

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

... Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise in Rheinland-Pfalz und zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung ist es unerlässlich, die kommunale Finanzsituation verlässlicher und stetiger zu gestalten. Zur Erreichung dieses Ziels ist eine grundlegende Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

B. Lösung

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf wird das strikte Konnexitätsprinzip als ein notwendiger Bestandteil zur Sicherung und Stabilisierung der Kommunalfinanzen in die Landesverfassung eingeführt. Überträgt das Land künftig den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder reglementiert es die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, so hat es gleichzeitig Kostendeckungsbestimmungen zu treffen; dasselbe gilt auch für die Belastung der Kommunen mit Finanzierungspflichten. Verbleibende Mehrbelastungen sind durch entsprechende finanzielle Leistungen des Landes auszugleichen. Hierin liegt ein wichtiger Beitrag dafür, auch in Zukunft das Miteinander von Land und Kommunen verlässlich zu gestalten.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes, d. h. insbesondere Beibehaltung des bisherigen Systems der Ausgleichsleistung im Wesentlichen allein im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs nach Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

D. Kosten

Zusätzliche Kosten für den Landeshaushalt entstehen durch die Einführung des Konnexitätsprinzips unmittelbar nicht, da das Konnexitätsprinzip in erster Linie ein Struktursicherungsinstrument darstellt, das die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften ordnet. Belastungen für den Landeshaushalt entstehen nur dann, wenn trotz Kostendeckungsregelung eine wesentliche Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände verbleibt, für die ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten ist.

**... tes Landesgesetz
zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz**

Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65), BS 100-1, wird wie folgt geändert:

Artikel 49 wird wie folgt geändert:

1. Die Absätze 4 und 5 erhalten folgende Fassung:

„(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden.

(5) Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

2. Folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“

**Artikel 2
In-Kraft-Treten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in die Verfassung für Rheinland-Pfalz soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände vor einer landesrechtlichen Aufgabenübertragung ohne konkreten Ausgleich der damit verbundenen zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden. Verbunden ist damit gleichzeitig die Absicht, das Kostenbewusstsein für und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu schärfen.

Die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Verfassung für Rheinland-Pfalz erfolgt in seiner strikten Form, d. h. das Konnexitätsprinzip beinhaltet im Wesentlichen zwei Anforderungen: Zum einen besteht für das Land im Falle der Aufgabenübertragung bzw. -veränderung eine Pflicht zur Kostendeckungsregelung, zum anderen hat das Land im Falle einer Mehrbelastung der kommunalen Haushalte eine finanzielle Ausgleichspflicht. Die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips wird folglich das Kostenbewusstsein schärfen und mehr Transparenz zwischen den verschiedenen Ebenen staatlichen und kommunalen Handelns schaffen.

Gleichzeitig mit der Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung werden die bisherigen Absätze 4 und 5 redaktionell angepasst. Sie werden zu Absätzen 4 und 6, während das Konnexitätsprinzip in einem neuen Absatz 5 verankert wird.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz)

Zu Nummer 1 (Art. 49 Abs. 4 und 5)

Absatz 4 greift den bisherigen Regelungsgehalt in Absatz 4 der geltenden Fassung auf und passt ihn redaktionell an.

Mit Absatz 5 wird das strikte Konnexitätsprinzip in die Verfassung für Rheinland-Pfalz eingefügt. Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder reglementiert es die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Kostendeckungsbestimmungen zu treffen; dasselbe gilt für die Belastung der Kommunen mit Finanzierungspflichten. Verbleibende Mehrbelastungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände sind durch entsprechende finanzielle Leistungen des Landes auszugleichen.

Die Anwendung des Konnexitätsprinzips setzt voraus, dass die Kosten durch eine Entscheidung des Landes Rheinland-Pfalz verursacht werden (Verursacherprinzip). Derartige Entscheidungen können im Falle der Aufgabenübertragung Gesetze oder Rechtsverordnungen sein; besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung können daneben auch zum Beispiel durch Verwaltungsvorschriften gesetzt werden. Werden Inhalt und Umfang gemeindlicher Aufgaben durch Bundes- oder Europarecht bestimmt oder werden durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt, ohne dass ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt oder genutzt werden kann, greift das Konnexitätsprinzip nicht.

Gelangt das Konnexitätsprinzip zur Anwendung, hat das Land in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang („gleichzeitig“) mit der Aufgabenübertragung oder der Verpflichtung zur Beachtung besonderer Anforderungen bei der Aufgabenerfüllung Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Bei der Bestimmung der Kostendeckung sind unter Rückgriff auf allgemeine Erfahrungswerte Typisierungen und Pauschalierungen zulässig. Der Gesetzgeber muss sich aber in jedem Fall gründlich mit den tatsächlichen Grundlagen der Prognoseentscheidung befassen und von realistischen Annahmen ausgehen. Innerhalb des dadurch vorgegebenen Rahmens verfügt der Gesetzgeber über einen entsprechenden Prognosespielraum; ggf. muss eine Korrektur vorgenommen werden.

