

Vereinbarung über die Beratung und Abstimmung zu finanzrelevanten Vorgängen zwischen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden (Konsultationsvereinbarung 2016) Stand: 7. September 2016

A. Grundlagen

1. Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Stabilität und Kontinuität bei den Kommunalfinzen sind besondere Eckpfeiler einer erfolgreichen Entwicklung unseres Landes. Die kommunale Finanzausstattung wird daher durch die Landesverfassung zweifach abgesichert. Danach ist das Land verpflichtet,

- bei kostenverursachenden Aufgabenübertragungen auf Kommunen bzw. Erweiterung von bestehenden kommunalen Standards i.S.v. Teil B, Abschnitt I, Ziffer 2 die Deckung der Kosten zu regeln bzw. einen angemessenen Ausgleich für Mehrbelastungen zu schaffen (Art. 87 Abs. 3 Verf LSA) und
- für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen (Art. 88 Abs. 1 Verf LSA) zu sorgen.

Zur Umsetzung beider verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbaren die Vertragspartner eine regelmäßige Beratung und gegenseitige Abstimmung zu allen finanzrelevanten Vorgängen mit kommunalem Bezug (Konsultationsverfahren). Hierfür trifft diese Vereinbarung konkrete Festlegungen.

Die Vertragspartner sind sich einig, dass die öffentlichen Aufgaben von Land und Kommunen gleichwertig sind und deren Erfüllung die finanzielle Situation beider Ebenen gleichermaßen berücksichtigen muss (Finanzpartnerschaft). Grundlage dieser Finanzpartnerschaft ist die gemeinsame Verpflichtung, notwendige Maßnahmen im jeweils eigenen Verantwortungsbereich und nicht einseitig zu Lasten des anderen Vertragspartners vorzunehmen.

2. Finanzstrukturkommission

Die Finanzstrukturkommission dient Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden als Beratungsgremium in allen finanzrelevanten Fragen mit kommunalem Bezug. Ziel ist es, die Interessenlage zwischen Land und Kommunen fair miteinander abzuwägen.

Die Finanzstrukturkommission besteht aus dem Innenminister als Leiter, dem Chef der Staatskanzlei, dem Finanzminister und den Vertretern beider kommunalen Spitzenverbände. Sie tritt auf Einladung des Innenministers oder auf Antrag eines Mitglieds zusammen, kann Gäste zu der Sitzung einladen, Arbeitsgruppen bilden, andere Ressorts beteiligen und um Unterstützung bitten sowie erforderlichenfalls Gutachten einholen.

3. Informationsaustausch

Die Vertragspartner verpflichten sich zur gegenseitigen und frühzeitigen Information über alle Themen, die gemeinsam für die Haushaltssituation von Land und Kommunen von Bedeutung sein können.

Gegenstand der Berichterstattung der Landesregierung sind finanzpolitische Überlegungen auf Bundesebene, aktuelle und mittelfristige Entwicklungen des Landeshaushalts, geplante Änderungen am Finanzausgleichsgesetz sowie halbjährliche Informationen über den Stand des Ausgleichsstocks.

Die kommunalen Spitzenverbände berichten ihrerseits über die finanzielle Lage der Kommunen und besondere Kostenentwicklungen in einzelnen Aufgabenbereichen.

4. Konsolidierung und Deregulierung

Land und Kommunen unterstützen sich bei der Konsolidierung ihrer Haushalte und beim Abbau überflüssiger Regulierungen, Standards und Aufgaben.

B. Umsetzung des Konnexitätsprinzips

I. Zweck und Anwendungsbereich

1. Grundlagen der Vereinbarung

Die Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in Art. 87 Abs. 3 Verf LSA dient dem Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung.

Die Konsultationsvereinbarung konkretisiert die allgemeine Verpflichtung der Landesregierung aus § 160 Kommunalverfassungsgesetz, die Verbindung zu den kommunalen Spitzenverbänden zu wahren und sie bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, die unmittelbar die Belange der Gemeinden und Landkreise berühren,

rechtzeitig zu hören. Hierzu zählt auch die Beteiligung bei neuen oder geänderten Förderrichtlinien.

2. Anwendungsbereich

Das Konsultationsverfahren dient dem Ziel, die Kostenfolgen bei der Umsetzung des Konnexitätsprinzips in partnerschaftlichem Miteinander möglichst objektiv zu ermitteln und einen Vorschlag zur Art und Höhe des gebotenen Ausgleichs zu finden.

