Der Begriff der „öffentlichen Aufgaben“ differenziert nicht nach einem staatlichen oder kommunalen Aufgabenkreis, sondern erfasst alle den Kommunen zugewiesenen Aufgaben (die sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ebenso wie den Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen am 09. Juli 1998 – VerfG 16/96 und 7/97 – NWVBl. 98, 390 sowie Urteil vom 01.12.1998 VerfG 5/97 – VwRRN 99, S. 26, beinhaltet das Recht auf kommunale Selbstverwaltung „einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung“ (VerfG NW, DVBl. 1993, S. 381 ff.).

Zur Begründung führt das Gericht aus, dass eigenverantwortliches Handeln eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit voraussetze. Insoweit gebe es eine „Finanzausstattungsgarantie“, die ihrerseits dann verletzt sei, wenn „einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen“ sei. Ein Anspruch auf eine sog. „Vollkostenerstattung“ existiert im nordrhein-westfälischen Verfassungsrecht nicht.

Eine bestimmte Form, Methode oder Modalität der Kostenregelung ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. So wird die Gleichzeitigkeit der Kostenregelung, die Art. 78 Abs. 3 LV NRW verlangt, vom nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichts-

hof ausdrücklich nicht als Junktim verstanden: Es gebe keine Bedenken, die Kostenregelung formal getrennt von der Aufgabenübertragung im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs vorzunehmen. Auch eine gesonderte Abgeltung der Kosten für die Erledigung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und von Auftragsangelegenheiten ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

3.4.8 Rheinland-Pfalz

Durch Landesgesetz zur Änderung der Verfassung vom 14. Juni 2004 (GVBl. S. 321) erhielt Art. 49 Abs. 4 bis 6 der Landesverfassung folgende Fassung:

„(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden.

(5) Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgabe, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(6) Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“

Auf der Grundlage des Art. 49 Abs. 5 Satz 3 LV hat der Landtag RhPf das Konnexitätsausführungsgesetz vom 2. März 2006 (GVBl. S. 53) verabschiedet:

„§ 1 Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips

(1) Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Erfüllung staatlicher Aufgaben, verpflichtet es sie zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben dieser Art, so hat es gleichzeitig aufgrund einer Kostenfolgenabschätzung Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Das Gleiche gilt, wenn den Gemeinden oder Gemeindeverbänden Finanzierungspflichten auferlegt werden. Verbleiben den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten unabweisbare und wesentliche finanzielle Mehrbelastungen, ist im Rahmen des § 3 ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten. Eine wesentliche finanzielle Mehrbelastung ist im Regelfall erreicht, wenn die geschätzte jährliche Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit über einen Betrag von 0,25 EUR pro Einwohner liegt.

(2) Wenn aufgrund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe oder Finanzierungspflicht unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, findet das Konnexitätsprinzip nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser genutzt wird.

(3) Das Konnexitätsprinzip findet auf den am 25. Juni 2004 vorhandenen Bestand an Aufgaben und Finanzierungspflichten der Gemeinden und Gemeindeverbände in seiner zu diesem Zeitpunkt bestehenden Ausgestaltung keine Anwendung.

(4) Das Konnexitätsprinzip findet keine Anwendung, wenn die Gemeinden oder Gemeindeverbände nicht in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder Finanzierungspflichten, sondern wie private Dritte von neuen oder geänderten Anforderungen betroffen sind.

§ 2 Deckung der Kosten

(1) Bestimmungen über die Deckung der Kosten erfordern eine Abschätzung des Anteils des Landes an der Kostenverursachung (Kostenverursachungsabschätzung), wenn bei der Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht europa- oder bundesrechtliche Vorgaben beachtlich sind, sowie eine Prognose der bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit durch die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht entstehenden durchschnittlichen und angemessenen Kosten (Kostenfolgenabschätzung im engeren Sinne). Hierzu sind der mengenmäßige Umfang der zu erfüllenden Aufgabe oder der zu erfüllenden Finanzierungspflicht und der je Mengeneinheit anfallende Aufwand zu schätzen; dabei kann auf Pauschalen sowie auf Erfahrungs- oder Vergleichswerte zurückgegriffen werden. Bei der Kostenfolgenabschätzung im engeren Sinne sind folgende Positionen zu berücksichtigen:

