

# „Wer bestellt, der bezahlt!“ Die Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz

Walter Müller und Horst Meffert\*

Durch das Konnexitätsprinzip soll sichergestellt werden, dass keine kostenintensiven Aufgaben von einer Gebietskörperschaftsebene (z.B. Land) auf eine andere Gebietskörperschaftsebene (z.B. Kommunen) verlagert werden können, ohne dass für einen entsprechenden Mehrbelastungsausgleich gesorgt wird. Von der Bundes- und Landespolitik ist dieses in der Finanzwissenschaft durchaus anerkannte Prinzip bislang nicht immer berücksichtigt worden. Dies hat seitens der Kommunen zu einer immer lauter werdenden Forderung nach Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Verfassung geführt. Alle Flächenländer Deutschlands haben dieser Forderung inzwischen Gehör geschenkt.<sup>1)</sup> Selbst der Bund wird sich demnächst voraussichtlich durch eine Änderung der Art. 84 und 85 GG eine Selbstbeschränkung auferlegen und den Kommunen keine neuen Aufgaben mehr übertragen. Im Folgenden wird zunächst eine Übersicht über die zentralen Ausgestaltungsmerkmale des Konnexitätsprinzips in den einzelnen Ländern gegeben. Es zeigt sich, dass dieses für die Kommunalfinanzen so wichtige Prinzip recht unterschiedliche Konturen angenommen hat. In einigen Ländern gibt es (noch) keine Ausführungsbestimmungen für das in der Landesverfassung verankerte Prinzip. Dies ist nicht unbedeutend hinsichtlich des Umfangs der politischen Verantwortung des Landes und bezüglich der fiskalischen Konsequenzen. Als Beispiel für eine konkret gefasste Ausführungsregelung wird in den Abschnitten 2 und 3 das gerade in Rheinland-Pfalz verabschiedete Konnexitätsausführungsgesetz in seiner Genese, Ausgestaltung und Konsequenz diskutiert.

## 1. Ländervergleich (Flächenländer)

Bis vor wenigen Jahren gab es in den meisten Länderverfassungen wenig konkrete, kaum einklagbare Vorschriften, ähnlich wie Artikel 49 Abs. 5 und 6 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, wonach die Gemeinden und Gemeindeverbände ausreichend finanziell auszustatten seien. Bei dem folgenden vergleichenden Überblick über die aktuellen Regelungen werden neben den Hinweisen auf die Rechtsgrundlage nur die neuralgischen Punkte angesprochen, an denen sich in den kommenden Jahren wichtige Unterschiede in der Umsetzung des Konnexitätsprinzips festmachen werden. Als neuralgische Punkte erachten wir folgende Fragen: wird ein striktes oder nur ein relatives Konnexitätsprinzip garantiert;<sup>2)</sup> gibt es konkrete Durchführungsregelungen; wird ein Mehrbelastungsausgleich nur durch Finanztransfers abgegolten oder auch durch Aufgabenkürzung oder andere Maßnahmen; welche Modalitäten sind für die Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände vorgesehen und schließlich die Frage, ob das Land unter Umständen auch bei bundes- oder europarechtlichen Initiativen zu Konnexitätsverpflichtungen herangezogen werden kann.

- In der baden-württembergischen Landesverfassung ist ein striktes Konnexitätsprinzip bereits seit 1953<sup>3)</sup> verankert, eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen. Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen ist im Falle einer Mehrbelastung ein entsprechender Ausgleich, finanziell oder auf sonstige Weise, zu schaffen. Die kommunale Seite soll schriftlich angehört werden, hierbei soll ihnen die Möglichkeit der mündlichen Erörterung gegeben werden. Nach §50 a der Geschäftsordnung des Landtags ist den Kommunalen Landesverbänden auf Verlangen Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme in Ausschüssen zu geben. Sie haben außerdem bei Gesetzesberatungen in wesentlichen Fragen der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen Zutritt zu den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen und werden gehört.
- In Bayern wurde durch Volksabstimmung am 21. September 2003 die Verfassung geändert und ein striktes Konnexitätsprinzip zum 1. Januar 2004<sup>4)</sup> eingeführt, eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen, sofern die Aufgabe unmittelbar vom Bund auf die Kommunen übertragen wird. Anders jedoch, wenn EU bzw. Bund die Aufgabe nur formulieren, das Land aber seinen Entscheidungsspielraum dazu nutzt, den Kommunen die Zuständigkeit hierfür zu übertragen. Bezugsgegenstand ist neben der Übertragung von Aufgaben die Umwandlung freiwilliger in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben auch die Festlegung von Standards für die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben. Der Ausgleich kann finanziell erfolgen, jedoch in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung auch auf andere Weise. Die kommunale Seite soll zunächst schriftlich angehört werden. Wenn Kommunale Spitzenverbände mit der übersandten Kostenfolgenabschätzung und dem vorgeschlagenen Mehrbelastungsausgleich nicht einverstanden sind, sollen Kostenabstimmungsgespräche stattfinden.
- In Brandenburg wurde 1999<sup>5)</sup> das bis dahin geltende relative Konnexitätsprinzip mit der Maßgabe in ein striktes Konnexitätsprinzip umgewandelt, dass dies nur für die Aufgaben gilt, zu deren Erfüllung die Kommunen nach dem Inkrafttreten der Änderung verpflichtet werden (zukunftsgerichtet), eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen. Ein Mehrbelastungsausgleich ist sowohl finanziell als auch auf andere Weise möglich. Die kommunale Seite soll schriftlich angehört werden, zusätzlich ist eine Erörterung im Beirat des Kommunalen Finanzausgleichs (Beirat KFA) möglich.
- In Hessen wurde am 24. Oktober 2002<sup>6)</sup> das strikte Konnexitätsprinzip eingeführt, eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen. Die Regelung sieht einen Ausgleich für die Kommunen nur vor, wenn diese in ihrer Gesamtheit betroffen sind, außerdem wurde eine „Minderbelastungsklausel“ zugunsten des Landes eingeführt. Der Ausgleich ist grundsätzlich finanziell zu leisten. Die Formulierung in Art. 137 Abs. 6 HV schließt jedoch einen nicht-finanziellen Ausgleich nicht aus, weil der Gesetzgeber lediglich verpflichtet ist, einen „entsprechenden Ausgleich“ zu schaffen. Nach §1 des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden (SFGG) legt die hessische Konnexitäts-Kommission einen Bericht über konnexitätsrelevante Vorschriften vor, wenn Landtag oder Landesregierung und Kommunale Spitzenverbände kein Einvernehmen über die auszugleichenden Mehrbelastungen herstellen konnten. Zur Herstellung des Einvernehmens fragt die im Finanzministerium angesiedelte „Stabsstelle Konnexität“ bei den Kommunalen Spitzenverbänden und den Ressorts die konnexitätsrelevanten Vorgänge ab. Das Ergebnis dieser Umfrage dient dann als Grundlage für ein Abstimmungsgespräch zwischen Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden.
- In Mecklenburg-Vorpommern enthält die Landesverfassung seit dem 4. April 2000<sup>7)</sup> ein striktes Konnexitätsprinzip. Zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden wurde zudem eine Vereinbarung geschlossen. Das strikte Konnexitätsprinzip umfasst die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörper-

