

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Landesgesetz zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG –)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Durch das Fünfunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 14. Juni 2004 (GVBl. S. 321) wurde das strikte Konnexitätsprinzip in Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (nachfolgend abgekürzt: LV) verankert. Die Regelung in Artikel 49 Abs. 5 Satz 3 LV ermächtigt und verpflichtet den Landesgesetzgeber, ein Ausführungsgesetz zu erlassen. In dem Ausführungsgesetz sollen nach der Begründung der Verfassungsänderung (vgl. Drucksache 14/3016) nähere Einzelheiten, insbesondere auch zur Konsultation der kommunalen Seite bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips, festgelegt werden.

B. Lösung

Erlass eines Ausführungsgesetzes, das die notwendigen Detailregelungen zur Anwendung des Konnexitätsprinzips enthält. Die Ausführungsbestimmungen regeln insbesondere die näheren Anforderungen an die Kostenfolgenabschätzung, die Kostendeckungsregelung, den Mehrbelastungsausgleich sowie das Verfahren der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände.

C. Alternativen

Keine. Ein Gesetz zur Ausführung des Konnexitätsprinzips ist sowohl sachlich notwendig als auch nach Artikel 49 Abs. 5 Satz 3 LV rechtlich geboten.

D. Kosten

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf entstehen keine zusätzlichen Kosten für den Landeshaushalt. Soweit dem Land in einem Anwendungsfall des Konnexitätsprinzips Belastungen erwachsen sollten, sind diese eine Folge der bereits durch das Fünfunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz herbeigeführten Rechtslage und nicht eine Konsequenz der vorgesehenen Ausführungsbestimmungen.

Die kommunalen Haushalte werden nicht belastet. Die Anwendung des Konnexitätsprinzips dient gerade dem Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände vor zusätzlichen finanziellen Belastungen durch die Übertragung oder Änderung von Aufgaben oder Finanzierungspflichten.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium des Innern und für Sport.

Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Mainz, den 22. November 2005

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

Entwurf eines Landesgesetzes zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG –)

Als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurf.

Ich bitte Sie, die Regierungsvorlage dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Federführend ist der Minister des Innern und für Sport.

Kurt Beck

**Landesgesetz
zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5
der Verfassung für Rheinland-Pfalz
(Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG –)**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips

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

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

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

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

§ 2

Deckung der Kosten

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

dabei kann auf Pauschalen sowie auf Erfahrungs- oder Vergleichswerte zurückgegriffen werden. Bei der Kostenfolgenabschätzung im engeren Sinne sind folgende Positionen zu berücksichtigen:

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

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

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

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

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

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

(5) Im Rahmen der Abschätzung der Kostenfolgen nach Absatz 1 einschließlich der Möglichkeiten zur Entgelterhebung

nach Absatz 2 und der Folgen der vorgesehenen Bestimmungen über die Deckung der Kosten nach Absatz 3 (Kostenfolgenabschätzung im weiteren Sinne) sind alle für eine gesicherte Prognose erheblichen Umstände zu erfassen und in ihren Auswirkungen gesondert zu bewerten. Die Berechnungsgrundlagen und Berechnungen sind zu dokumentieren.

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

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

§ 3

Mehrbelastungsausgleich

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

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

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

§ 4

Regelungsentwürfe der Landesregierung und der Landesbehörden

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

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

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

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

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

§ 5

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags

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

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

§ 6

Beachtung des Konnexitätsprinzips bei Volksbegehren und Volksinitiativen

(1) Ist ein Gesetz gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 Gegenstand eines Volksbegehrens (Artikel 109 Abs. 1 Nr. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 61 Abs. 1 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes – LWahlG –), hat die Landesregierung in ihrer stattgebenden

Zulassungsentscheidung nach § 64 LWahlG festzustellen, ob und in welchem Umfang aufgrund des Gesetzes ergänzende Regelungen nach Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit den §§ 1 bis 3 notwendig würden und in welcher Form sie getroffen werden könnten.

