

Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden

(Konsultationsvereinbarung – KonsultVer)

A. Grundlagen

1. Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Die öffentlichen Aufgaben, die vom Land Sachsen-Anhalt und seinen Kommunen erfüllt werden, sind gleichwertig und gleichermaßen dem Bürger verpflichtet. Die enge Verknüpfung von Land und Kommunen bei der Aufgabenerfüllung macht eine Finanzpolitik erforderlich, die die Situation beider Ebenen gleichermaßen im Blick hat (Konsolidierungspartnerschaft).

Grundlage dieser Konsolidierungspartnerschaft ist die gemeinsame Verpflichtung, notwendige Maßnahmen im jeweils eigenen Verantwortungsbereich und nicht einseitig zu Lasten des anderen Vertragspartners vorzunehmen.

Es ist deshalb das gemeinsame Ziel der Vertragspartner in einer Zeit des demografischen Wandels und zurückgehender Finanztransfers die staatlichen und kommunalen Körperschaften und Institutionen handlungs- und gestaltungsfähig zu halten.

Um die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen verlässlich auszugestalten, vereinbaren die Landesregierung Sachsen-Anhalt und die kommunalen Spitzenverbände zur Ausgestaltung von Art. 87 Abs. 3 und Art. 88 Abs. 1 der Landesverfassung (LV LSA) ein gegenseitiges Konsultationsverfahren, für das die nachfolgenden Regelungen gelten.

2. Finanzstrukturkommission

Die bestehende Finanzstrukturkommission fungiert als Lenkungskreis für Inhalte und Verfahren der Konsultation zwischen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden. Sie 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 Arbeitsgruppen bilden, andere Ressorts beteiligen und um Unterstützung bitten sowie erforderlichenfalls Gutachten einholen.

Sie befasst sich mit grundsätzlichen finanzrelevanten Fragestellungen und formuliert Empfehlungen mit dem Ziel, die Interessenlage zwischen Land und Kommunen fair miteinander abzuwägen.

Die Finanzstrukturkommission soll ferner für die Ermittlung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen mögliche Verfahrensschritte mit dem Ziel entwickeln, einen tauglichen Lösungsvorschlag zu unterbreiten. Es sollen alle Erkenntnismöglichkeiten genutzt werden, um die Kosten der Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben der Kommunen zu ermitteln und einen belastbaren Eindruck über die verbleibenden Mittel für freiwillige Aufgaben zu erhalten.

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 ist die Entwicklung der Steuereinnahmen, die Darstellung der Eckpunkte des Landeshaushaltes (einschl. einer Übersicht über die Landeszuweisungen an die Kommunen außerhalb der Finanzausgleichsmasse), die Vorstellung über die geplante Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, einschl. der Referentenentwürfe, die eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zum Inhalt haben. Der Bericht umfasst auch Informationen über den Einsatz und den Status des Ausgleichsstocks sowie über die kommunale Finanzentwicklung.

Die kommunalen Spitzenverbände berichten ihrerseits über die finanzielle Lage der Kommunen.

4. Konsolidierung und Deregulierung

Die Konsolidierung der Haushalte von Land und Kommunen ist ein gemeinsames Ziel, das die Erörterung von Konsolidierungsvorschlägen beinhaltet. Das Land unterstützt die Kommunen bei der Konsolidierung ihrer Haushalte durch den Abbau überflüssiger Regulierungen und Standards sowie durch Aufgabenverzicht.

B. Umsetzung des Konnexitätsprinzips

I. Zweck und Anwendungsbereich

1. Grundlagen der Vereinbarung

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

Mit dem Beschluss vom 16. Februar 2006 (Drucksache 4/73/2588 B) hat sich der Landtag zur Einhaltung des strikten Konnexitätsprinzips bekannt. Zur Fortsetzung der verlässlichen und fairen Partnerschaft zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und seinen Kommunen hält der Landtag darüber hinaus die Vereinbarung eines Konsultationsverfahrens, das auch die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung einvernehmlich regelt, für erforderlich.