schaften und deren Verpflichtung zur Erfüllung von aufgabenbezogenen Standards sowie die Veränderung bestehender kommunaler Aufgaben und Standards. Unter den Begriff „öffentliche Aufgaben“ fallen sowohl Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Die landesrechtliche Konnexitätsregelung gilt auch für die Ausführung von zusätzlichen bundes- und EU-rechtlichen Regelungen durch kommunale Gebietskörperschaften, soweit dem Land die Kompetenzzuweisung freisteht und es davon zulasten der Kommunen Gebrauch macht. Ein Mehrbelastungsausgleich ist sowohl *finanziell als auch auf andere Weise* möglich. Rechtzeitig vor der ersten Kabinettsbefassung wird von dem federführenden Ressort unter Beteiligung der Kommunalen Landesverbände eine detaillierte Kostenfolgenabschätzung vorgenommen. Einvernehmliche oder streitige Ergebnisse zu den Kostenfolgen werden in der Kabinettsvorlage dargestellt. Streitige Kostenfolgenabschätzungen werden während der folgenden Verbandsanhörung vertiefend zwischen dem federführenden Ressort und den Kommunalen Landesverbänden behandelt. Eine Einigung ist ernsthaft anzustreben. Etwaige Differenzen sind auch in der überarbeiteten Vorlage für die zweite Kabinettsbefassung darzustellen.

- In Niedersachsen galt bis zum 31. Dezember 2005 ein relatives Konnexitätsprinzip. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung aus dem Frühjahr 2003 wurde zum 1. Januar 2006<sup>9)</sup> ein striktes Konnexitätsprinzip eingeführt, eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen. Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen ist im Falle einer Mehrbelastung ein entsprechender ausschließlich finanzieller Ausgleich zu schaffen.
- In Nordrhein-Westfalen galt bis zum 30. Juni 2004<sup>9)</sup> das relative Konnexitätsprinzip. Zum 1. Juli 2004 wurde das strikte Konnexitätsprinzip eingeführt, eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen. Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen ist im Falle einer Mehrbelastung ein entsprechender ausschließlich finanzieller Ausgleich zu schaffen. Nach § 7 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgenabschätzungs- und Beteiligungsverfahrens gem. Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land NRW soll die kommunale Seite schriftlich angehört werden.
- In Rheinland-Pfalz wurde durch Änderung der LV im Jahr 2004<sup>10)</sup> das strikte Konnexitätsprinzip eingeführt. Bezugsgegenstand ist neben der Übertragung von Aufgaben auch die Umwandlung freiwilliger in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie die Festlegung von Standards für die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben – entweder durch Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder sonstige staatliche Vorgaben mit finanziellen Auswirkungen für die Kommunen. Der Mehrbelastungsausgleich kann sowohl durch Verbesserung der Einnahmemöglichkeit, der Aufgabenreduzierung und der Ausgabenreduzierung erfolgen. Ein verbleibender Rest ist finanziell auszugleichen. Das Land ist bei bundes- oder europarechtlich verursachten Mehrbelastungen der Kommunen zu Konnexitätsleistungen verpflichtet, wenn die relevante Aufgabe „rechtlich rückholbar“ ist.<sup>11)</sup> Regelungsentwürfe der Landesregierung und der Landesbehörden 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 und der Kostenfolgenabschätzung mit einer Prüfungsfrist von mindestens vier Wochen zuzuleiten. Im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden kann auf die Erörterung verzichtet werden. 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.