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

§ 7
In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

1. Inhalt des Gesetzentwurfs

Durch das Fünfunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 14. Juni 2004 (GVBl. S. 321) wurde das strikte Konnexitätsprinzip in Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (nachfolgend abgekürzt: LV) verankert. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände zukünftig vor Aufgabenübertragungen oder Aufgabenausweitungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen Belastungen geschützt werden. Artikel 49 Abs. 5 Satz 3 LV ermächtigt und verpflichtet den Landesgesetzgeber, ein Ausführungsgesetz zu erlassen.

Mit dem vorliegenden 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. Das Gesetz betrifft sowohl die Gesetzgebung durch das Volk und den Landtag als auch Regelungen der Landesregierung und der Landesbehörden, soweit das Konnexitätsprinzip jeweils von der Sache her zur Anwendung gelangt.

Durch die vorgesehenen Bestimmungen wird das Konnexitätsprinzip mit Leben erfüllt. Insbesondere die Verpflichtung zur detaillierten Kostenfolgenabschätzung im Vorfeld von Entscheidungen, auf die das Konnexitätsprinzip Anwendung findet, erhöht die Rationalität und Transparenz des Verfahrens. Durch die gesetzlich abgesicherte verstärkte Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände wird der Konsens mit den kommunalen Aufgabenträgern gefördert.

2. Ergebnis der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und des Kommunalen Rates

Im Rahmen der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gemäß § 129 der Gemeindeordnung und § 72 der Landkreisordnung wurden diese sowohl schriftlich als auch mündlich angehört. Dabei konnte bezüglich der Berücksichtigung vortragener Bedenken und Anregungen eine Einigung mit den kommunalen Spitzenverbänden erzielt werden. Die Ergebnisse der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände wurden in den vorliegenden Gesetzentwurf eingearbeitet.

Der Gesetzentwurf wurde in der Sitzung des Kommunalen Rates am 8. November 2005 beraten. Der Kommunale Rat war nicht beschlussfähig. Von den anwesenden Mitgliedern des Kommunalen Rates wurden keine Einwände gegen den Gesetzentwurf erhoben.

3. Gesetzesfolgenabschätzung

Einer besonderen Gesetzesfolgenabschätzung bedurfte es nicht. Zwar ist die Einführung des Konnexitätsprinzips eine Rechtsänderung mit erheblichen Auswirkungen sowohl für die Gemeinden und Gemeindeverbände als auch für das Land.

Allerdings sind die wesentlichen materiellen Konsequenzen bereits mit der Änderung des Artikels 49 Abs. 5 LV durch das Fünfunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz wirksam geworden. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält demgegenüber lediglich Ausführungsbestimmungen, die das Verfahren der Anwendung des Konnexitätsprinzips betreffen.

4. Gender Mainstreaming

Das Konnexitätsprinzip ist ein Struktursicherungsinstrument zur Ordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Im Hinblick auf den Gedanken des Gender Mainstreaming wirkt sich der Gesetzentwurf daher auf die spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern neutral aus.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

Zu Absatz 1

Die Bestimmung greift die Regelung des strikten Konnexitätsprinzips in Artikel 49 Abs. 5 LV auf und formuliert nähere grundlegende Anforderungen für seine Anwendung.

Das Konnexitätsprinzip findet 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 Auftragsangelegenheiten 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.

In Satz 2 wird klargestellt, dass sich die Anwendung des Konnexitätsprinzips unabhängig davon beurteilt, ob die betroffene Aufgabe eine Handlungspflicht oder die Erfüllung einer Finanzierungspflicht beinhaltet.

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 Bestimmun-

gen über die Deckung der Kosten. Verbleibt den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten eine unabweisbare finanzielle Mehrbelastung, so ist diese auszugleichen, wenn sie wesentlich ist.