1. Künftig zu bewirkende Leistungen an Dritte sind nach Höhe und Fallzahlen pauschal zu schätzen,
2. der Personalaufwand ist zu ermitteln, indem die durchschnittlichen Kosten der für die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht voraussichtlich erforderlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem geschätzten unabweisbaren Zeitaufwand multipliziert werden.
3. Der Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz kann im Regelfall mit Pauschalbeträgen oder mit einem pauschalen Zuschlag in Höhe von 20 v.H. auf den Personalaufwand gemäß Nummer 2 ermittelt und angesetzt werden, besonderer aufgabenspezifischer Sachaufwand ist zu schätzen.
4. Aufwand, der der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht nicht direkt zugerechnet werden kann (Verwaltungsgemeinkosten), ist nur zu berücksichtigen, wenn er sich nachweislich durch die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht nicht nur unerheblich erhöht; er kann dann im Regelfall mit einem Zuschlag in Höhe von bis zu 10 v.H. auf den Personalaufwand gemäß Nummer 2 angesetzt werden.
5. Investitionskosten sind zu berücksichtigen, soweit sie für die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht unabweisbar notwendig sind und nicht in sonstiger Weise gefördert werden; sie können dann in einer Summe oder verteilt über die Dauer der wirtschaftlichen Nutzung der betreffenden Vermögensgegenstände einbezogen werden.

(2) Sind die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände berechtigt, für die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht Gebühren, Beiträge oder sonstige Entgelte zu erheben, sind diese Einnahmemöglichkeiten zu schätzen und von den nach Absatz 1 ermittelten Kosten in Abzug zu bringen.

(3) Die Deckung der nach Absatz 2 verbleibenden Kosten der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht kann erfolgen durch:

1. Verbesserung der Einnahmen oder der Einnahmemöglichkeiten im Wege der Erschließung neuer sowie der Erweiterung bestehender Einnahmequellen,
2. Ausgabebesparungen oder Ermöglichung von Ausgabebesparungen an anderer Stelle.

Bei der Ausgestaltung der Bestimmungen über die Deckung der Kosten sind unter Rückgriff auf allgemeine Erfahrungswerte Typisierungen und Pauschalierungen zulässig.

(4) Die Bestimmungen über die Deckung der Kosten können in der Regelung über die Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht selbst oder gleichzeitig mit der Regelung über die Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht in einer besonderen Kostendeckungsregelung getroffen werden. Die Bestimmungen über die Deckung der Kosten müssen spätestens zu dem Zeitpunkt in Kraft treten, in dem die Regelungen über die Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht in Kraft tritt.

(5) Im Rahmen der Abschätzung der Kostenfolgen nach Absatz 1 einschließlich der Möglichkeiten zur Entgelterhebung nach Absatz 2 und der Folgen der vorgesehenen Bestimmungen über die Deckung der Kosten nach Absatz 3 (Kostenfolgenabschätzung im weiteren Sinne) sind alle für eine gesicherte Prognose erheblichen Umstände zu erfassen und in ihren Auswirkungen gesondert zu bewerten. Die Berechnungsgrundlagen und Berechnungen sind zu dokumentieren.

(6) Eine Kostenverursachungsabschätzung nach Absatz 1 Satz 1 sowie der Kostenfolgenabschätzungen nach den Absätzen 1 und 5 sind vom Land zeitnah zu überprüfen, wenn sich herausstellt, dass die ihr zugrunde liegenden Annahmen bereits von Anfang an erheblich fehlerhaft waren, oder aufgrund späterer Entwicklungen erhebliche Abweichungen von den Annahmen auftreten, und die Berechnung der Mehrbelastung deshalb zu unangemessenen Ergebnissen führen könnte. Die Überprüfung der Kostenverursachungsabschätzung und der Kostenfolgeabschätzungen erfolgt durch das jeweils fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium.

