

GESETZENTWURF

der CDU-Landtagsfraktion
der SPD-Landtagsfraktion

betr.: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes und des Kommunal-
selbstverwaltungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Landtag des Saarlandes hat in seiner laufenden Legislaturperiode die Notwendigkeit der Fünf-Prozent-Klausel des § 38 Absatz 1 des Landtagswahlgesetzes evaluiert. Als Ergebnis dieser Evaluation sieht der Gesetzentwurf eine Aufnahme der Fünf-Prozent-Klausel in die Verfassung des Saarlandes vor.

Die Haushaltslage der saarländischen Kommunen ist durch einen hohen Bedarf an Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung geprägt. Das Kommunalpaket Saar für die Jahre 2015 – 2024 sieht hierfür als ein Element die Einführung eines umfassenden, strikten Konnexitätsprinzips in Anlehnung an die Regelungen in Nordrhein-Westfalen vor. Damit soll einer wichtigen Forderung der Kommunen Rechnung getragen und ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und damit langfristigen Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit erbracht werden. Mehrbelastungen auf kommunaler Ebene infolge gesetzlicher Verpflichtungen zur Aufgabenwahrnehmung oder Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung werden ausgeglichen. Schon im Vorfeld wird in stärkerem Maße hinterfragt werden, welche neuen Aufgaben oder Aufgabenveränderungen erforderlich, geeignet und angemessen sind und welche finanziell weniger belastenden Alternativen infrage kommen.

B. Lösung

Die Anfügung eines Satzes in Artikel 66 Absatz 1 der Verfassung des Saarlandes stellt klar, dass Wahlvorschläge bei Landtagswahlen mindestens fünf Prozent der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten müssen, um bei der Verteilung einen Sitz im Landtag zu bekommen.

Mit der Neufassung des Artikels 120 der Verfassung des Saarlandes wird die zwischen der Regierung des Saarlandes und dem Städte- und Gemeindetag getroffene Vereinbarung zur Einführung des strikten Konnexitätsprinzips umgesetzt. Ein Konnexitätsausführungsgesetz regelt die Einzelheiten zur Ermittlung der wesentlichen Mehrbelastung und des entsprechenden finanziellen Ausgleichs. Die Bestimmungen des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes werden entsprechend angepasst.

C. Alternativen

Im Sinne des Kommunalpaketes keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Eine Schätzung der Kosten ist nicht möglich. Die Höhe der Kosten, die das Land künftig den Kommunen zu erstatten hat, wird bestimmt vom Umfang gesetzgeberischen Handelns bei der Aufgabenübertragung bzw. der Veränderung bestehender Aufgaben und den Möglichkeiten der Kommunen, bestehende Finanzierungsquellen (z. B. privatrechtliche Nutzungsentgelte, Entgeltabgaben) auszuschöpfen.

2. Vollzugsaufwand

Künftig wird bei jeder Aufgabenübertragung oder -veränderung die voraussichtliche Kostenbelastung der Kommunen zu berechnen sein, nach Maßgabe der vorzunehmenden konkreten Kostenfolgeabschätzung.

G e s e t z**zur Änderung der Verfassung des Saarlandes
und des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes****Vom...**

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 1**Änderung der Verfassung des Saarlandes**

Die Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Mai 2013 (Amtsbl. I S. 178), wird wie folgt geändert:

1. Dem Artikel 66 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Auf Wahlvorschläge, für die im Land weniger als fünf vom Hundert der gültigen Stimmen abgegeben werden, entfallen keine Sitze.“

2. Artikel 120 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 120

(1) Durch förmliches Gesetz können den Gemeinden und Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben zur Durchführung übertragen und die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben zur Pflicht gemacht werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

(2) Führen Maßnahmen nach Absatz 1 oder die Veränderung bestehender Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die Gemeinden oder Gemeindeverbände verpflichtet sind, zu einer wesentlichen Mehrbelastung, so ist auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Der Ausgleich soll pauschaliert geleistet werden. Ergeben sich nachträglich wesentliche Abweichungen von dieser Kostenfolgeabschätzung, ist der finanzielle Ausgleich für die Zukunft anzupassen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Änderung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes

Das Kommunalselbstverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 17. Juni 2015 (Amtsbl. I S. 376), wird wie folgt geändert:

1. § 5 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 wird das Wort „dabei“ durch das Wort „gleichzeitig“ ersetzt.
- b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

“Führen diese Aufgaben oder die Veränderung bestehender pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung, so ist auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

2. § 6 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) Das Wort „dabei“ wird durch das Wort „gleichzeitig“ ersetzt.
- b) Folgender Satz wird angefügt:

“Führen diese Aufgaben oder die Veränderung bestehender staatlicher Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung, so ist auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

3. § 143 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 2 wird das Wort „dabei“ durch das Wort „gleichzeitig“ ersetzt.
- b) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

“Führen diese Aufgaben oder die Veränderung bestehender pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung, so ist auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

4. § 144 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) Das Wort „dabei“ wird durch das Wort „gleichzeitig“ ersetzt.
- b) Folgender Satz wird angefügt:

“Führen diese Aufgaben oder die Veränderung bestehender staatlicher Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung, so ist auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

5. § 197 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 2 wird das Wort „dabei“ durch das Wort „gleichzeitig“ ersetzt.
- b) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

“Führen diese Aufgaben oder die Veränderung bestehender pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung, so ist auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

