

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Stenographischer Dienst und Ausschußdienst

# **N i e d e r s c h r i f t**

## **Sonderausschuß "Verfassungsreform"**

5. Sitzung  
am Freitag, dem 20. Juni 1997, 10:00 Uhr  
im Sitzungszimmer des Landtages

## **Anwesende Abgeordnete**

Klaus-Peter Puls (SPD)

Vorsitzender

Klaus Schlie (CDU)

Matthias Böttcher (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wolfgang Kubicki (F.D.P.)

Anke Spoorendonk (SSW)

## **Weitere Anwesende**

<b>Tagesordnung</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein</b> Gesetzentwurf des Abgeordneten Klaus Haller (CDU) Drucksache 14/741	<b>4</b>
<b>2. Konnexitätsprinzip (Artikel 49 Abs. 2 i.V.m. Artikel 46 LV)</b> hierzu: Drucksachen 14/519 und 14/560	<b>5</b>
<b>3. Verschiedenes</b>	<b>16</b>

Der Vorsitzende, Abg. Puls, eröffnet die Sitzung um 10:00 Uhr und stellt die Beschlußfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes zu Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein**

Gesetzentwurf des Abgeordneten Klaus Haller (CDU)  
Drucksache 14/741

(überwiesen am 12. Juni 1997)

Auf Vorschlag des Vorsitzenden beschließt der Ausschuß, zum Gesetzentwurf eine schriftliche Anhörung durchzuführen. Die Anzuhörenden, die um Vorlage einer Stellungnahme bis zum 31. August 1997 gebeten werden sollen, sollen durch die Ausschußmitglieder gegenüber dem Ausschußgeschäftsführer bis zum 30. Juni 1997 benannt werden.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**Konnexitätsprinzip (Artikel 49 Abs. 2 i.V.m. Artikel 46 LV)**

hierzu: Drucksachen 14/519 und 14/560  
Umdrucke 14/723, 14/765, 14/767, 14/800, 14/803, 14/807, 14/810,  
14/820, 14/823, 14/824, 14/825, 14/827, 14/839, 14/842, 14/846, 14/847,  
14/867 (neu), 14/868

Grundlage der Beratung sind vor allem die von SPD und CDU eingebrachten Anträge, Umdrucke 14/867 (neu) und 14/868, zu denen die kommunalen Landesverbände sowie der Innenminister noch einmal gehört werden.

Der Geschäftsführer des **Städteverbandes** Schleswig-Holstein, Herr Rentsch, schickt voraus, daß sich die kommunalen Landesverbände in ihrer Haltung zum Thema Konnexität nach wie vor völlig einig seien. Bezüglich des zeitlichen Zusammenhanges zwischen Aufgabenübertragung und Kostendeckungsregelung sei die Formulierung in der Begründung des CDU-Antrages ("müssen immer gleichzeitig") gegenüber der Soll-Formulierung der SPD vorzuziehen. Außerdem fehle in dem SPD-Antrag die klare Aussage, daß das Konnexitätsprinzip auch bei Erweiterung schon bestehender kommunaler Aufgaben gelte. Strittig seien aber vor allen Dingen die folgenden drei Punkte.

1. Gerade mit Blick auf die umfassende **Funktionalreform** sei es nicht hinnehmbar, das Konnexitätsprinzip auf Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu beschränken. Die von der SPD-Fraktion vorgelegte Begründung stelle eindeutig einen Rückschritt gegenüber der geltenden Regelung nach Artikel 49 Abs. 2 LV dar. Denn im Kommentar von Dr. Albert von Mutius zur Verfassung des Landes Schleswig-Holstein heiße es zu § 49 Abs. 2: "Zumindest dem Wortlaut dieser Norm nach (â... ist... zu regelnÔ) besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht des Landes zum finanziellen Ausgleich beziehungsweise zu einer gewissen Kostendeckung für die Erledigung solcher Aufgaben, die den kommunalen Körperschaften seitens des Staates übertragen worden sind und ihnen finanzielle Mehrbelastungen verursachen, wobei nicht zwischen der Übertragung von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung unterschieden wird."