(7) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, dem Land alle für die Kostenverursachungsabschätzung nach Absatz 1 Satz 1 sowie die Kostenfolgenabschätzungen nach den Absätzen 1 und 5 notwendigen Auskünfte unentgeltlich zu erteilen.

§ 3 Mehrbelastungsausgleich

(1) Verbleiben den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten nach § 2 Abs. 3 unabwendbare und wesentliche Mehrbelastungen, ist vom Land ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten und die angemessene Verteilung der Mittel zu regeln. Eine Mehrbelastung wird durch die Kostenfolgenabschätzung im weiteren Sinne nach § 2 Abs. 5 ermittelt. Bei der Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs sind unter Rückgriff auf allgemeine Erfahrungswerte Typisierungen und Pauschalierungen zulässig.

(2) Die erstmalige Zahlung des Mehrbelastungsausgleichs muss unverzüglich nach dem tatsächlichen Beginn der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht durch die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgen. Die jährliche Zahlung des Mehrbelastungsausgleichs kann in Teilbeträgen erfolgen.

(3) Eine Anpassung der Mehrbelastungsausgleichs ist vorzunehmen, wenn eine Überprüfung der Kostenverursachungsabschätzung oder der Kostenfolgenabschätzungen gemäß § 2 Abs. 6 ergeben hat, dass der Mehrbelastungsausgleich unangemessen ist.

§ 4 Regelungsentwürfe der Landesregierung und der Landesbehörden

(1) Bei Regelungsentwürfen der Landesregierung und der Landesbehörden gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 obliegen die Kostenverursachungsabschätzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und die Kostenfolgenabschätzungen nach § 2 Abs. 1 und 5 dem jeweils fachlich zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium.

(2) Regelungsentwürfe der Landesregierung und der Landesbehörden gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 hat das jeweils fachlich zuständige Ministerium mit den kommunalen Spitzenverbänden in geeigneter Form rechtzeitig zu erörtern. Hierzu ist den kommunalen Spitzenverbänden der Regelungsentwurf einschließlich der Kostenverursachungsabschätzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und der Kostenfolgenabschätzungen nach § 2 Abs. 1 und 5 mit einer Prüfungsfrist von mindestens vier Wochen zuzuleiten. Im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden kann auf die Erörterung verzichtet werden.

(3) Soweit die kommunalen Spitzenverbände mit der Kostenverursachungsabschätzung, einer Kostenfolgenabschätzung oder einer vorgesehenen Regelung zur Deckung der Kosten oder zum Mehrbelastungsausgleich nicht einverstanden sind, soll ein Konsensgespräch durchgeführt werden. Zu diesem Gespräch kann jede Seite auf eigene Rechnung sachverständige Dritte hinzuziehen oder ein Gutachten in Auftrag geben.

(4) Bei einem Gesetz- oder Verordnungsentwurf nimmt das jeweils fachlich zuständige Ministerium die Ergebnisse der Erörterungsverfahren nach Absatz 2 und eines Konsensverfahrens nach Absatz 3 in die Begründung des Entwurfs auf. Wurde eine Einigung nicht erzielt, sind dem Entwurf die Kostenverursachungsabschätzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1, die Kostenfolgenabschätzung nach § 2 Abs. 5 und die abschließenden Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände beizufügen.

(5) Bei einer Überprüfung einer Kostenverursachungsabschätzung oder einer Kostenfolgenabschätzung gemäß § 2 Abs. 6 sowie bei einer Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs gemäß § 3 Abs. 3 gelten die Absätze 2 bis 4 entsprechend.

§ 5 Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags

(1) Bei Gesetzentwürfen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 aus der Mitte des Landtags entscheidet dieser, durch wen die Kostenverursachungsabschätzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und die Kostenfolgenabschätzungen nach § 2 Abs. 1 und 5 erstellt werden. Der Landtag kann hierzu auch einen Bericht der Landesregierung anfordern.