- Im Saarland wurde 1999<sup>12)</sup> eine Regelung in Artikel 120 der saarländischen Verfassung aufgenommen, dass durch förmliches Gesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben zur Durchführung übertragen werden können. 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 zu. Gleiches gilt, wenn das Land die Erfüllung solcher Aufgaben, die es bisher selbst wahrgenommen hat, den Gemeinden und Gemeindeverbänden gesetzlich zur Pflicht macht. Hierbei handelt es sich nicht um ein striktes Konnexitätsprinzip. Eine Verantwortung für Aufgaben, die von Bund oder EU übertragen werden, wird nicht übernommen. Der Ausgleich ist ausschließlich finanziell zu leisten.
- In Sachsen wurde 1992<sup>13)</sup> das strikte Konnexitätsprinzip eingeführt, eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen. Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen ist im Falle einer Mehrbelastung ein ausschließlich finanzieller Ausgleich zu leisten. Zur Konsultation der Kommunalen Landesverbände besteht eine allgemeine Anhörungspflicht.
- In Sachsen-Anhalt wurde 1992<sup>14)</sup> das strikte Konnexitätsprinzip eingeführt. Diese Regelung ist ähnlich der Regelung in Sachsen, wobei der Auferlegung weisungsfreier Pflichtausgaben eine so genannte Interessenquote abgezogen werden kann. Dementsprechend heißt es, dass nicht ein „entsprechender“, sondern nur ein „angemessener“ Ausgleich vorzuziehen ist. Bei der „Angemessenheit“ des Ausgleichs ist sowohl die Leistungsfähigkeit der Kommunen als auch der von Ihnen wahrzunehmende Aufgabenbestand zu berücksichtigen. Ein Mehrbelastungsausgleich ist sowohl finanziell als auch auf andere Weise möglich. Die Konsultation mit den Kommunalen Landesverbänden soll in einer Anhörung durchgeführt werden.
- In Schleswig-Holstein wurde zum 31. März 1998<sup>15)</sup> das strikte Konnexitätsprinzip eingeführt, eine Verantwortung gegenüber bundes- oder EU-rechtlich verursachten Aufgabenübertragungen wird nicht übernommen. Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen ist im Falle einer Mehrbelastung *ein entsprechender, ausschließlich finanzieller Ausgleich* zu schaffen. Bevor durch Gesetze, Verordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften Angelegenheiten geregelt werden, die die kommunale Selbstverwaltung berühren, sind die Kommunalen Landesverbände im Interesse einer sachdienlichen Regelung umfassend und grundsätzlich frühzeitig nach Maßgabe dieser Vereinbarung zu beteiligen. Dies gilt auch für den Bereich der weisungsgebundenen Aufgaben. Die Beteiligung erfolgt je nach Sachlage durch eine Unterrichtung und/oder durch das Einholen von schriftlichen und/oder mündlichen Stellungnahmen. Die Frist für die schriftlichen Stellungnahmen beträgt sechs Wochen. Soweit die kommunalen Verbände der Kostenfolgenabschätzung nicht zustimmen, lädt das federführende Ministerium zu einem Einigungsgespräch ein, das innerhalb von einer Woche nach Zugang der Einladung stattfinden muss. Wird dabei keine Einigung erzielt, ist die Möglichkeit zu prüfen, anhand einer Revisionsklausel die tatsächlichen Kosten zu ermitteln. In Fällen von besonderer Bedeutung und bei stark abweichender Einschätzung der Kostenfolgen kann der Landesrechnungshof auf der Grundlage des § 2 Abs. 6 des Gesetzes über den Landesrechnungshof um eine gutachterliche Stellungnahme gebeten werden. In allen Vorlagen zur abschließenden Behandlung von Entwürfen werden die Stellungnahmen der Kommunalen Landesverbände in ihren wesentlichen Punkten sowie das

Ergebnis des Einigungsgesprächs und eines etwaigen Gutachtens wiedergegeben.

- In der *Thüringer Verfassung* wird den Kommunen seit 1993<sup>16)</sup> ein „*angemessener finanzieller Ausgleich*“ garantiert, der vom Thüringischen Verfassungsgerichtshof als striktes Konnexitätsprinzip interpretiert wurde. Bei der Frage nach der Wirkung des Konnexitätsprinzips auf EU- oder bundesrechtlich veranlasste Aufgabenübertragungen wird in zwei Fälle unterschieden. Dem voraus geht, dass EU-Recht durch Bundesrecht umgesetzt wird. Überträgt der Bund direkt den Kommunen die Aufgaben, greift das Konnexitätsgesetz nicht. Überträgt der Bund die Aufgaben zunächst auf die Länder und das Land Thüringen gibt diese Aufgabe dann an die Kommunen weiter, so greift das Konnexitätsprinzip voll. Zur Beteiligung der kommunalen Seite soll eine schriftliche Anhörung oder eine Erörterung durchgeführt werden.

## 2. Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die Verfassung für Rheinland-Pfalz

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat am 27. Mai 2004 das Fünfunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz<sup>17)</sup> (nachfolgend abgekürzt LV) beschlossen. Mit diesem Gesetz wurde in Artikel 49 Abs. 5 LV das strikte Konnexitätsprinzip als ein notwendiger Bestandteil zur Sicherung und Stabilisierung der Kommunalfinanzen in die Verfassung für Rheinland-Pfalz eingeführt. Überträgt nun das Land den rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder reglementiert es die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, so hat es gleichzeitig die Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dasselbe gilt auch für die Belastung der Kommunen mit Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dieser Grundsatz ist ein wichtiger Beitrag dafür, auch in Zukunft das Miteinander von Land und Kommunen verlässlich zu gestalten.