Die Frage, wie und in welcher Höhe der Kostenausgleich geleistet werde, sei von der Frage der Notwendigkeit eines Kostenausgleichs zu trennen; so werde die Bemessung der Kostenfolgen bei Selbstverwaltungsaufgaben selbstverständlich schwieriger sein als bei Weisungsaufgaben. Die Aufnahme der **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** sei deshalb so entscheidend, weil

im Zuge der anstehenden Funktionalreform Weisungsangelegenheiten verstärkt in pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten umgewandelt werden sollten. Sollte die Formulierung der SPD-Fraktion durchgesetzt werden, sei er seitens des Städteverbandes gehalten, eine dem Innenministerium zugeleitete 42seitige Liste von Aufgaben, die in diesem Sinne überprüft werden sollten, sofort zurückzuziehen.

2. Es müsse klargestellt werden, daß sich der **Kostenausgleich** auch auf aus **Verordnungen** erwachsende Aufgaben beziehe, weil Kosten auf der kommunalen Ebene oft gerade durch Verordnungen ausgelöst würden.

3. Der Kostenausgleich müsse sich schließlich auch auf Aufgaben erstrecken, die das Land aufgrund von **Rechtsvorschriften der Europäischen Union** als eigene Angelegenheiten auszuführen habe.

Abschließend bittet GF Rentsch den Sonderausschuß, seine Beratungen zum Konnexitätsprinzip möglichst zügig und im Sinne der Kommunen zum Abschluß zu bringen, um das gemeinsame Ziel der Funktionalreform nicht zu gefährden.

Abg. Böttcher hält es nicht für erforderlich, die Aufgabenübertragung per Verordnung explizit in die Landesverfassung aufzunehmen. Vielmehr solle in die Begründung zur Verfassungsänderung die Passage aufgenommen werden, daß bei Gesetzen, die eine Verordnungsermächtigung, die ja immer spezifiziert sei, enthielten, die Folgekosten möglicher Verordnungen bei den Kostenfolgeabschätzungen zu berücksichtigen seien.

Dr. Borchert, Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen **Gemeindetages**, entgegnet, die Erfahrung habe gezeigt, daß die Kommunen mit zusätzlichen Kosten häufig durch Verordnungen, zum Beispiel die **Mindestausstattungsverordnung** im Kindertagesstättenbereich, belastet worden seien. Daher müsse für die Zukunft sichergestellt werden, daß zeitgleich mit der Verabschiedung eines Gesetzes, aus dem Mehrbelastungen für die Kommunen entstünden, der Kostenausgleich geregelt werde. Es dürfe nicht angehen, daß zu einem späteren Zeitpunkt durch eine Verordnung den Kommunen zusätzliche Belastungen aufgebürdet würden, ohne daß dafür ein finanzieller Ausgleich geschaffen werde.

Auch Herr Erps, Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen **Landkreistages**, hält es für unabdingbar, daß sich der Kostenausgleich auch auf Aufgaben erstrecke, die den Kommunen durch Verordnung übertragen würden. Wenngleich er die Aufnahme einer entsprechenden Formulierung ("werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetz **oder**

**Verordnung** Aufgaben übertragen...") in die Verfassung favorisiere, würde in der Verfassung notfalls die Formulierung "durch Gesetz" ausreichen, wenn man dieses als materielles Gesetz auslege und eine entsprechende Erläuterung in die **amtliche Begründung** aufnehme.

Abg. Kubicki schließt sich der Auffassung der kommunalen Landesverbände an und plädiert dafür, den Zusatz "oder Verordnung" explizit in Artikel 49 Abs. 2 Satz 1 LV aufzunehmen. Denn eine umfassende Kostenfolgenabschätzung könne nur aufgrund einer konkreten Verordnung vorgenommen werden.