(2) Bei Gesetzentwürfen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 aus der Mitte des Landtags sollen die kommunalen Spitzenverbände zu der Kostenverursachungsabschätzung, den Kostenfolgenabschätzungen sowie den vorgesehenen Regelungen zur Deckung der Kosten und zum Mehrbelastungsausgleich schriftlich oder mündlich gehört werden. Stattdessen kann der Landtag, falls er einen Bericht der Landesregierung nach Absatz 1 Satz 2 anfordert, diese zusätzlich ersuchen, die kommunalen Spitzenverbände entsprechend § 4 Abs. 2 und 3 zu beteiligen.

§ 6 Beachtung des Konnexitätsprinzips bei Volksbegehren und Volksinitiativen

(1) Ist ein Gesetz gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 Gegenstand eines Volksbegehrens (Artikel 109 Abs. 1 Nr. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 61 Abs. 1 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes – LWahlG -), hat die Landesregierung in ihrer stattgebenden Zulassungsentscheidung nach § 64 LWahlG festzustellen, ob und in welchem Umfang aufgrund des Gesetzes ergänzende Regelungen nach Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit den §§ 1 bis 3 notwendig würden und in welcher Form sie getroffen werden könnten.

(2) Ist ein Gesetz gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 Gegenstand einer Volksinitiative (Artikel 108a Abs. 1 Satz 2 der Verfassung Rheinland-Pfalz, § 60 d Satz 2 LWahlG), beurteilt der Landtag, ob und in welchem Umfang aufgrund des Gesetzes ergänzende Regelungen nach Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit den §§ 1 bis 3 notwendig würden und in welcher Form sie getroffen werden könnten. Der Landtag kann hierzu auch einen Bericht der Landesregierung anfordern.

§ 7 In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

3.4.9 Saarland

Nach Art. 117 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes (SVerf) erfüllen die Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft, soweit diese nicht durch Gesetz anderen Stellen im öffentlichen Interesse zugewiesen sind.

Mit Gesetz Nr. 1438 vom 25.08.1999 ist Art. 120 SaarlVerf wie folgt gefasst worden:

„1) Durch förmliches Gesetz können den Gemeinden und Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben zur Durchführung übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Das Land sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel.

2) Gleiches gilt, wenn das Land die Erfüllung solcher Aufgaben, die es bisher selbst wahrgenommen hat, den Gemeinden und Gemeindeverbänden gesetzlich zur Pflicht macht.“

Die Neuregelung in Art. 120 besteht neben der Regelung in Art. 119 SaarlVerf, wo der kommunale Finanzausgleich seine Regelung gefunden hat. Die konkret gewählte Formulierung weist zwei Gediegenheiten auf. Im Tatbestand erstreckt sie sich neben der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunalisierung bisher staatlicher Aufgaben zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. In der Rechtsfolge spricht sie nicht ausdrücklich die Verpflichtung zu einem aufgabenbezogenen Mehrbelastungsausgleich aus, sondern verwendet die bisherige Formulierung, dass das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel sichert.

3.4.10 Sachsen

Gem. Artikel 82 Abs. 2 SächsVerf sind kommunale Träger der Selbstverwaltung die Gemeinden, die Landkreise und andere Gemeindeverbände. „Ihnen ist das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln.“ Nach Artikel 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf kann den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung durch (formelles) Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden; Artikel 85 Abs. 3 SächsVerf ermächtigt den Freistaat, sich hierbei ein Weisungsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorzubehalten. Die SächsVerf geht von einem monistischen Verständnis der öffentlichen Aufgaben aus. Eine Trennung in einen eigenen (kommunalen) und einen übertragenen (staatlichen) Wirkungskreis ist der SächsVerf fremd. Dementsprechend bestimmt Artikel 84 Abs. 1 SächsVerf, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben sind; Gemeindeverbänden wird innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung zuerkannt.