Entsprechend Artikel 49 Abs. 5 letzter Satz LV wird das Nähere durch ein Gesetz geregelt. Dieses Gesetz ist das Konnexitätsausführungsgesetz, welches als ein Gesetzentwurf der Landesregierung auf den Weg gebracht worden war.<sup>18)</sup> In dem Ausführungsgesetz sollen nach der Begründung der Verfassungsänderung die näheren Einzelheiten, insbesondere auch zur Konsultation der kommunalen Seite bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips, festgelegt werden. Der Landtag Rheinland-Pfalz hat am 15. Februar 2006 das Konnexitätsausführungsgesetz<sup>19)</sup> (KonnexAG) beschlossen. Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Es wurde am 15. März 2006 verkündet und ist somit am 16. März 2006 in Kraft getreten.

## 3. Das Konnexitätsausführungsgesetz<sup>20)</sup>

Mit diesem Gesetz werden die notwendigen Konkretisierungen zur Anwendung des Konnexitätsprinzips vorgenommen. Sie betreffen insbesondere die Grundzüge der Erstellung der Kostenfolgenabschätzung, der Kostendeckungsregelung, des Mehrbelastungsausgleichs und der Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände.

### 3.1 Anwendung des Konnexitätsprinzips

Nach §1 Abs. 1 KonnexAG findet das Konnexitätsprinzip Anwendung, wenn das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden neue staatliche Aufgaben oder Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung auferlegt oder wenn es besondere Anforderungen an die Erfüllung bereits früher oder neu übertragener Auftragsange-

legenheiten oder Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung stellt. Der Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips erstreckt sich nicht auf freie Selbstverwaltungsaufgaben und nicht auf solche Funktionen, die für die kommunale Selbstverwaltung wesensimmanent sind. Derartige „Existenzaufgaben“, deren Erfüllung erst die notwendige institutionelle und organisatorische Grundbedingung für das Bestehen kommunaler Selbstverwaltung ist (zum Beispiel Organbildung, Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für das Tätigwerden der Organe, Vermögensverwaltung etc.), werden originär wahrgenommen und sind als nicht übertragbare Aufgaben von der Anwendung des Konnexitätsprinzips ausgenommen. Konnexitätsbedeutsame Entscheidungen des Landes können im Falle der Übertragung einer neuen Aufgabe Gesetze oder Rechtsverordnungen sein. Besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben können daneben aber auch zum Beispiel durch Verwaltungs- und Ausführungsbestimmungen gestellt werden.

Gelangt das Konnexitätsprinzip im konkreten Fall zur Anwendung, ist eine Kostenfolgenabschätzung durchzuführen, die die Grundlage darstellt für die zu treffenden Bestimmungen über die Deckung der Kosten. Verbleibt den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten eine unabwiesbare finanzielle Mehrbelastung, so ist diese auszugleichen, wenn sie *wesentlich* ist.

*Unabweisbar* sind solche Mehrbelastungen, denen sich die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände auch bei *spar-samer* und *wirtschaftlicher* Aufgabenerfüllung nicht entziehen können. Damit wird gewährleistet, dass keine besonders aufwendige Aufgabenerfüllung finanziert wird. Nur die notwendigen Mehrbelastungen werden bezahlt. Diese Mehrbelastungen können in den Gemeinden und Gemeindeverbänden jeweils in unterschiedlicher Höhe anfallen. Das Land hat im Rahmen der Ermittlung des Mehraufwands hierfür einen durchschnittlichen Wert anzusetzen.

Durch das Wesentlichkeitserfordernis sollen Bagatellbelastungen, die zwar unabweisbar, aber nur geringfügig sind, von dem Ausgleichserfordernis ausgenommen werden, um die Praktikabilität der Umsetzung des Konnexitätsprinzips zu gewährleisten. Eine *wesentliche finanzielle* Belastung ist im Regelfall erreicht, wenn die geschätzte jährliche Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 EUR pro Einwohner liegt, was bei einer landesweiten Regelung derzeit einer Summe von rund 1 Mio. EUR entspräche.

Zur Bestimmung der *wesentlichen finanziellen Mehrbelastung* ist eine besondere Regelung erarbeitet worden. Hiernach sind die finanziellen Folgen mehrerer innerhalb eines Zeitraums von *3 Jahren* eingeleiteter selbständiger, aber sachlich in Zusammenhang stehender Regelungsverfahren bei der Beurteilung des Wesentlichkeitserfordernisses in ihrer Gesamtheit zu bewerten.

Besonders schwierig zu regeln war die Frage der Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips, wenn den Gemeinden oder Gemeindeverbänden aufgrund *europa- oder bundesrechtlicher Regelungen* eine Aufgabe oder Finanzierungspflicht übertragen wird. Grundsätzlich soll gemäß §1 Abs. 2 KonnexAG das Konnexitätsprinzip, dem wesensimmanent das Verursacherprinzip „wer bestellt, der bezahlt“ zugrunde liegt, nur insoweit Anwendung finden, als dem Land zur Umsetzung der vom Bund oder der EU initiierten Rechtsnorm ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser auch tatsächlich genutzt wird. Allerdings ist die Definition des „eigenen Gestaltungsspielraumes“ schwierig.