Abg. Spoorendonk hingegen hält die Formulierung "durch Gesetz" im Verfassungstext für ausreichend, weil nur Gesetze Sache des Parlaments seien, während Verordnungen Angelegenheit der Regierung seien. Das Parlament beschließe mit dem Gesetz auch einen finanziellen Rahmen, gebe Rahmenbedingungen vor und überlasse die Ausführung des Gesetzes der Exekutive. Des weiteren scheine in der Begründung auch die Aufnahme von Rechtsvorschriften der Europäischen Union entbehrlich, weil diese doch durch nationales Recht umgesetzt würden. Für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben greife das Instrument des kommunalen Finanzausgleichs.

GF Rentsch stellt noch einmal klar, daß die kommunalen Landesverbände davon ausgingen, daß die Formulierung "durch Gesetz" selbstverständlich auch **Aufgabenübertragungen per Verordnung** abdecke. Denn häufig würden die tatsächlichen Kostenbelastungen durch Verordnungen hervorgerufen. Das Landesnaturschutzgesetz enthalte beispielsweise 57 Verordnungsermächtigungen. Die Landesregierung wäre also gehalten, bei jeder Verordnung eine Kostenfolgenabschätzung durchzuführen und beim Parlament die entsprechenden Gelder zu beantragen.

Abg. Kubicki betont noch einmal den Grundsatz, daß immer dann, wenn das Land - auf welchem Wege auch immer - eine Aufgabe auf die Kommunen verlagere, ein entsprechender Kostenausgleich gewährt werden müsse. Das gelte explizit auch für Verordnungen, von denen der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung eines Gesetzes, das eine Verordnungsermächtigung enthalte, noch gar nicht wisse, ob, in welchem Umfang und vor allem wann die Regierung von der Verordnungsermächtigung Gebrauch mache und welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen damit verbunden seien.

Auch Abg. Schlie setzt sich dafür ein, die Formulierung "oder Verordnung" in den Verfassungstext aufzunehmen, um mögliche politische Konflikte und rechtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.

GF Dr. Borchert wendet sich noch einmal der Frage der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu, die er mit Blick auf die Funktionalreform als Gretchenfrage bezeichnet. Die Funktionalreform könne nur gelingen, wenn das Konnexitätsprinzip auch für die Umwandlung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben gelte.

Der Vorsitzende erläutert den von der SPD-Fraktion eingebrachten Antrag, Umdruck 14/867 (neu), der die Verfassungsrechtslage in den anderen Bundesländern berücksichtige. In keiner anderen Landesverfassung werde bei Übertragung von Aufgaben durch Rechtsverordnung eine Ausgleichspflicht ausgelöst. Während es in den drei Stadtstaaten sowie in Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz überhaupt keine Kostenfolgeregelungen für Aufgabenübertragungen gebe, enthalte von den Verfassungen der übrigen zehn Bundesländer, die Kostenfolgeregelungen vorsähen, nur die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt eine Regelung, neben der Übertragung staatlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auch bei der Zuweisung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung einen angemessenen Ausgleich für Mehrbelastungen zu schaffen. In den neun verbleibenden Bundesländern seien die Kostenfolgeregelungen, die im einzelnen unterschiedlich ausgestaltet seien, auf die Übertragung staatlicher Aufgaben beschränkt. Alle Vorverhandlungen zum **Konnexitätsprinzip** - auch mit den kommunalen Landesverbänden - hätten darauf abgezielt, eine Kostenfolgeregelung nach dem Vorbild von **Baden-Württemberg** einzuführen.

Der Vorsitzende führt weiter aus, die geltende Verfassung des Landes Schleswig-Holstein gehe von einem dualen Aufgabensystem aus: Artikel 46 Abs. 1 - Selbstverwaltungsaufgaben - korrespondiere mit Artikel 49 Abs. 1 - kommunaler Finanzausgleich -, Artikel 46 Abs. 4 - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung - korrespondiere mit Artikel 49 Abs. 2 - Bereitstellung der erforderlichen Mittel. Im Kommentar zur Landesverfassung von Dr. Albert von Mutius heiße es dazu: Artikel 46 Abs. 4 LV eröffne dem Land die Möglichkeit, durch Gesetz den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung zuzuweisen. Artikel 49 Abs. 2 enthalte korrelierend zu Artikel 46 Abs. 4 eine Regelung der finanziellen Konsequenzen von Aufgabenübertragungen. Artikel 49 Abs. 2 ergänze Artikel 46 Abs. 4. Artikel 49 Abs. 2 gewähre einen Anspruch der Kommunen auf Kostenerstattung gegenüber dem Land bei einer Übertragung von Aufgaben, wobei es von nachrangiger Bedeutung sei, in welcher Form sich das Land finanziell beteilige. Insofern könne sowohl eine unmittelbare Abgeltung als auch eine Kostenerstattung im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs in Betracht kommen.