Durch das Konnexitätsprinzip soll im Verhältnis der Ebenen Land – Gemeinden und Gemeindeverbände sichergestellt werden, dass keine kostenintensiven Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert werden können, ohne dass für einen entsprechenden Kostenausgleich gesorgt wird. Das Konnexitätsprinzip greift aber nur, wenn die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit eine unabweisbare und wesentliche Mehrbelastung erfahren. Eine wie auch immer geartete Sondersituation einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände bleibt im Rahmen dieses Gesetzes unbeachtlich. Infolgedessen kann zwar jede von der konkreten Aufgabewahrnehmung betroffene kommunale Gebietskörperschaft eine Verletzung des Konnexitätsprinzips geltend machen. Sie kann vor Gericht aber lediglich mit der Behauptung gehört werden, das Land habe der Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände keine ausreichenden Mittel zur Verfügung gestellt oder es sei ein – angesichts der Allokation der entstehenden Belastungen – insgesamt untauglicher Maßstab für die Verteilung der Ausgleichsmittel gewählt worden.

Unabweisbar sind solche Mehrbelastungen, denen sich die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände auch bei sparsamer 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 rd. 1 Mio. EUR entspräche.

Die finanziellen Folgen mehrerer innerhalb eines Zeitraums von 3 Jahren eingeleiteter selbständiger, aber sachlich in Zusammenhang stehender Regelungsverfahren sind bei der Beurteilung des Wesentlichkeitserfordernisses in ihrer Gesamtheit zu bewerten.

Zu Absatz 2

Das Konnexitätsprinzip ist eine Ausprägung des Verursacherprinzips. Die Anwendung des Konnexitätsprinzips setzt deshalb voraus, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden Kosten durch eine Entscheidung des Landes verursacht werden. Werden Kostenbelastungen der Gemeinden und Ge-

meindeverbände durch Entscheidungen des Bundes oder der Europäischen Union ausgelöst, greift das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nicht. Darauf hat der Landtag in seiner auf Empfehlung der Enquete-Kommission 14/1 „Kommunen“ (vgl. Zwischenbericht, Drucksache 14/2739) gefassten EntschlieÙung vom 27. Mai 2004 (zu Drucksachen 14/3017/3134) anlässlich der Verabschiedung des Fünfunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz besonders hingewiesen. Der Landtag hat festgestellt, dass gerade auch Entscheidungen des Bundes und der Europäischen Union erhebliche Rückwirkungen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit hätten, wogegen das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip jedoch nicht schütze, und entsprechende Initiativen auf Bundesebene angemahnt.

Absatz 2 verdeutlicht, dass eine Kostenverursachung durch das Land zum einen dann nicht vorliegt, wenn der Bund den Gemeinden oder Gemeindeverbänden unmittelbar eine Aufgabe überträgt, oder wenn Inhalt und Umfang der gemeindlichen Aufgaben unmittelbar durch Bundes- oder Europarecht bestimmt werden, ohne dass dem Land ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt und genutzt wird.

An einer Kostenverursachung durch das Land fehlt es auch dann, wenn zwar durch Regelungen des Landes den Gemeinden oder Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen oder zusätzliche Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben gestellt werden, damit aber lediglich die Umsetzung bundes- oder europarechtlicher Vorgaben erfolgt, ohne dass vom Land zugleich ein eigener relevanter Gestaltungsspielraum wahrgenommen wird. 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, 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.

Zu Absatz 3

Das Konnexitätsprinzip gilt 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.

Zu Absatz 4

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

Zu § 2

Zu Absatz 1

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 europäischer oder bundesrechtliche Vorgaben beachtlich sind, und damit mehrere Rechtsetzungsebenen berührt werden, zunächst eine Ermittlung des Anteils des Landes an der Kostenverursachung (Kostenverursachungsabschätzung). 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.

In Artikel 49 Abs. 5 LV wird nicht ausdrücklich bestimmt, welcher Kostenbegriff im Rahmen des Konnexitätsprinzips maßgeblich ist. Dem Umstand, dass dort – im Gegensatz etwa zu Artikel 118 LV – auf „Mehrbelastungen“ und nicht bloß auf „Mehrausgaben“ abgestellt wird, ist jedoch zu entnehmen, dass ein rein zahlungsorientierter Kostenbegriff, der allein an den kameral abgegrenzten Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht anknüpft, zu eng ist. Die Regelungen zur Kostenermittlung in Satz 3 Nr. 1 bis 5 beruhen daher im Grundsatz auf dem Konzept des durch die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht verursachten „Ressourcenverbrauchs“, wie es auch dem in der Betriebswirtschaftslehre verwendeten wertmäßigen Kostenbegriff zugrunde liegt, ohne diesen jedoch gänzlich zu übernehmen. So fallen etwa nach der betriebswirtschaftlichen Abgrenzung unter die „Kosten“ auch die so genannten „Zusatzkosten“ (z. B. kalkulatorischer Unternehmerlohn), deren Berücksichtigung im vorliegenden Zusammenhang nicht sachgerecht wäre.