Ein konnexitätsbedeutsamer Gestaltungsspielraum des Landes kann sowohl bei der Festlegung des *Aufgabeninhalts* als auch bei der Bestimmung der *Aufgabenträgerschaft* in Betracht kommen. Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden eine bundes- oder europarechtlich geregelte Aufgabe, so

ist ein eigener Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Festlegung der Aufgabenträgerschaft zu bejahen, wenn das Land die Möglichkeit hat zu entscheiden, ob es die Aufgabe selbst durch eigene staatliche Behörden vollzieht oder die Wahrnehmung der Aufgabe den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zuweist.

Bei einer bundes- oder europarechtlich ausgelösten Verschärfung von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden bereits übertragenen Aufgaben existiert ein Gestaltungsspielraum des Landes im Hinblick auf die Regelung der Aufgabenträgerschaft nur, wenn die Zuständigkeitszuweisung – unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Vorrangs der kommunalen gegenüber der staatlichen Aufgabenerfüllung bei Angelegenheiten mit relevantem örtlichen Charakter – *rechtlich rückholbar* ist.

Der Begriff der „rechtlichen Rückholbarkeit“ wurde durch ein Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow (Inhaber des Lehrstuhls für allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) in die Diskussion gebracht, um ein Abgrenzungskriterium zu finden, wann ein eigener Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft besteht. Die „Nicht-Rückholung“ einer bundes- oder europarechtlich verteuerten Aufgabe wird demnach als Nutzung des Entscheidungsspielraumes zu interpretieren sein. Insofern die rechtliche Rückholbarkeit dieses Kriterium darstellt, bleiben ökonomische Abwägungen unbeachtlich.<sup>21)</sup>

Das Konnexitätsprinzip gilt im Übrigen nur mit Wirkung für die Zukunft. Es entfaltet keine Rückwirkung auf den am 25. Juni 2004 vorhandenen Bestand an Aufgaben und Finanzierungspflichten in seiner zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Ausgestaltung.

Das Konnexitätsprinzip findet schließlich keine Anwendung, wenn lediglich Anforderungen geregelt werden, die für jedermann gelten, z. B. bei Bauvorschriften oder Regelungen zur Verkehrssicherungspflicht.

### 3.2 Deckung der Kosten

Bestimmungen über die Deckung der Kosten einschließlich eines eventuell notwendigen Mehrbelastungsausgleichs erfordern in dem speziellen Fall, dass bei der Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht europa- oder bundesrechtliche Vorgaben beachtlich sind, und damit mehrere Rechtsetzungsebenen berührt werden, zunächst eine Ermittlung des Anteils des Landes an der Kostenverursachung (*Kostenverursachungsabschätzung*)<sup>22)</sup>. Im Übrigen ist eine fundierte Prognose der mit der Erfüllung der konkreten Aufgabe oder Finanzierungspflicht verbundenen Kosten notwendig (*Kostenfolgenabschätzung* im engeren Sinne). Maßgeblich sind dabei diejenigen Kosten, die bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden auch bei sparsamer und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung unabweisbar anfallen. Dabei ist auf eine durchschnittlich wirtschaftende Kommune abzustellen. Für den Fall einer aufwendigen Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht durch die Gesamtheit aller betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände wird klargestellt, dass auch Durchschnittskosten angemessen sein müssen. Bei der Kostenermittlung sind auch entlastende Veränderungen derselben Aufgabe zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Kostenermittlung nach §2 Abs. 1 Satz 3 Nr.1 bis 5 KonnexAG ist zunächst der mengenmäßige Umfang der zu erfüllenden Aufgabe oder Finanzierungspflicht zu schätzen. Dies kann anhand von Fallzahlen, Stückzahlen oder ähnlichen Größen (lfd. Meter oder qm) erfolgen. Sodann ist jede Mengeneinheit mit einem Aufwandswert zu multiplizieren. Für diesen Wert können Pauschalbeträge angesetzt werden. Mit dem Ansatz von Pauschalen sind zwangsläufig gewisse Abweichungen von den tatsächlichen Ausgaben nach oben oder unten verbunden. Die Pauschalwerte sind sachgerecht zu ermitteln. Dabei kann auf Erfahrungs- oder Vergleichswerte (etwa aus einer ver-

gleichbaren Aufgabenerfüllung anderer Aufgabenträger) zurückgegriffen werden.

Im Rahmen der Kostenfolgenabschätzung sind sowohl Geld- und Sachleistungen zu berücksichtigen als auch Personalaufwand, Sachaufwand<sup>23)</sup>, Verwaltungsgemeinkosten und Investitionskosten.

Die Kostenfolgenabschätzung im engeren Sinne soll für das erste Finanzierungsjahr nach In-Kraft-Treten der Neuregelung und für die beiden Folgejahre vorgenommen werden. Zeitlich darüber hinausgehende Entwicklungen sind nur dann in Ansatz zu bringen, wenn sie – etwa aufgrund rechtlicher Regelungen – bereits feststehen. Lediglich mögliche Kostensteigerungen sind nicht zu berücksichtigen. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen Anlass für eine Überprüfung der Kostenfolgenabschätzung sein.

Im Hinblick auf mögliche Einnahmen in Zusammenhang mit der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht sind die erzielbaren Gebühren, Beiträge und sonstigen Entgelte nach den üblichen Maßstäben (z. B. anhand der einschlägigen Gebührenverzeichnisse) zu schätzen und von den nach der Kostenermittlung ermittelten Kosten in Abzug zu bringen.