Die SPD-Fraktion habe in den bisherigen Vorverhandlungen und Beratungen zum Thema Konnexitätsprinzip darauf abgestellt, die Landesverfassung entsprechend der baden-württembergischen Regelung dahin zu ändern, die Kostenfolge- und -ausgleichsregelung zugunsten der Kommunen und Kreise etwas strikter zu fassen.

Angesichts der bisherigen Diskussion und der derzeitigen Verfassungsrechtslage spreche sich die SPD-Fraktion folgerichtig dagegen aus, das Konnexitätsprinzip in der Verfassung auf die **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** auszuweiten, bei denen eine Mitfinanzierung durch das Land über den kommunalen Finanzausgleich und unmittelbar aus dem Landeshaushalt bereits erfolge und auch künftig erfolgen werde. Das Land könne sich aus seiner finanziellen Gesamtverantwortung nicht lösen und bezogen auf die Kommunen sozusagen eine Gesamtkostenübernahme vornehmen. Wenn eine schon vorhandene pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, zum Beispiel im Kindertagesstättenbereich, durch Änderung der Mindestausstattungsverordnung ergänzt werde, handele es sich nach Auffassung der SPD-Fraktion keineswegs um die Übertragung, ja nicht einmal um die Erweiterung, sondern um die Ausfüllung einer Aufgabe, über die nach den üblichen und gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zwischen Landesregierung und kommunalen Landesverbänden zu verhandeln sei. Nach Auffassung der SPD-Fraktion solle das in der Verfassung zu verankernde Konnexitätsprinzip für **Verordnungen** nicht gelten.

Abschließend macht er darauf aufmerksam, daß die wesentlichen Bereiche der vorgesehenen Funktionalreform durch den Formulierungsvorschlag der SPD-Fraktion zu Artikel 49 Abs. 2, Umdruck 14/867 (neu), erfaßt würden und der Kostenausgleichspflicht unterlägen, weil es sich beispielsweise bei der Kommunalisierung von Aufgaben der Katasterverwaltung und Gewerbeaufsicht nur um die "Übertragung von Landesaufgaben" (zur Erfüllung nach Weisung) handeln dürfte.

GF Rentsch erwidert, bei Erweiterung von bereits übertragenen Aufgaben und bei Mindestausstattungsverordnungen müsse es einen **Kostenausgleich** geben. Sichergestellt sein müsse ein Kostenausgleich auch bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben - unabhängig von der Frage, wie und in welcher Höhe der Kostenausgleich gewährt werde. In dem Gutachten der kreisfreien Städte und Kreise "Konsequenzen der Bundes- und Landesgesetzgebung für die Veränderung der kommunalen Haushaltsstrukturen in Schleswig-Holstein seit 1980" werde nachgewiesen, daß eine Fülle von **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** mit großen Ausgabefolgen und wenigen Ermessensspielräumen für die Kommunen verbunden sei. Eine Regelung - wie von der SPD-Fraktion vorgeschlagen -, die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben von dem Kostenausgleich auszunehmen, sei mit Blick auf die

Funktionalreform, deren entscheidendes Ziel ja gerade sei, Weisungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben umzuwandeln, nicht hinnehmbar. Das gleiche gelte für die Umwandlung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (zum Beispiel betreute Grundschule).