Im Rahmen der Kostenermittlung nach Satz 3 Nr. 1 bis 5 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 vergleichbaren Aufgabenerfüllung anderer Aufgabenträger) zurückgegriffen werden. Folgende Positionen (Kostenarten) sind bei der Kostenfolgenabschätzung im engeren Sinne zu berücksichtigen:

1. Soweit zur Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht Leistungen an Dritte zu bewirken sind, dabei kann es sich um Geldleistungen (z. B. Sozialleistungen, Beihilfen, Zuschüsse) oder Sachleistungen handeln, sind diese nach Höhe und Fallzahlen pauschal zu schätzen.
2. Der Personalaufwand ist zu errechnen, indem die durchschnittlichen Kosten der für die Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht voraussichtlich erforderlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem geschätzten unabweisbaren Zeitaufwand multipliziert werden. Die durchschnittlichen Kosten können mit Pauschalwerten angesetzt werden. In die Aufwandsberechnung sind die künftigen Pensionslasten für die Beamtinnen und Beamten pauschaliert einzubeziehen.
3. Der Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz kann aus Vereinfachungsgründen im Regelfall mit Pauschalbeträgen oder mit einem pauschalen Zuschlag von 20 v. H. auf den Personalaufwand gemäß Nummer 2 veranschlagt werden. Besonderer aufgabenspezifischer Sachaufwand ist zu schätzen.
4. Aufwand, der der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht nicht direkt zugerechnet werden kann (so genannte „Verwaltungsgemeinkosten“ oder „Overheadkosten“, z. B. Aufwand für Steuerungs- und Querschnittsfunktionen wie Personalverwaltung, Amtsleitung, Materialverwaltung, Hausverwaltung, Beschaffungsstellen, Buchhaltung usw.), ist nur zu berücksichtigen, wenn er sich im Vergleich zur Situation vor der Übertragung oder Ausweitung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht nachweislich nicht nur unerheblich erhöht. Er kann dann im Regelfall mit einem pauschalen Zuschlag auf den Personalaufwand gemäß Nummer 2 von maximal 10 v. H. in Ansatz gebracht werden, soweit nicht ausnahmsweise aufgrund konkreter Daten eine andere Berechnung geboten ist.
5. Investitionskosten sind ebenfalls zu berücksichtigen, wenn sie unabweisbar sind und nicht in anderer Weise gefördert werden. Zu den Investitionskosten gehören die unmittelbaren Investitionskosten und die Finanzierungskosten. Die unmittelbaren Investitionskosten können in einer Summe oder über die Dauer der wirtschaftlichen Nutzung der einzusetzenden Vermögensgegenstände in jährlichen Beträgen (analog zu Abschreibungen) angesetzt werden. Dabei ist von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten auszugehen. Es ist zulässig, die unmittelbaren Investitionskosten mit Pauschalbeträgen, etwa je Fall oder je qm, oder mit pauschalen Zuschlägen über die Dauer der wirtschaftlichen Nutzung zu schätzen. Finanzierungskosten können über die Dauer der wirtschaftlichen Nutzung mit einem für Eigen- und Fremdfinanzierung einheitlich geltenden pauschalen Zinssatz in Ansatz gebracht werden.

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 im Falle ihres tatsächlichen Eintritts unter den in Absatz 6 genannten Voraussetzungen Anlass für eine Überprüfung der Kostenfolgenabschätzung sein.

Zu Absatz 2

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 Absatz 1 ermittelten Kosten in Abzug zu bringen.

Zu Absatz 3

Bei der Ausgestaltung der auf der Grundlage einer eventuellen Kostenverursachungsabschätzung und der Kostenfolgenabschätzung im engeren Sinne zu treffenden Bestimmungen über die Deckung der Kosten besteht ein weiter Gestaltungsspielraum. 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.