Die Deckung der Kosten kann zum einen auf der Einnahmenseite erfolgen, indem den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden neue Einnahmequellen erschlossen oder bestehende Einnahmequellen erweitert werden. Zum anderen kann eine Kostendeckung auf der Ausgabenseite erfolgen, indem Einsparungen bei der Wahrnehmung anderer kommunaler Aufgaben – dies kann sowohl Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch Auftragsangelegenheiten betreffen – ermöglicht werden. Die entlastenden Maßnahmen müssen dabei in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht stehen. Dies setzt voraus, dass die Entlastungen aus Anlass der konkreten Mehrbelastung erfolgen und zeitnah mit dieser wirksam werden. Als Entlastungsmaßnahmen kommen insbesondere der Abbau von Aufgaben, die Reduzierung von Standards sowie die Förderung von Synergieeffekten in Betracht.

Bei der Ausgestaltung der Bestimmungen über die Deckung der Kosten sind unter Rückgriff auf allgemeine Erfahrungswerte Typisierungen und Pauschalierungen zulässig. Dadurch wird zugleich auf der kommunalen Ebene die notwendige strukturelle Vorkehrung für ein sparsames Ausgabeverhalten und eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung geschaffen.

Gelangt das Konnexitätsprinzip zur Anwendung, können die erforderlichen Bestimmungen zur Deckung der Kosten im Hinblick auf den Ort der Regelung sowohl Bestandteil der Regelung über die Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht selbst sein als auch in einer besonderen Kostendeckungsregelung getroffen werden. In zeitlicher Hinsicht sind die Bestimmungen über die Deckung der Kosten „gleichzeitig“ mit der Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht zu treffen.

Im Rahmen des Konnexitätsprinzips ist es verfassungsrechtlich geboten, dass die Untersuchung der Kostenfolgen der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht, der Möglichkeiten zur Entgelterhebung und der Auswirkungen der vorgesehenen Kostendeckungsregelung (Kostenfolgenabschätzung im weiteren Sinne) insgesamt auf der Grundlage nachvollziehbarer Berechnungen und objektiverer, möglichst präziser Schätzungen erfolgt. Dies stellt besondere Anforderungen sowohl an die Sorgfalt und Ausführlichkeit der Kostenermittlung als auch an die Nachprüfbarkeit der gewonnenen Ergebnisse. Daher sind die Berechnungsgrundlagen und die Berechnungen zu dokumentieren.

Eine Kostenverursachungsabschätzung sowie die Kostenfolgenabschätzungen sind zeitnah zu überprüfen, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die ihr zugrunde liegenden Annahmen

bereits von Anfang an erheblich fehlerhaft waren, oder aufgrund späterer Entwicklungen erhebliche Abweichungen von diesen Annahmen auftreten, und die Berechnung der Mehrbelastung deshalb – zugunsten der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände – zu unangemessenen Ergebnissen führen könnte. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen, denn mehrere unzutreffende oder überholte Annahmen können sich gegebenenfalls gegenseitig neutralisieren und so jedenfalls per Saldo zu einem angemessenen Ergebnis der Berechnung der Mehrbelastung führen.

Die Überprüfung der Kostenverursachungsabschätzung und der Kostenfolgenabschätzungen erfolgt generell – d. h. unabhängig davon, in welchem Verfahren die betroffene Regelung erlassen wurde – durch das jeweils fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium. Sind die Geschäftsbereiche mehrerer Ministerien betroffen – etwa in dem Fall, dass eine den Kommunen neu übertragene Aufgabe in den Geschäftsbereich des Ministeriums A fällt und den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften zur Kostendeckung Einsparungen bei Aufgaben ermöglicht werden, die in die Geschäftsbereiche der Ministerien B und C fallen –, so liegt die Federführung bei dem Ministerium, in dessen Geschäftsbereich die übertragene oder geänderte Aufgabe oder Finanzierungsverpflichtung fällt.

### 3.3 Der Mehrbelastungsausgleich

Verbleiben den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten unabwiesbare finanzielle Mehrbelastungen in wesentlichem Umfang, ist ein entsprechender Ausgleich zu leisten. Das Vorliegen einer unabwiesbaren und wesentlichen Mehrbelastung ist für die Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände festzustellen. Eine im Rahmen des Konnexitätsprinzips ausgleichsbedürftige Mehrbelastung besteht daher nicht, wenn eine Maßnahme – ohne bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt eine wesentliche Belastungserhöhung zu verursachen – lediglich zu horizontalen Belastungsverchiebungen unter den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden führt.

Eine Mehrbelastung wird durch eine Kostenfolgenabschätzung im weiteren Sinne, also durch eine Verrechnung der prognostizierten Kosten der Erfüllung der Aufgabe oder Finanzierungsverpflichtung mit den geschätzten Entgelteinnahmen, den geschätzten Einnahmeverbesserungen und den geschätzten anderweitigen Ausgabeersparungen, ermittelt. Der finanzielle Ausgleich besteht in einem Kostenersatz der verbleibenden unabwiesbaren Mehrausgaben, der grundsätzlich in typisierter und pauschalierter Weise gewährt wird. Ergibt sich eine ausgleichsbedürftige Mehrbelastung, so ist neben dem Umfang des Mehrbelastungsausgleichs der Verteilungsschlüssel festzulegen. Der hierzu gewählte Maßstab soll der jeweiligen Regelungsmaterie der zu erfüllenden Aufgabe oder Finanzierungsverpflichtung angepasst sein und zu einer insgesamt angemessenen Verteilung der für den Mehrbelastungsausgleich bereitzustellenden Mittel auf die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände führen.