GF Erps äußert, der SPD-Antrag zu Artikel 49 Abs. 2 stelle die bisherige Diskussion, der von Bund und Land praktizierten Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen ohne entsprechenden Kostenausgleich Einhalt zu gebieten, auf den Kopf. Wenn die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben von der Kostenausgleichspflicht ausgenommen würden, sei die Diskussion über die **Funktionalreform** in Kürze beendet. Die SPD-Formulierung bedeute eine Verschlechterung gegenüber dem geltenden Verfassungstext.

GF Dr. Borchert äußert sich in die gleiche Richtung und erinnert daran, daß das Land Aufgaben - beispielsweise in den Bereichen Kindertagesstätten und Brandschutz - in der Vergangenheit auf die Kommunen verlagert beziehungsweise in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt habe, ohne entsprechende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Wenn die Kommunen bezüglich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben erneut mit dem Hinweis auf das Finanzausgleichsgesetz abgespeist würden, erwarte man gleichzeitig die klare Aussage, daß dann auch die FAG-Mittel in dem Umfange aufgestockt würden, in dem Mehrbelastungen auf die Kommunen durchschlugen.

Abg. Kubicki äußert, er könne sich nicht vorstellen, daß eine Verfassungsänderung, wie sie die SPD vorschlage, die notwendige Zweidrittelmehrheit erhalten werde, weil sie auch nach seinem Dafürhalten hinter die bisherigen Verfassungsbestimmungen zurückgehe. Alle Ausschußmitglieder seien sich einig gewesen, daß den Kommunen bei Übertragung von Aufgaben - das gelte auch für die Umwandlung in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben -, die finanzielle Belastungen auslösten, grundsätzlich ein entsprechender finanzieller Ausgleich gewährt werde. Dieser Wille des Verfassungsgesetzgebers könne, folge man der von der SPD-Fraktion vorgelegten Formulierung, vom Einfachgesetzgeber unterlaufen werden, weil dieser beziehungsweise die parlamentarische Mehrheit über die Ausgestaltung des Finanzausgleichsgesetzes befinde. Daher müsse die **Kostentragungspflicht** - auch für **Verordnungen** und auch für **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** - **verfassungsrechtlich abgesichert** seien.

Auch Abg. Schlie lehnt den SPD-Antrag, Umdruck 14/867 (neu), ab und erläutert die Haltung der CDU-Fraktion zum Thema Konnexitätsprinzip, Umdruck 14/868. Es gehe darum, das bisherige verfassungsrechtliche Gebot zum Kostenausgleich dahin klarzustellen und zu

erweitern, Rechtsstreitigkeiten zwischen Land und Kommunen möglichst zu vermeiden. Um die von allen Seiten als notwendig erachtete Funktionalreform zu realisieren, müßten die Erfahrungen der verfassungsrechtlichen Kostenausgleichsregelungen in den anderen Bundesländern, insbesondere in Baden-Württemberg, genutzt und Konsequenzen daraus gezogen werden. Der CDU-Fraktion gehe es wie den kommunalen Landesverbänden um ein **tatsächliches Kostenausgleichssystem**, das folgende Punkte erfülle: Der Kostenausgleich müsse auch für Verordnungen gelten, er müsse gleichzeitig erfolgen, er müsse auch für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben gelten.

Nach Meinung von Abg. Sporendonk soll sich der Kostenausgleich gemäß Artikel 49 Abs. 2 Satz 1 LV auch auf Verordnungen erstrecken, die Wörter "oder Verordnung" sollten aber nicht in den Verfassungstext aufgenommen werden. Bezüglich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bittet sie noch einmal um Aufklärung, inwieweit die Finanzierung dieser Aufgaben durch den kommunalen Finanzausgleich abgedeckt sei.

**Innenminister** Dr. Wienholtz schickt die Bemerkung voraus, daß der Umfang der Diskussion und der Umfang der anvisierten Verfassungsänderung eine Größenordnung angenommen hätten, die von allen Beteiligten nicht voraussehbar gewesen sei. Die Diskussion der letzten Monate, die auf der Grundlage der baden-württembergischen Kostenausgleichsregelung geführt worden sei, habe sich auf den Umfang des finanziellen Ausgleichs ("angemessen", "entsprechend" oder "vollständig") und im Zusammenhang mit der Funktionalreform auf die Frage des zeitlichen Zusammenhanges zwischen Aufgabenübertragung und Kostendeckungsregelung ("gleichzeitig") beschränkt.