Die kommunalen Spitzenverbände sind wichtige Partner der Landesregierung. Notwendige Strukturreformen und insbesondere die Kommunalisierung von Aufgaben sollten Staat und Spitzenverbände nicht gegen- oder nebeneinander, sondern miteinander in enger Kooperation durchführen. Die Konsultationsvereinbarung konkretisiert die allgemeine Verpflichtung der Landesregierung aus § 151a Gemeindeordnung bzw. § 73a Landkreisordnung zur Wahrung der Verbindung zu und zur rechtzeitigen Anhörung der kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, die unmittelbar die Belange der Gemeinden und Landkreise berühren.

Daneben sind die Zwecksetzung und Ausgestaltung neuer oder umgestalteter staatlicher Förderungen für die Kommunen frühzeitig mit den kommunalen Spitzenverbänden zu erörtern.

2. Anwendungsbereich

Das Konsultationsverfahren dient auch der Umsetzung des Konnexitätsprinzips. Hierzu sind die Kostenfolgen in partnerschaftlichem Miteinander möglichst objektiv zu ermitteln und ein Vorschlag zur Art und Höhe des gebotenen Ausgleichs zu finden.

Die Konsultationsvereinbarung findet immer dann Anwendung, wenn den Kommunen Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung oder staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, also eine neue Zuständigkeit zu Lasten der Kommunen geschaffen wird.

Eine Aufgabenübertragung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1, 1. Altern. LV LSA liegt auch dann vor, wenn eine ehemals freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgabe den Kommunen zur Pflicht gemacht wird.

Die Konsultationsvereinbarung gilt auch, wenn die inhaltlichen Vorgaben und Bedingungen für die Erledigung einer übertragenen Aufgabe geändert werden und in deren Folge kostenrelevante Veränderungen festzustellen sind. In Fällen erheblicher Kostenveränderungen prüfen die Beteiligten im Konsultationsverfahren, ob diese zur Anpassung der kommunalen Finanzausstattung zu führen haben.

Der Anwendungsbereich der Konsultationsvereinbarung ist vor dem Hintergrund sich entwickelnder Rechtsprechung zu interpretieren.

3. Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich

Es besteht Einigkeit darüber, dass das Konnexitätsprinzip 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 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

1. Verfahren

a) 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 voranzugehen, einschl. der Kosten für Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungstätigkeiten.

b) 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.

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

d) 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.

e) Mit der Freigabe zur Anhörung erhalten die Spitzenverbände die Gelegenheiten 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 - unter Berücksichtigung der Situation in Sachsen-Anhalt - grundsätzlich die sich aus aa) bis dd) ergebenden Kosten zu addieren.

a) Kostenarten

aa) Personalkosten

Die Personalkostenberechnung erfolgt auf der Grundlage des jeweils aktuellen KGSt-Berichts „Kosten eines Arbeitsplatzes“.

bb) Sachkosten

Die Sachkosten berechnen sich auf der Basis des jeweils aktuellen KGSt-Berichts „Kosten eines Arbeitsplatzes“ mit der Maßgabe, dass IT-Kosten nur mit der Hälfte des KGSt-Wertes angesetzt werden.

cc) 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.

dd) Investitionskosten

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

b) 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.

c) 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.

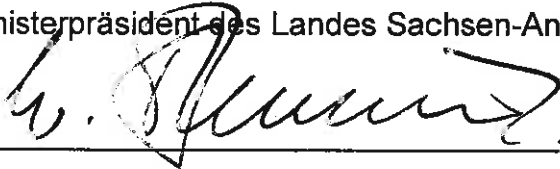
d) Ausgleich

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.

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.

Magdeburg, den 7. November 2007

Der Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt



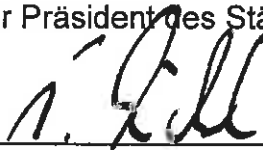
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

Der Präsident des Landkreistages des Landes Sachsen-Anhalt



Dr. Michael Ermrich

Der Präsident des Städte- und Gemeindebundes des Landes Sachsen-Anhalt



Norbert Eichler