Das Konnexitätsprinzip tritt als von der Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände unabhängige Ausgleichsregelung neben die allgemeine Finanzgarantie gemäß Art. 49 Abs. 6 LV. Die zur Finanzierung des Mehrbelastungsausgleichs benötigten Haushaltsmittel dürfen daher nicht dem Kommunalen Finanzausgleich entnommen werden, es sei denn, die Regelung des Kommunalen Finanzausgleichs wird vom Land in entsprechender Höhe aufgebessert. Unter dieser Voraussetzung kann der Ausgleich einer Mehrbelastung auch im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgen, da hier bereits geeignete Verteilungsmechanismen zur Verfügung stehen. Durch die eventuelle Verausgabung des Mehrbelastungsausgleichs im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs kann sich dort das Verhältnis der allgemeinen Finanzausgleichs zu den zweckgebundenen Finanzausgleichs ändern.

### 3.4 Ressortzuständigkeiten und Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände

Bei Regelungsentwürfen der Landesregierung und der Landesbehörden gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 KonnexAG<sup>24)</sup> obliegen die Kostenverursachungsabschätzung und die Kostenfolgenabschätzungen dem jeweils fachlich zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium. Sind die Geschäftsbereiche mehrerer Ministerien betroffen, so gilt das im Abschnitt 3.2 beschriebene Verfahren entsprechend.

Im Rahmen des vorgesehenen zweistufigen Beteiligungsverfahrens sollen die Kommunalen Spitzenverbände frühzeitig und umfassend über Regelungsabsichten des Landes gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 KonnexAG und die sich daraus ergebenden Kostenfolgen für die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände informiert werden. Zudem soll möglichst ein Konsens über zentrale Regelungen erzielt werden. Ein Abgleich mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung Rheinland-Pfalz (GGO) zeigt, daß es sich hier um eine Information an die kommunale Seite unmittelbar im Anschluß an den ersten Durchgang des Regierungsentwurf im Ministerrat handelt.

Das Erörterungsverfahren nach § 4 Absatz 2 KonnexAG stellt eine Konkretisierung der allgemeinen Beteiligungsrechte der Kommunalen Spitzenverbände gemäß § 129 der Gemeindeordnung und § 72 der Landkreisordnung dar. Mit dem zusätzlichen Konsensverfahren nach § 4 Absatz 3 KonnexAG soll im Falle eines Dissenses über den Kostenausgleich im ersten Beteiligungsstadium eine weitere Anstrengung unternommen werden, eine Einigung zu erzielen. Im Falle einer mündlichen Erörterung, die regelmäßig durch schriftliche Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände vorbereitet wird, findet bei dieser Gelegenheit zugleich das eventuell notwendige Konsensgespräch statt. Um die Einigungschancen zu erhöhen, können beide Seiten auf eigene Rechnung sachverständige Dritte zu dem Konsensgespräch hinzuziehen oder ein Gutachten in Auftrag geben. Bei einem auch nach Durchführung eines Konsensverfahrens gemäß § 4 Absatz 3 KonnexAG, über dessen Höchstdauer keine Aussage getroffen wurde, fortbestehenden Dissens über den Kostenausgleich trifft die abschließende Entscheidung im Falle einer gesetzlichen Regelung der Landtag, im Falle einer untergesetzlichen Regelung die Landesregierung oder die zuständige Landesbehörde. Auch bei einer späteren Überprüfung einer Kostenverursachungsabschätzung oder einer Kostenfolgenabschätzung sowie bei einer Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs sind die Kommunalen Spitzenverbände zu beteiligen.

## 4. Fazit

Durch das Konnexitätsprinzip und durch die Klarstellung dieses Prinzips in dem jetzt erlassenen Konnexitätsausführungsgesetz wird im Verhältnis des Landes zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden sichergestellt, dass ohne einen entsprechenden Mehrkostenausgleich keine kostenintensiven Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene verlagert werden. Das Land Rheinland-Pfalz hat ein auch im Bundesvergleich sehr aufwendig und kommunalfreundlich ausgestaltetes Konnexitätsausführungsgesetz verabschiedet. Für die kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz entfaltet Art. 49 Absatz 5 LV in Verbindung mit dem neuen Konnexitätsausführungsgesetz in jedem Fall eine komfortable Versicherungswirkung auf der Ausgabenseite des Haushalts, die die einnahmestabilisierende Wirkung des rheinland-pfälzischen Stabilisierungsfonds<sup>25)</sup> wirkungsvoll ergänzt. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob das als Schutz vor unangemessener Kostenabwälzung gedachte Konnexitätsprinzip nicht zur Lähmung der Kommunalpolitik des Landes führt.