6. § 198 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) Das Wort „dabei“ wird durch das Wort „gleichzeitig“ ersetzt.
- b) Folgender Satz wird angefügt:

“Führen diese Aufgaben oder die Veränderung bestehender staatlicher Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung, so ist auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

B e g r ü n d u n g:

A. Allgemeines

Durch die Änderung der Verfassung soll die Funktionsfähigkeit des Landtages nachhaltig gesichert und gestärkt werden. Insbesondere soll gesichert sein, dass auch künftig, sowohl die Regierungsbildung als auch deren Stabilität bis zum Ende einer Legislaturperiode, gesichert bleibt und nicht durch zu große Aufsplitterung der Wählerstimmen gefährdet wird. Hierzu soll der bislang einfachgesetzliche Schutz durch die Sperrklausel in Verfassungsrang gehoben werden. Des Weiteren soll zugunsten der kommunalen Gebietskörperschaften das Konnexitätsprinzip gestärkt werden.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Saarlandes)

Zu Nummer 1 (Artikel 66)

In Absatz 1 wird durch den neuen Satz klargestellt, dass Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf Prozent der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, keinen Sitz im Landtag zugeteilt erhalten. Dies entspricht dem Ergebnis der in der 15. Wahlperiode vorgenommenen Überprüfung der Notwendigkeit der Fünf-Prozent-Klausel des § 38 Absatz 1 des Landtagswahlgesetzes.

Zu Nummer 2 (Artikel 120)

Absatz 1 erweitert die bisher für die Übertragung staatlicher Aufgaben bestehende Regelung. Neben den staatlichen Aufgaben (einschl. der Organleihe) bezieht die Vorschrift künftig den Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten vollständig ein. Bislang beschränkt sich die Verfassungsregelung auf Aufgaben, die das Land zunächst selbst wahrgenommen und dann auf die Kommunen übertragen hat (Art. 120 Abs. 2 SVerf).

Für die Haushaltslage der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände ist entscheidend, dass künftig mit jeder landesrechtlichen Regelung, die ihnen neue staatliche Aufgaben überträgt (Auftragsangelegenheiten), Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zur Pflicht macht (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) oder bereits von ihnen pflichtig erledigte Aufgaben bspw. durch Verschärfung von Standards oder sonstige Veränderungen mit höheren Kosten belegt, eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen ist. Zeitgleich mit der Gesetzesänderung sind Bestimmungen über den Ausgleich der Kosten zu treffen.

Es verbleibt ferner bei der bisherigen Regelung, eine Aufgabe allein auf der Grundlage eines förmlichen Gesetzes übertragen zu können. Der Interessenlage der Kommunen soll weiterhin die gleiche Bedeutung beigemessen werden wie bisher. Durch Verordnung kann keine neue Aufgabe übertragen werden. Lediglich die Ausgestaltung einer bestehenden Aufgabe kann durch Verordnung im Rahmen der erforderlichen Ermächtigung geändert werden.

Absatz 2 bestimmt die Prüfung und Abwägung durch den Landesgesetzgeber und schafft eine solide Grundlage für den anschließenden Belastungsausgleich gegenüber den Kommunen, wenn die Wahrnehmung neuer oder die Veränderung bereits bei den Kommunen erledigter Aufgaben – auch durch untergesetzliche Regelungen – zu einer wesentlichen finanziellen Mehrbelastung führt. Aufgabenänderung ist auch eine Änderung der Art und Weise der bisherigen Aufgabenerledigung. Die Regelung lässt dem Land hinsichtlich der Modalitäten des finanziellen Ausgleichs im Einzelnen weiterhin einen gewissen Gestaltungsspielraum. Der Belastungsausgleich umfasst die notwendigen Zweckausgaben und Verwaltungskosten, die den Kommunen nach Ausschöpfung der bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten (z. B. privatrechtliche Nutzungsentgelte, Entgeltabgaben) unter Berücksichtigung der Nutzung von Synergieeffekten entstehen. Die zu erwartenden Aufwendungen einer sparsam und wirtschaftlich handelnden Kommune sind zu Grunde zu legen (vgl. § 82 Abs. 2 KSVG).

Das strikte Konnexitätsprinzip kommt ausschließlich bei künftigen Aufgabenübertragungen oder -veränderungen zur Anwendung und erfasst europa- und bundesrechtliche Regelungen nur insoweit, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser tatsächlich genutzt wird.

Die vorrangig vorzusehende Möglichkeit einer pauschalierten Erstattung reduziert den entstehenden Verwaltungsaufwand im Interesse beider Ebenen. Die Möglichkeit einer pauschalierten Erstattung umfasst auch eine Erstattung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere eine Verteilung im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden oder Gemeindeverbände. Eine regelmäßige Überprüfung auf Veränderungen und ggf. Anpassung ist gewährleistet. Eine Anpassung bei Abweichung der Kostenfolgeabschätzung von der tatsächlichen Kostenentwicklung ist vorgeschrieben und für die künftige Kostenerstattung zu berücksichtigen.

Ein Konnexitätsausführungsgesetz regelt die Einzelheiten zur Ermittlung der wesentlichen Mehrbelastung und des entsprechenden finanziellen Ausgleichs.

Zu Artikel 2 (Änderung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes)

Die Konnexitätsregelungen im Kommunalselbstverwaltungsgesetz werden an die Bestimmung des Artikels 120 der Verfassung des Saarlandes angepasst.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.