Der Minister stellt klar, daß die **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** aus seinem Verständnis nicht Gegenstand der bisherigen Diskussion gewesen seien und er bei der Ausgangsbasis der baden-württembergischen Regelung stets die Übertragung von Aufgaben im Kopf gehabt habe. Insofern stellt er seine in der 3. Sitzung am 9. Juni 1997 gemachte Äußerung richtig (Seite 13 der Niederschrift). Wollte man die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben in das Konnexitätsprinzip einbeziehen, ändere man das bewährte System der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, das entsprechende Kompensationsmöglichkeiten via Landeshaushalt, kommunale Einnahmen und **Finanzausgleich** (§ 6) schaffe. Bei der Erklärung der Pflichtigkeit von Selbstverwaltungsaufgaben müsse auf die konkrete Ausgestaltung derselben geachtet werden; nach dem Finanzausgleichsgesetz seien nur die wesentlichen Verschiebungen von Aufgaben ausgleichspflichtig. Weil die Finanzierung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben dem konkreten Einzelfall vorbehalten bleiben sollte, sollten diese nicht in das grundsätzliche

Konnexitätsprinzip einbezogen werden. Im übrigen seien die in den vergangenen Jahren praktizierten Finanzausgleichsregelungen und das Verhältnis zwischen Land und Kommunen in der Bundesrepublik beispielhaft.

M Dr. Wienholtz weist darauf hin, daß die kommunalen Landesverbände in ihrem Schreiben vom 13. Juni 1997, Umdruck 14/846, dem Formulierungsvorschlag des Innenministeriums zu Artikel 49 Abs. 2 LV, Umdruck 14/847, zustimmten. In der Begründung des SPD-Antrages, Umdruck 14/867 (neu), werde sichergestellt, daß die Bestimmungen über die Deckung der Kosten "gleichzeitig" mit der Aufgabenübertragung getroffen würden und unter das Konnexitätsprinzip auch Aufgaben fielen, die das Land aufgrund von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten auszuführen habe.

Abschließend hebt der Minister zum Thema **Funktionalreform** hervor, alle Beteiligten - kommunale Landesverbände und Fraktionen - wüßten, daß die Bemühungen um die Funktionalreform unter der großen Überschrift "Einvernehmen" stünden, in der Sache und in den Finanzen. Die Kostenausgleichsregelung sei der zentrale Angelpunkt der gesamten Funktionalreform, auf der Basis des Konnexitätsprinzips und auf der Basis des bestehenden Instrumentariums. Aus seiner Sicht hätten sich Kommunen und Landesregierung auf einer vernünftigen Basis verständigt. Die Frage, ob das Konnexitätsprinzip in der von der Oppositionsfraktionen offenbar gewünschten Weise auf jeden möglichen Aufgabenübergang vom Land auf die Kommunen ausgedehnt werden solle, müsse der Verfassungsgeber beantworten. Er als Vertreter der Landesregierung sei der Auffassung, daß das gegenwärtige Instrumentarium sensibel genug sei, um auf all das zu reagieren, was die Politik im Verhältnis zwischen Land und Kommunen abverlange.

GF Rentsch führt aus, die kommunalen Landesverbände seien offensichtlich von einem anderen, umfassenderen Aufgabenbegriff ausgegangen als der Innenminister. Die kommunalen Landesverbände seien davon ausgegangen, daß Artikel 49 Abs. 2 LV die Grundlage für die Konnexität sei. Hinsichtlich der **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** wiederholt er, er sehe Unterschiede zwischen Weisungsaufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben bezüglich der Höhe des Kostenausgleichs und bezüglich der Systematik, wo und wie der Kostenausgleich erfolge. Entscheidend sei, in der Verfassung festzuschreiben, daß es auch bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben vom Grundsatz her einen Kostenausgleich gebe. Auch die Frage der Berücksichtigung von **Verordnungen** sei erst im Sonderausschuß problematisiert worden; dabei gehe man davon aus, daß eine Verordnung unter den Begriff "gesetzliche Regelung" falle. Die Aufnahme des Konnexitätsgebots in Artikel 49 Abs. 2 mindestens in der baden-

württembergischen Form sei für die Umsetzung der Funktionalreform und überhaupt für das weitere Miteinander zwischen Land und Kommunen von entscheidender Bedeutung.