Zu Absatz 4

Gelangt das Konnexitätsprinzip zur Anwendung, können die erforderliche 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. Für die Erfüllung des Gleichzeitigkeitserfordernisses sieht es die Rechtsprechung noch als ausreichend an, wenn die Bestimmungen über die Deckung der Kosten zwar nicht zum selben Zeitpunkt wie die Regelung über die Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht, aber jedenfalls in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dieser getroffen werden (BVerfGE 103, 332, 362 ff.; StGH BW, DVBl. 1998, 1276, 1279). In jedem Fall müssen die Bestimmungen über die Deckung der Kosten spätestens zu dem Zeitpunkt in Kraft treten, zu dem auch die Regelung über die Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht in Kraft tritt.

Zu Absatz 5

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 nach vollziehbarer 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.

Zu Absatz 6

Eine Kostenverursachungsabschätzung nach Absatz 1 Satz 1 sowie die Kostenfolgenabschätzungen nach Absätzen 1 und 5 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 – zulasten oder 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 Überprüfungsregelung betrifft zum einen die Fälle einer bereits anfänglich bestehenden erheblichen Fehleinschätzung bei der Vornahme der Kostenverursachungs- und der Kostenfolgenabschätzungen. Zum anderen werden die Fälle erfasst, bei denen nachträgliche Entwicklungen zu einer erheblichen Abweichung von den Annahmen, die der Kostenverursachungsabschätzung und den Kostenfolgenabschätzungen zugrunde lagen, geführt haben. Die nachträglichen Veränderungen können sowohl tatsächliche Verhältnisse (z. B. Anstieg von Fallzahlen) als auch rechtliche Umstände (z. B. Änderung landes- oder bundesrechtlicher Rahmenbedingungen) betreffen. Für rechtliche Änderungen, auf die das Konnexitätsprinzip Anwendung findet, ergibt sich die Verpflichtung zu einer aktuellen Kostenverursachungs- oder Kostenfolgenabschätzung bereits aus Absatz 1.

Die Überprüfung der Kostenverursachungsabschätzung und der Kostenfolgenabschätzungen erfolgt generell – d. h. unab-

hängig 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.

Zu Absatz 7

Soweit für die ordnungsgemäße Abschätzung der Kostenverursachung nach Absatz 1 Satz 1 und der Kostenfolgen nach Absätzen 1 und 5 nähere Informationen von den Gemeinden und Gemeindeverbänden benötigt werden, sind diese zur Auskunftserteilung gegenüber dem Land verpflichtet. Da die zu liefernden Daten erst die notwendige Grundlage für die Prüfung darstellen, ob das Konnexitätsprinzip zur Anwendung gelangt, erfolgt ihre Bereitstellung unentgeltlich.

Zu § 3

Zu Absatz 1

Verbleiben den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten unabweisbare finanzielle Mehrbelastungen in wesentlichem Umfang (vgl. hierzu § 1 Abs. 1 Sätze 3 und 4), ist ein entsprechender Ausgleich zu leisten. Das Vorliegen einer unabweisbaren 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 Belastungsverschiebungen unter den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden führt.

Eine Mehrbelastung wird durch eine Kostenfolgenabschätzung im weiteren Sinne nach § 2 Abs. 5, also durch eine Verrechnung der prognostizierten Kosten der Erfüllung der Aufgabe oder Finanzierungspflicht (§ 2 Abs. 1) mit den geschätzten Entgelteinnahmen (§ 2 Abs. 2), den geschätzten Einnahmeverbesserungen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1) und den geschätzten anderweitigen Ausgabeeinsparungen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2), ermittelt. Der finanzielle Ausgleich besteht in einem Kostenersatz der verbleibenden unabweisbaren 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 Finanzierungspflicht 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.