Bei der Übertragung von Aufgaben sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen (Artikel 85 Abs. 1 Satz 3 SächsVerf). Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um Pflichtaufgaben oder um Weisungsaufgaben handelt. Führt die Übertragung zu einer Mehrbelastung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (Artikel 85 Abs. 2 SächsVerf). Hierdurch wird den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung grundsätzlich eine aufgabenakzessorische Ausstattung mit Finanzmitteln gewährt. Die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich ist des Weiteren durch § 2 Abs. 2 SächsGemO und durch die SächsLKrO einfachgesetzlich vorgeschrieben.

Art. 85 Abs. 1 und 2 lautet:

„(1) Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

(2) Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Zentrale Vorschrift für die kommunale Finanzausstattung ist Artikel 87 Abs. 1 SächsVerf. Diese Vorschrift verpflichtet den Freistaat, über die zur Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 82 Abs. 2 SächsVerf zu rechnende Finanzhoheit als Einnahme und Ausgabenhoheit hinaus dafür Sorge zu tragen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Dies beinhaltet eine Einstandspflicht für eine ausreichende Finanzausstattung, soweit die Gemeinden nicht durch eigene Einnahmen und Mittel des Bundes eine aufgabenadäquate Finanzausstattung haben (SächsVerfGH, SächsVBl. 1994, 280, 284). Im Zusammenhang hiermit steht die Befugnis der Gemeinden, nach Maßgabe der Gesetze Steuern und Abgaben zu erheben (Artikel 87 Abs. 2 SächsVerf), sowie die Verpflichtung des Freistaates, die Gemeinden und Landkreise unter Berücksichtigung seiner Aufgaben im Rahmen eines übergemeindlichen Finanzausgleichs an den Steuereinnahmen zu beteiligen (Art. 87 Abs. 3 Sachs).

Artikel 85 Abs. 2 und Artikel 87 Abs. 1 SächsVerf stellen keine völlig getrennten Regelungsbereiche dar. Vielmehr stellt Artikel 85 Abs. 2 SächsVerf lediglich einen speziellen Fall im Rahmen der allgemeinen Einstandsgarantie des Artikels 87 Abs. 1 SächsVerf mit verschärften Voraussetzungen dar. Dabei geht die Staatsregierung davon aus, dass unter einem „entsprechenden“ Ausgleich allgemein wie auch im Einzelfall kein „voller“ Ausgleich zu verstehen ist. Dies ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut, zum anderen aus Sinn und Zweck der Norm, weil andernfalls für die Kommunen kein Anreiz zu einer sparsamen und effizienten Aufgabenerfüllung besteht und eine Aufgabenübertragung vom Freistaat auf die Kommune zu einer Verteuerung führen würde. Andererseits reicht es auch nicht aus, einen Ausgleich lediglich im Rahmen der allgemeinen Einstandsgarantie nach Artikel 87 Abs. 1 SächsVerf zu gewähren. Hierzu hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof in einem obiter dictum ausgeführt, dass durch das Wort „entsprechend“ die Höhe der Ausgleichspflicht insoweit näher bestimmt werde, als zwischen ihr und dem Umfang der Mehrbelastung Proportionalität bestehen müsse (SächsVerfGH, DÖV 1997, 205, 206). Dieses Proportionalitätsgebot dürfte sich indes nur auf die Gesamtheit aller auf die Gemeinden übertragenen Aufgaben und auf den hierfür insgesamt den Kommunen zur Verfügung gestellten finanziellen Ausgleichsbetrag beziehen. Mit dem Proportionalitätsgebot dürfte es auch vereinbar sein, die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden und Landkreise zu berücksichtigen und den Schwerpunkt bei „armen“ Kommunen zu setzen.