Abschließend appelliert er noch einmal an den Verfassungsgeber, zu einer Regelung zu kommen, mit der alle Seiten leben könnten und die sicherstelle, daß sowohl bei Erweiterung oder Übertragung von Aufgaben durch Verordnung als auch bei Zuweisung von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben in irgendeiner Form ein Kostenausgleich greife.

Abg. Kubicki spricht sich nochmals für ein umfassendes Konnexitätsprinzip aus. Eine Neuregelung des Finanzverhältnisses zwischen Land und Kommunen müsse klar und eindeutig sein und den Einfachgesetzgeber hindern, aufgrund veränderter Rahmendaten, ohne daß das Parlament in seiner Gesamtheit damit befaßt werden müsse, daran Veränderungen vorzunehmen.

GF Dr. Borchert nimmt eine Frage von Abg. Spoorendonk zum Anlaß, noch einmal eine entsprechende Aufstockung der FAG-Mittel anzumahnen, wenn freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt würden.

Der Vorsitzende stellt klar, daß die Erklärung der Pflichtigkeit der Aufgabe keine Mehrkosten verursache, wenn die Aufgabe schon freiwillig ausgeführt werde.

GF Rentsch fordert zum wiederholten Male ein, bei der Umwandlung von Weisungsangelegenheiten in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben einen verfassungsrechtlich abgesicherten Kostenausgleich zu gewähren - unabhängig von der Frage der Höhe und der Art der Mittelzuweisung.

M Dr. Wienholtz bekräftigt seine Einschätzung, die Funktionalreform, bei der Weisungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben überführt würden, unter der Überschrift "Einvernehmen über die Finanzen" auf den Weg zu bringen. Zu einer Ausweitung des in der Verfassung zu verankernden Konnexitätsprinzips auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sehe er aus den genannten Gründen keine Veranlassung.

Auch der Vorsitzende möchte namens der SPD-Fraktion der Kostenregelungspflicht bei Umwandlung von Weisungsaufgaben in oder Schaffung von **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** keinen Verfassungsrang einräumen. Selbstverständlich werde sich das Land auch weiterhin an der Finanzierung solcher Aufgaben via kommunaler Finanzausgleich oder Landeshaushalt beteiligen.

Abg. Schlie wiederholt die Auffassung der CDU-Fraktion, daß der in der Verfassung zu verankernde Kostenausgleich sowohl für die Erweiterung schon bestehender kommunaler Aufgaben durch gesetzliche Regelungen oder durch Verordnungen als auch für die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gelten müsse.

Abg. Kubicki macht noch einmal die Intention der F.D.P.-Fraktion deutlich: Es solle verhindert werden, daß das Land Aufgaben auf die Kommunen übertrage, dabei Weisungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben umwandle und den Kommunen dafür keinen entsprechenden Kostenausgleich gewähre, weil es in Artikel 49 Abs. 1 LV nur heiße: "... stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung."

Auf eine Frage von Abg. Böttcher zur **Aufgabenübertragung** oder Aufgabenerweiterung durch **Verordnungen** führt LMR Dr. Wuttke aus, im Grundgesetz treffe man immer wieder auf den Begriff "Gesetz", der an der einen Stelle "formelles Gesetz", an der anderen Stelle "materielles Gesetz" bedeute; materielles Gesetz umfasse Verordnungen. Wenn sich die Formulierung in Artikel 49 Abs. 2 LV auf "Gesetz" beschränke, wäre damit nicht von vornherein ausgeschlossen, daß Verordnungen mit gemeint seien; es wäre aber auch nicht sichergestellt, daß sich im Streitfall ein Gericht dieser Interpretation anschließen würde. Wolle man Auslegungszweifel ausschließen, sollte man aus Gründen der Rechtsklarheit neben dem Begriff "Gesetz" die Formulierung "oder Verordnung" aufnehmen.