Zu Absatz 2

Das Gesetz stellt auf zweifache Weise sicher, dass eine enge zeitliche Verbindung zwischen der Übertragung oder Änderung einer Aufgabe oder Finanzierungspflicht der Gemeinden oder Gemeindeverbände und der Erfüllung einer dadurch ausgelösten Kostenausgleichsverpflichtung des Landes besteht. Zum einen gebietet § 2 Abs. 4 Satz 2, dass die Bestimmungen über die Deckung der Kosten spätestens zu dem Zeitpunkt in Kraft treten müssen, zu dem die Regelung über die Übertragung oder Änderung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht in Kraft tritt. Zum anderen fordert Absatz 2 Satz 1, dass die erstmalige Zahlung des Mehrbelastungsausgleichs – unter Berücksichtigung der zur Umsetzung notwendigen verwaltungstechnischen Erfordernisse – unverzüglich nach dem tatsächlichen Beginn der Erfüllung der übertragenen oder geänderten Aufgabe oder Finanzierungspflicht einsetzt. Damit wird erreicht, dass die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände keine Vorfinanzierungslast zu tragen haben. Andererseits wird klargestellt, dass der Mehrbelastungsausgleich nicht im Voraus zu erbringen ist.

Der Mehrbelastungsausgleich ist zu zahlen, sobald und solange die Aufgabe oder die Finanzierungspflicht erfüllt wird; er kann jedoch – entsprechend der Belastungsentwicklung – im Zeitablauf unterschiedlich hoch ausfallen.

Zu Absatz 3

Der Mehrbelastungsausgleich ist nach oben oder unten anzupassen, wenn eine Überprüfung der ursprünglichen Kostenverursachungsabschätzung oder Kostenfolgenabschätzungen gemäß § 2 Abs. 6 ergeben hat, dass der aktuelle Mehrbelastungsausgleich tatsächlich unangemessen ist. Eine Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs erfolgt grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft.

Zu § 4

Zu Absatz 1

Bei Regelungsentwürfen der Landesregierung und der Landesbehörden gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 obliegen die Kostenverursachungsabschätzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und die Kostenfolgenabschätzungen nach § 2 Abs. 1 und 5 dem jeweils

fachlich zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium. Sind die Geschäftsbereiche mehrerer Ministerien betroffen, so liegt die Federführung bei dem Ministerium, in dessen Geschäftsbereich die übertragene oder geänderte Aufgabe oder Finanzierungsverpflichtung fällt.

Zu den Absätzen 2 und 3

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 und die sich daraus ergebenden Kostenfolgen für die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände informiert werden sowie möglichst ein Konsens über die erfolgte Kostenverursachungsabschätzung, die Kostenfolgenabschätzungen und die zur Kostendeckung vorgesehenen Maßnahmen einschließlich eines eventuellen Mehrbelastungsausgleichs und seiner Verteilung erzielt werden.

Das Erörterungsverfahren nach Absatz 2 stellt eine Konkretisierung der allgemeinen Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände gemäß § 129 der Gemeindeordnung und § 72 der Landkreisordnung dar. Mit dem zusätzlichen Konsensverfahren nach Absatz 3 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 Absatz 3 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.

Zu Absatz 4

Bei einem Gesetz- oder Verordnungsentwurf nimmt das jeweils fachlich zuständige Ministerium die Ergebnisse des Erörterungsverfahrens nach Absatz 2 und des Konsensverfahrens nach Absatz 3 in die Begründung des Entwurfs auf. Hat ein durchgeführtes Konsensverfahren nicht zu einer Einigung geführt, sind dem Entwurf die Kostenverursachungsabschätzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1, die Kostenfolgenabschätzung nach § 2 Abs. 5 Satz 1 und die abschließenden Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände beizufügen.

Zu Absatz 5

Auch bei einer späteren Überprüfung einer Kostenverursachungsabschätzung oder einer Kostenfolgenabschätzung gemäß § 2 Abs. 6 sowie bei einer Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs gemäß § 3 Abs. 3 sind die kommunalen Spitzenverbände nach den Absätzen 2 und 3 zu beteiligen. Bei einem erforderlich werdenden Gesetz- oder Verordnungsentwurf ist zusätzlich Abs. 4 zu beachten.

Zu § 5

Zu Absatz 1

Der Landtag ist an das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip ebenso gebunden wie die Landesregierung. Bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags steht es jedoch in seinem Ermessen zu entscheiden, durch wen die Kostenverursachungsabschätzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und die Kostenfolgenabschätzungen nach § 2 Abs. 1 und 5 erstellt werden. Der Landtag kann hierzu auch einen Bericht der Landesregierung anfordern.