Artikel 85 Abs. 2 SächsVerf erfordert nach Auffassung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes von dem Gesetzgeber eine Prognose im Zeitpunkt der Aufgabenübertragung über die durch die Aufgabenübertragung verursachten Kosten, die auf der Grundlage der vorhandenen und erreichbaren Daten nachvollziehbare Annahmen über die zukünftige Belastung der Gemeinden zugrunde legt. In diesem Zusammenhang kommt Artikel 85 SächsVerf für den Gesetzgeber eine Warnfunktion zu. Der Gesetzgeber soll sich über die bestehenden Kosten „Gedanken machen“. Diese Warnfunktion erfordert es, dass sich der Gesetzgeber über die finanzielle Gesamtbelastung und den entsprechenden finanziellen Ausgleich Klarheit verschafft. Nicht erforderlich ist es, dass der Gesetzgeber die bei einer einzelnen Gemeinde entstehenden Kosten abschätzt. Die durch die Aufgabenübertragung entstehende Mehrbelastung ist pauschal, aber möglichst realitätsgenau abzuschätzen. Erweist sich die Prognose im nachhinein als unzutreffend, so ist der Ausgleich über die allgemeine Einstandspflicht des Freistaates in Artikel 87 Abs. 1 SächsVerf zu suchen.

Die sächsische Verfassung verlangt in Art. 85 Abs. 2 nur eine kausale Beziehung zwischen Mehrbelastung durch Übertragung von Aufgaben einerseits und finanziellem Ausgleich andererseits, lässt aber gleichzeitig offen, in welcher Weise er auszugestalten ist und zu welchem genauen Zeitpunkt er erfolgen soll. Eine Aufgabenübertragung nach Artikel 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf löst lediglich die Notwendigkeit einer Kostendeckungsregelung aus. Diese muss nicht im selben Gesetz erfolgen. Ein derartiger, gesetzessystematisch sinnloser Formalismus kann dem Wortlaut nicht entnommen werden. Es ist daher zulässig, die Kostendeckung im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz vorzunehmen. Ebenso sind die Formen der Kostendeckung vielseitig. Hier wird dem Gesetzgeber ein verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen determinierter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum belassen.

Im Ergebnis ist aus Artikel 85 Abs. 2 SächsVerf kein striktes Konnexitätsprinzip ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ableitbar. Vielmehr besitzt der Gesetzgeber einen von der Gesamtschau bestimmten Entscheidungsspielraum, in dessen Rahmen ein proportionaler finanzieller Ausgleich für übertragene Aufgaben zu schaffen ist.

3.4.11 Sachsen-Anhalt

Das Konnexitätsprinzip ist in der Landesverfassung des Landes Sachsen-Anhalt enthalten.

Art. 87 Abs. 3 lautet:

„Den Kommunen können durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen.“

Nähere Ausgestaltungen enthalten:

- § 5 Abs. 1 GO SachsAn:
„Der Gemeinde können durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (...); dabei sind die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.“
- § 5 Abs. 1 SachsAn:
„Zum übertragenen Wirkungskreis gehören die dem Landkreis zugewiesenen staatlichen Aufgaben. Der Landkreis erfüllt diese Aufgaben als untere Verwaltungsbehörde. Bei der Zuweisung staatlicher Aufgaben sind dem Landkreis die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.“

3.4.12 Schleswig-Holstein

Die das Konnexitätsprinzip betreffenden Regelungen sind in Artikel 46 und 49 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (letzterer eingefügt durch Gesetz vom 20. März 1998 – GVOBl. SchIH S. 150) mit folgendem Wortlaut enthalten:

„Artikel 46 Kommunale Selbstverwaltung

- (1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.
- (2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleichen Rechte und Pflichten.
- (3) Das Land sichert durch seine Aufsicht die Durchführung der Gesetze. Das Nähere regelt ein Gesetz.
- (4) Durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden.

Artikel 49 Kommunaler Finanzausgleich

(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung.

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

Der Landtag hat hierzu auf Empfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ folgende Erläuterungen beschlossen:

„a) Unter den Begriff „öffentliche Aufgaben“ in Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 fallen sowohl Weisungsaufgaben als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Der Aufgabenbegriff erfasst auch Teilaufgaben, Vollzugsaufgaben und die Festsetzung kostenträchtiger Standards.

b) Die „Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben“ in Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 erfasst alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs oder des Standards – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden (sogenannte Aufgabenübertragung).