Hinsichtlich der Modalitäten der Kostendeckungsregelung lässt die Bestimmung dem Land Gestaltungsmöglichkeiten. Zur Deckung der Kosten können zum Beispiel neue Finanzquellen erschlossen oder bestehende Finanzquellen erweitert werden oder auch z. B. andere ausgabenträchtige Aufgaben abgebaut oder ausgabewirksame Standards gesenkt werden. Berücksichtigt werden dürfen auch Synergieeffekte und Einsparungen im Hinblick auf bisherige kommunale Leistungen und Ausgaben. In Bezug auf kommunale Einrichtungen darf unter anderem auch berücksichtigt werden, ob und inwieweit in zumutbarer Weise eine Finanzierung durch Kommunalabgaben oder sonstige Nutzungsentgelte in Betracht kommt.

Verbleiben trotz Kostendeckungsregelung wesentliche Mehrbelastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände, ist seitens des Landes ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten. Im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen ist die Mehrbelastung als solche zunächst für die Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände festzustellen. Verfassungsrechtlich geschützt durch das Konnexitätsprinzip ist jedoch gleichwohl nicht nur die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern jede einzelne Kommune. Die Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips ist damit auf jede einzelne der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände bezogen. Allerdings kann eine einzelne Kommune vor Gericht lediglich damit gehört werden, das Land habe der Gesamtheit der Kommunen nicht ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt oder einen untauglichen Verteilungsmaßstab gewählt. Die von der staatlichen Aufgabenzuweisung betroffenen Kommunen müssen jedoch die realistische und nicht nur die theoretische Möglichkeit haben, durch zumutbare eigene Anstrengungen – d. h. insbesondere durch einen wirtschaftlichen und sparsamen Gesetzesvollzug – zu einem vollständigen Ausgleich der Mehrbelastung zu gelangen.

Der vom Land für – trotz Kostendeckungsregelung verbleibende – Mehrbelastungen zu leistende entsprechende finanzielle Ausgleich besteht danach in einem Vollkostenersatz sowohl der Zweckausgaben als auch der Verwaltungskosten, solange die kommunale Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung besteht. Ebenso wie bei der Kostendeckungsregelung darf das Land beim finanziellen Ausgleich der kommunalen Mehrbelastungen typisieren und pauschalieren.

In Gestalt des Mehrbelastungsausgleichs tritt das Konnexitätsprinzip als von der Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände unabhängige Ausgleichsregelung neben die allgemeinen Bestimmungen des kommunalen Finanzausgleichs und geht diesen als spezielle Regelung vor, denn die Verankerung des Verursacherprinzips in Artikel 49 bedeutet, dass das Land für einen finanziellen Ausgleich derjenigen Mehrbelastung zu sorgen hat, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Folge einer landesrechtlichen Aufgabenzuweisung entstehen. Dies ist vom allgemeinen Finanzausgleich nach Absatz 6 (bisher Absatz 5) zu trennen. Die Regelung in Absatz 5 Satz 3 ermächtigt den Landesgesetzgeber, ein Ausführungsgesetz zu erlassen. Hierin sollen die näheren Einzelheiten, insbesondere auch zur Konsultation der kommunalen Seite bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips, festgelegt werden. Das Ausführungsgesetz kann damit insbesondere

Grundsätze zur Erstellung der Kostenfolgeabschätzung regeln sowie Bestimmungen zur Festsetzung des Mehrbelastungsausgleichs treffen. Diese notwendigen Verfahrensregelungen dienen der prozeduralen Absicherung des Konnexitätsprinzips.

Zu Nummer 2 (Artikel 49 Abs. 6)

Absatz 6 enthält die vormalig in Absatz 5 enthaltene Regelung zur Finanzgarantie der Kommunen und passt diese sprachlich an den neuen Absatz 5 an. Das Wort „auch“ macht dabei deutlich, dass das Konnexitätsprinzip nach Absatz 5 als spezielle Regelung dem Absatz 6 vorgeht.

Zu Artikel 2 (In-Kraft-Treten)

Die Bestimmung regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.

Für die Fraktion
der SPD:
Joachim Mertes

Für die Fraktion
der FDP:
Werner Kuhn

Für die Fraktion
der CDU:
Christoph Böhr

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Reiner Marz