Zu Absatz 2

Auch bei Gesetzentwürfen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 aus der Mitte des Landtags werden die kommunalen Spitzenverbände in besonderer Weise beteiligt. Hierzu führt der Landtag im Regelfall eine schriftliche oder mündliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zu der eventuellen Kostenverursachungsabschätzung, den Kostenfolgenabschätzungen sowie den vorgesehenen Regelungen zur Kostendeckung und zum Mehrbelastungsausgleich durch. Dies stellt eine Konkretisierung der allgemeinen Vorschrift über die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in § 81 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz dar. Alternativ zu der Anhörung nach Satz 1 kann der Landtag, falls er einen Bericht der Landesregierung nach Absatz 1 Satz 2 anfordert, diese zusätzlich ersuchen, die kommunalen Spitzenverbände entsprechend § 4 Abs. 2 und 3 zu beteiligen.

Zu § 6

Zu Absatz 1

Das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip erstreckt sich auch auf die Übertragung oder Änderung von Aufgaben oder Finanzierungspflichten zulasten der Gemeinden oder Gemeindeverbände im Wege der Volksgesetzgebung. Allerdings wäre es nicht angemessen, von den Initiatoren eines Volksbegehrens nach Artikel 109 Abs. 1 Nr. 1 LV, § 61 Abs. 1 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes (LWahlG) zu verlangen, gegebenenfalls erforderliche Konnexitätsregelungen im Rahmen des zum Gegenstand des Volksbegehrens und schließlich des Volksentscheids (Artikel 109 Abs. 4 LV, § 81 Abs. 1 LWahlG) gemachten Gesetzentwurfs selbst zu treffen. Denn diesen werden in den weit überwiegenden Fällen zum einen die Berechnungsgrundlagen für die ausgelösten finanziellen Belastungen der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände fehlen, zum anderen wird von ihnen häufig nicht abschließend beurteilt werden können, durch welche Kompensationsmaßnahmen eine Entlastung zweckmäßigerweise erfolgen sollte.

Wenn ein Gesetz Gegenstand eines Volksbegehrens ist (Artikel 109 Abs. 1 Nr. 1 LV, § 61 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG), hat deshalb die Landesregierung im Rahmen ihrer stattgebenden Entscheidung über den Zulassungsantrag nach § 64 LWahlG auf der Grundlage einer Kostenfolgenabschätzung durch das jeweils fachlich zuständige Ministerium zugleich festzustellen, ob das betreffende Gesetz die Anforderungen des Artikels 49 Abs. 5 LV erfüllt. Sofern das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz notwendige Konnexitätsregelungen nicht ent-

hält, ist von der Landesregierung anzugeben, ob sie hierzu einen ergänzenden Gesetzentwurf vorzulegen oder eine Landesverordnung zu erlassen gedenkt. Als Kompensationsmaßnahmen kommen alle Möglichkeiten zur Kostendeckung nach § 2 Abs. 3 und ein Mehrbelastungsausgleich nach § 3 Abs. 1 in Betracht.

Zu Absatz 2

Eine entsprechende Situation wie bei einem Volksbegehren, das einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, besteht bei einer Volksinitiative, der ein Gesetzentwurf zugrunde liegt (Artikel 108 a Abs. 1 Satz 2 LV, § 60 d Satz 2 LWahlG). Auch hier bedarf es einer Prüfung im Hinblick auf eventuell not-

wendige ergänzende Konnexitätsregelungen gemäß Artikel 49 Abs. 5 LV, zu der die Initiatoren selbst häufig nicht in der Lage sein werden. Die Beurteilung der Kostenfolgen des Gesetzes für die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, der gegebenenfalls notwendigen Kompensationsmaßnahmen und in welcher Form jene getroffen werden könnten – etwa durch einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags oder durch untergesetzliche Regelungen –, obliegt dem Landtag. Er kann hierzu auch einen Bericht der Landesregierung anfordern.

Zu § 7

Diese Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.