GF Erps appelliert abschließend an den Verfassungsgeber, in Artikel 49 Abs. 2 LV sicherzustellen, daß die Exekutive Aufgaben ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich nicht den Kommunen übertragen könne, sprich in der Verfassung festzuschreiben, daß auch für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ein entsprechender finanzieller Ausgleich gewährt werden müsse. Die Frage, wie ein solcher Kostenausgleich geregelt werde - das könne auch über den Finanzausgleich geschehen -, sei dabei zweitrangig.

GF Rentsch regt an, die Begründung des SPD-Antrages, Umdruck 14/867 (neu), wie folgt zu verändern: "Die Formulierung von Artikel 49 Abs. 2 geht davon aus, daß unter den Begriff *Landesaufgaben*... 2. auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne der §§ 2 Abs. 2 GO, 2 Abs. 2 KrO fallen, bei denen ein Kostenausgleich durch die Zuweisung zusätzlicher Mittel in den kommunalen Finanzausgleich erfolgen muß."

Der Ausschuß vertagt die Verabschiedung einer Beschlußempfehlung zum Konnexitätsprinzip erneut, und zwar auf den 11. August 1997. Beratungsbedarf besteht bei folgenden Punkten:

- Zeitlicher Zusammenhang zwischen Aufgabenübertragung und Kostendeckungsregelung ("Muß"- oder "Soll"-Formulierung)
- Kostenausgleich auch bei Erweiterung schon bestehender kommunaler Aufgaben
- Aufnahme zugewiesener pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben in die Verfassung
- Aufgabenübertragung durch Verordnung
- Berücksichtigung von Rechtsvorschriften der Europäischen Union.

LMR Dr. Wuttke nimmt zu einem Prüfauftrag aus der 4. Sitzung vom 16. Juni 1997 (Seite 7 der Niederschrift) zur Frage, inwieweit der Kostenausgleich für die Übertragung von Aufgaben zum Beispiel aus dem Bereich Sozialhilfe auf kreisangehörige Gemeinden gelte, wie folgt Stellung. Zur Sozialhilfe heiße es in § 96 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes: "Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Die Länder können bestimmen, daß und inwieweit die Landkreise ihnen zugehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz heranziehen und ihnen dabei Weisungen erteilen können."

In diesem Fall sei nach seiner Auffassung das Konnexitätsprinzip gemäß Artikel 49 Abs. 2 LV nicht angesprochen, weil durch Bundesgesetz festgelegt worden sei, wer Aufgabenträger sei, und weil eine weitere Herunterzonung dieser Aufgaben nicht durch das Land, sondern auf einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage durch die Landkreise erfolge. Auch wenn eine bundesrechtliche Regelung nur vorgebe, daß eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen sei, und zwar teilweise durch örtliche Träger und teilweise durch überörtliche Träger, und das Land durch Gesetz oder Verordnung festlege, wer örtlicher Träger sei, greife die Kostenausgleichsregelung gemäß Artikel 49 Abs. 2 LV nach seiner Auffassung nicht. Denn wenn der Bundesgesetzgeber festlege, daß bestimmte Teilbereiche einer Aufgabe durch örtliche Träger zu erfüllen seien, handele es sich nicht um die Übertragung von Landesaufgaben, sondern um Aufgaben, die bereits per Bundesgesetz bei den örtlichen Trägern gelandet seien.

Punkt 3 der Tagesordnung:

**Verschiedenes**

Nächster Sitzungstermin ist der 4. August 1997. Für die übernächste Sitzung, am 11. August 1997, wird eine Beschlußempfehlung in Sachen Konnexitätsprinzip angestrebt.

Der Vorsitzende, Abg. Puls, schließt die Sitzung um 11:50 Uhr.

gez. Puls  
Vorsitzender

gez. Schmidt  
Geschäfts- und Protokollführer