Das Konsultationsverfahren findet immer dann Anwendung, wenn den Kommunen eine neue Aufgabe übertragen bzw. kommunale Standards erweitert werden. Dies ist durch einen Vergleich der Rechtslage vor und nach der Übertragung durch Bildung einer Aufgabendifferenz festzustellen. Eine neue Aufgabe bzw. Erweiterung von kommunalen Standards liegt insbesondere immer dann vor, wenn

- den Kommunen Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung oder staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden,
- für staatliche Aufgaben oder für pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards festgelegt werden oder eine bereits durch Gesetz übertragene Aufgabe durch ein weiteres Gesetz neu ausgeformt wird und dadurch eine neue finanzielle Belastung entsteht,
- eine ehemals freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgabe den Kommunen zur Pflicht gemacht wird,
- eine reine Finanzierungspflicht gesetzlich vorgegeben wird.

Lösen neue oder veränderte Bundes- oder Europarechtsvorschriften finanzielle Verpflichtungen der Kommunen aus, werden sich die Vertragspartner über die Refinanzierung der Mehrkosten in jedem Einzelfall ins Benehmen setzen.

3. Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich

Die Vertragspartner sind sich einig darüber, dass das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 Verf LSA als von der Finanzkraft der Kommunen unabhängige Ausgleichsregelung neben die allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen durch originäre kommunale Einnahmen sowie den kommunalen Finanzausgleich nach Art. 88 Abs. 1 Verf LSA tritt. Damit ist ein „Nullsummenspiel“ dergestalt ausgeschlossen, dass das Land die zur Finanzierung des Ausgleichs notwendigen Haushaltsmittel dem kommunalen Finanzausgleich entnimmt.

II. Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und des Ausgleichs

Art. 87 Abs. 3 Verf LSA erfüllt eine Schutzfunktion für die Kommunen in der Weise, dass bei jeder Aufgabenübertragung bzw. bei Erweiterung von kommunalen Standards die damit verbundenen finanziellen Belastungen berücksichtigt werden müssen.

Zur Umsetzung der Konnexitätsverpflichtung aus Art. 87 Abs. 3 Verf LSA hat das Landesverfassungsgericht die folgenden Festlegungen getroffen, die bei der Berechnung der Mehrbelastung zu beachten sind:

- Die Regelung über die Kostendeckung muss für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar sein.
- Die Kosten sind nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt werden.
- Die Kostendeckungsregelung muss aus verfassungsrechtlicher Sicht Mindestanforderungen genügen. Hierzu gehören Angaben, die den Kommunen Berechnungsmöglichkeiten in die Hände geben.
- Bei der Regelung der Kostendeckung steht dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Methode der Kostendeckung zu. Er kann dafür Gebühren- und Beitragstatbestände schaffen, finanzielle Zuweisungen vorsehen oder andere Wege beschreiten, die zu einer Deckung der entstehenden Kosten führen.

Entscheidend ist, dass im Ergebnis zu Lasten der kommunalen Haushalte keine Mehrbelastung entsteht. Art. 87 Abs. 3 S. 2 Verf LSA verlangt eine aus Anlass und im Zusammenhang mit der Aufgabenverlagerung getroffene Kostendeckungsregelung. Nur so wird die Warn- und Schutzfunktion der Regelung umgesetzt.

Hierfür gelten die in der Anlage dargestellten Festlegungen.

Anlage

1. Verfahren

Bereits bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen, die Aufgabenübertragungen oder -verlagerungen zum Inhalt haben, hat eine Ermittlung aller dem neuen Aufgabenträger künftig

entstehenden Kosten durch das Fachressort vorauszugehen, einschließlich der Kosten für Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungstätigkeiten.

Ist eine Aufgabendifferenz zu bejahen, muss in dem (Fach-) Gesetz oder im Zusammenhang mit dem Gesetz, mit dem die Aufgabe übertragen wird, durch formelles Gesetz eine Regelung zur Deckung der Kosten erfolgen, wenn es bei einer Gegenüberstellung der Gebührentatbestände nach der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes oder einer anderen aufgabenbezogenen, bereits bestehenden Kostenregelung mit den tatsächlich anfallenden Kosten nicht zu einer vollen Kostendeckung kommt.

Darüber hinaus muss die Kostendeckungsregelung für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar sein.

Die Kostenfolgeabschätzung, in welcher die sich ergebenden Kostenauswirkungen und die Grundlagen der Kostenermittlung dargestellt werden, ist bereits zur ersten Kabinettsbefassung beizufügen. Zugleich ist darzulegen, auf welche Weise der Mehrbelastungsausgleich erbracht werden soll.

Mit der Freigabe zur Anhörung erhalten die Spitzenverbände die Gelegenheit sich zu äußern.

Kann bezüglich der Kostenfolgeabschätzung und des angestrebten Ausgleichs keine Einigkeit mit den Spitzenverbänden erzielt werden, führt das (federführende) Fachressort ein Kostenabstimmungsgespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden. Kommt es zu keiner Einigung, werden die abweichenden Haltungen und deren Gründe im Entwurf für die zweite Kabinettsbefassung dokumentiert.