c) „Gesetze“ und „Verordnungen“ im Sinne von Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 sind nur Landesgesetze und Landesverordnungen. Belastungen, die durch Entscheidungen des Bundes oder der Europäischen Union unmittelbar bei den Kommunen entstehen, fallen nicht unter die besondere Ausgleichspflicht nach Artikel 49 Abs. 2, sondern sind im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach Artikel 49 Abs. 1 entsprechend auszugleichen. Dabei gelten die unter e) dargestellten Grundsätze.

d) Die rechtliche Verpflichtung zum „finanziellen Ausgleich“ nach Artikel 49 Abs. 2 muss durch Gesetz erfolgen, wobei auch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) für einen Ausgleich genutzt werden kann.

e) Ein der „Mehrbelastung“ der Gemeinden oder Gemeindeverbände „entsprechender“ finanzieller Ausgleich („dafür“) kann auch die Berücksichtigung von Synergieeffekten bei bisherigen kommunalen Leistungen und Ausgaben sowie die Anrechnung von Einsparungen im Zuge der Aufgabenübertragung umfassen.

f) Zwischen Aufgabenübertragung und finanziellem Ausgleich muss ein zeitlicher, sachlicher und rechtlicher Kontext bestehen („dabei“). Wegen des Budgetrechts des Landtages reicht es aus, wenn bei spezialgesetzlicher Regelung der finanzielle Ausgleich im selben Haushaltsjahr erfolgt. Soll der finanzielle Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) geregelt werden, hat er spätestens im folgenden Haushaltsjahr zu erfolgen, und zwar rückwirkend auf den Zeitpunkt der Aufgabenübertragung.

g) Die spezielle gesetzliche Ausgleichsregelung und der Ausgleich durch Aufstockung des Finanzausgleichs setzen in der entsprechenden gesetzlichen Änderung eine klare Prognose hinsichtlich des Umfangs der Ausgleichspflicht voraus (Kostenfolgenabschätzung); die unter e) genannten Synergie- und Einspareffekte sind als Bestandteil in die Prognoseentscheidung einzu beziehen.

h) Den kommunalen Landesverbänden ist bei jeder Aufgabenübertragung durch das Land Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

3.4.13 Thüringen

Zum Konnexitätsprinzip bestehen in Art. 91 Abs. 3 und Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung sowie in den §§ 3 und 88 der Thüringer Kommunalverfassung folgende Regelungen:

„Artikel 91

(1)

(2)

(3) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können aufgrund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.

Artikel 93

(1) Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.

(2)

§ 3 Übertragene Aufgaben

(1) Die Gemeinden können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichtet werden, bestimmte öffentliche Aufgaben des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zu erfüllen (Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches). Die zuständigen staatlichen Behörden können den Gemeinden für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches allgemein oder im Einzelfall Weisungen erteilen.

(1a) Die Ausführung von Landes- und Bundesgesetzen sowie des Rechts der Europäischen Gemeinschaften kann den Gemeinden durch Rechtsverordnung als Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches übertragen werden. Soweit ein Gesetz nichts anderes bestimmt, wird die Rechtsverordnung von der Landesregierung erlassen; sie kann diese Befugnis im Einzelfall durch Rechtsverordnung auf den fachlich zuständigen Minister übertragen, der für den Erlass der Rechtsverordnung der Zustimmung des Innenministers bedarf.

(2) Bei der Übertragung sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

(3)

§ 88 Übertragene Aufgaben

(1) Die Landkreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichtet werden, bestimmte öffentliche Aufgaben des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zu erfüllen (Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches). Die zuständigen staatlichen Behörden können den Landkreisen für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches allgemein oder im Einzelfall Weisungen erteilen.

(1a) Die Ausführung von Landes- und Bundesgesetzen sowie des Rechts der Europäischen Gemeinschaften kann den Landkreisen durch Rechtsverordnung als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches übertragen werden. Soweit ein Gesetz nichts anderes bestimmt, wird die Rechtsverordnung von der Landesregierung erlassen; sie kann diese Befugnis im Einzelfall durch Rechtsverordnung auf den fachlich zuständigen Minister übertragen, der für den Erlass der Rechtsverordnung der Zustimmung des Innenministers bedarf.

(2) Bei der Übertragung von Aufgaben sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.“