**Anmerkungen:**

- \* Oberregierungsrat Dr. Walter Müller ist Referent und Amtsrat Dipl.-Finanzwirt (FH) Horst Meffert ist Sachbearbeiter im Ministerium der Finanzen in Rheinland-Pfalz; beide sind zuständig für die kommunalen Finanzangelegenheiten. Sie geben hier ihre persönliche Meinung wieder. Sie möchten sich bei den Kollegen in allen deutschen Flächenländern für ihre Mithilfe bei der Erstellung der Länderübersicht herzlich bedanken.
- 1) Zuletzt ist dies 2004 in Rheinland-Pfalz geschehen. Dadurch sind die bisherigen Bestandsaufnahmen, beispielsweise der Friedrich Ebert-Stiftung (Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, Konnexitätsprinzip, Fi 33, Januar 2003), der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (Ausarbeitung Nr.20/2003, Reg.-Nr.WF IV G – 085/03, April 2003) diesbezüglich nicht mehr aktuell, aber hinsichtlich grundlegender Begriffsklärungen und juristischer Hintergrundinformation weiterhin lesenswert. Das gleiche gilt für den Aufsatz von Christian Geier, Referent beim Städtetag Nordrhein-Westfalen (Stand November 2003): [http://www.staedtetag-nrw.de/veroeff/eikdienst/2003/eil\\_2003\\_11\\_3.pdf](http://www.staedtetag-nrw.de/veroeff/eikdienst/2003/eil_2003_11_3.pdf).
  - 2) Das strikte unterscheidet sich vom relativen Konnexitätsprinzip dadurch, dass letzteres dem Gesetzgeber lediglich auferlegt, eine Regelung der Kostendeckung zu bestimmen, während ersteres darüber hinaus einen konkreten Kostenausgleich für die Kommunen verlangt.
  - 3) Einzelheiten werden nicht in einem Gesetz sondern in der Vorschriftenanordnung (Gemeinsames Amtsblatt 2005 S. 194) geregelt.
  - 4) Einzelheiten werden geregelt in der Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Konsultationsvereinbarung – KonsultVer) vom 21. Mai 2004.
  - 5) Ausführungsbestimmungen hierzu wurden bisher nicht erlassen. Die Konsultation mit den Kommunalen Spitzenverbänden erfolgt durch eine schriftliche Anhörung sowie im Beirat des Kommunalen Finanzausgleichs.
  - 6) Einzelheiten werden geregelt im Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden (SFGG), Gesetz vom 7. November 2002, veröffentlicht im GVBl. I. S. 654.
  - 7) Einzelheiten werden geregelt in der Gemeinsamen Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip vom 20. März 2002.
  - 8) Einzelheiten werden in Artikel 57 Abs.4 der Niedersächsischen Verfassung geregelt.
  - 9) Einzelheiten werden geregelt im Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land NRW und zur Regelung eines Kostenfolgenabschätzungs- und Beteiligungsverfahrens gem. Artikel 78 Abs.3 der Verfassung für das Land NRW KonnexAG (GV.NRW. 2004 S. 360).
  - 10) Einzelheiten werden im Konnexitätsausführungsgesetz vom 2. März 2006, veröffentlicht im GVBl. 2006 Nr.5 vom 15. März 2006, S. 53-55, geregelt.
  - 11) Zu den Einzelheiten des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz vgl. unten Abschnitt 3.
  - 12) Ausführungsbestimmungen hierzu wurden bisher nicht erlassen.
  - 13) Ausführungsbestimmungen hierzu wurden bisher nicht erlassen.
  - 14) Ausführungsbestimmungen hierzu wurden bisher nicht erlassen.
  - 15) Einzelheiten werden in der Vereinbarung über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände beim Erlass von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften geregelt.
  - 16) Einzelheiten werden in dem jeweiligen Gesetz oder der jeweiligen Verordnung bzw. in der Verordnung über die Auftragskostenpauschale nach §23 des Thür-FAG geregelt.
  - 17) Das Gesetz vom 14. Juni 2004 wurde am 24. Juni 2004 verkündet, veröffentlicht im GVBl. 2004 Nr.10) vom 24. Juni 2004, S. 321.
  - 18) Landtags-Drucksache 14/4675 vom 22. November 2005.
  - 19) Das Konnexitätsausführungsgesetz datiert vom 2. März 2006 und wurde am 15. März 2006 verkündet, veröffentlicht im GVBl. 2006 Nr.5 vom 15. März 2006, S. 53-55.
  - 20) Die hier folgende Beschreibung des Konnexitätsausführungsgesetzes ist stark an den Wortlaut der Begründung zum Gesetzestext angelehnt, da ansonsten Einbußen in der Präzision der Beschreibung zu befürchten wären.
  - 21) Vgl. Rechtswissenschaftliches Gutachten zu der Frage der Anwendung des Konnexitätsprinzips gemäß Artikel 49 Abs.5 LV im Zusammenhang mit Bundes- und Europarecht, erstellt für das Land Rheinland-Pfalz von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, zur Veröffentlichung vorgesehen.
  - 22) Vgl. das Gutachten zu der Frage der Anwendung des Konnexitätsprinzips gemäß Artikel 49 Abs.5 LV im Zusammenhang mit Bundes- und Europarecht von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, S. 57, 72 ff. und 82 ff.
  - 23) Vgl. zu dem pauschalen Zuschlag beim Sachaufwand in Höhe von 20 % auch den hierzu ergangenen Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt): Kosten eines Arbeitsplatzes, Stand 2005, Köln.
  - 24) Entstammen die Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtages oder einem Volksbegehren bzw. einer Volksinitiative sind teilweise abweichende Vorschriften zu beachten.
  - 25) Vgl. zu diesem Thema Müller, W. / Meffert, H.: Der Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, in: der gemeindehaushalt, Heft 3/2005, S. 56-58.