2. Kostenermittlung

Der Kostenfolgeabschätzung sind die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendig anfallenden Kosten zugrunde zu legen. Diese werden im Schätzwege mit der gebotenen Sorgfalt und mit einem vertretbaren Aufwand ermittelt.

Zur Ermittlung der Aufgabenkosten sind grundsätzlich die sich aus a) bis c) ergebenden Kosten zu addieren.

a) Kosten eines Arbeitsplatzes

Die Kosten eines Arbeitsplatzes werden auf der Grundlage des jeweils aktuellen KGSt-Berichts „Kosten eines Arbeitsplatzes“ ermittelt (der Landkreistag stellt die KGSt-Berichte zur Verfügung, so dass eine kostenpflichtige Beschaffung durch die Ressorts entfällt) und setzen sich wie folgt zusammen:

- Personalkosten (einschließlich Versorgungszuschlag, Beihilfe, Sozialleistungen usw.),
- Sachkosten (Raumkosten, Geschäftskosten, Telekommunikationskosten und IT-Kosten) und
- Gemeinkosten (z. B. für zentrale Services, Steuerungsdienste usw.).

b) Zweckausgaben

Die Zweckausgaben sind auf der Grundlage der durch die geplante Übertragung bewirkten Leistungen, multipliziert mit der angenommenen Zahl der Fälle, pauschal zu schätzen. Wenn eine annähernd zuverlässige Schätzung der Fallzahlen nicht möglich ist, sollte ein oberer und unterer Wert der Fallzahlen bestimmt und der Mittelwert zugrunde gelegt werden.

c) Investitionskosten

Soweit Investitionsaufwendungen der Kommunen für die Aufgabenerfüllung erforderlich werden, sind diese bei der Kostenermittlung – gegebenenfalls pauschal – zu berücksichtigen.

3. Einnahmen und Einsparungen

Zur Deckung der Kosten können neue Finanzquellen erschlossen oder bestehende Finanzquellen erweitert werden.

Wenn die Kommunen berechtigt sind oder in Zukunft sein sollen, Aufgabenkosten durch Einnahmen zu decken, ist zu ermitteln, ob und in welchem Umfang entsprechende Einnahmen erzielbar sind. Dabei ist zu berücksichtigen, inwieweit Einrichtungen in zumutbarer Weise über Kommunalabgaben oder sonstige Nutzungsentgelte finanziert werden können.

Auch eine maßvolle Gebührenerhöhung ist in die Überlegungen einzubeziehen. Eine Kostendeckung durch Gebühreneinnahmen kommt allerdings nur in Betracht, wenn sich die prognostizierten Einnahmen unmittelbar aus der übertragenen Aufgabe ergeben.

Eine allgemeine Aufrechnung mit entlastenden Wirkungen oder Gebühreneinnahmen anderer Bereiche oder anderweitiger Regelungen ist nicht zulässig.

Falls die Kommunen durch die Übertragung von Aufgaben entlastet werden oder Einsparungen erzielen, sind die dadurch entstehenden Minderkosten pauschal zu ermitteln und den Mehrkosten gegenüber zu stellen.

4. Mehrbelastung

Die Mehrbelastung errechnet sich durch Verrechnung der prognostizierten Aufgabenkosten mit den Einnahmen und eventuellen Einsparungen. Die Ermittlung sämtlicher Kosten und Einsparungen ist transparent und nachvollziehbar darzulegen, um Berechnungssicherheit zu gewährleisten.

5. Ausgleich

Im Fall einer trotz Einnahmen oder Einsparungen verbleibenden Mehrbelastung ist ein angemessener Ausgleich ab dem Zeitpunkt der Belastung in einem engen zeitlichen Zusammenhang zu leisten. Die Mehrbelastung gilt für die Gesamtheit der betroffenen Kommunen.

6. Überprüfung

Stellt sich die Prognose über die Kostenfolge als wesentlich fehlerhaft heraus oder müssen aufgrund tatsächlicher Entwicklungen die der Prognose zugrunde liegenden Annahmen korrigiert werden, sind die Bestimmungen über die Deckung der Kosten zeitnah anzupassen. Eine Überdeckung aus Gebühreneinnahmen innerhalb eines Aufgabenbereichs führt nicht zur Verrechnung.

Die kommunalen Spitzenverbände sind gehalten, Erkenntnisse über eine sprunghafte Veränderung der Fallzahlen dem zuständigen Ministerium rechtzeitig mitzuteilen.

Entfällt die Aufgabe ganz oder teilweise, ist der Ausgleich ebenfalls anzupassen.

Der kommunale Finanzausgleich bleibt im Übrigen unberührt.