

(*1) Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung Professor Dr. Winfried Kluth, Halle (Saale)*

4. Kostendeckungsregelung

Die Kostendeckungsregelung muss nach dem Wortlaut der meisten Konnexitätsregelungen „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung erfolgen. Dadurch soll verhindert werden, dass das Land die Kommunen ohne gleichzeitige Prüfung und ggf. Anpassung der Finanzausstattung mit neuen Aufgaben belastet, wobei der Fall der Aufgabenverlagerung von der staatlichen auf die kommunale Ebene wegen des damit verbundenen Entlastungseffekts für die Landeshaushalte eine besondere Rolle spielt. Die Verhinderung einer stillschweigenden Kostenverlagerung durch Aufgabenverlagerung ist demnach das Hauptanliegen der Regelung, der deshalb in allen Teilen eine wichtige Schutzfunktion zugunsten der Kommunen zukommt. Es muss mithin eine explizite Kostendeckungsregelung erfolgen.

5. Mehrbelastungsausgleich

a) Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich. Trifft der Landesgesetzgeber eine Kostendeckungsregelung, bei der die Kommunen zumindest einen Teil der Kosten nicht durch entsprechende eigene Einnahmen aus Gebühren oder Entgelten decken können und die deshalb zu einer Mehrbelastung ihrer Haushalte führt, so ist das Land verpflichtet, dafür einen vollen oder angemessenen Ausgleich zu schaffen. Voraussetzung für einen Ausgleichsanspruch ist anknüpfend an das Kriterium der Aufgabendifferenz das Vorliegen einer Belastungsdifferenz. Nur wenn zugleich eine Aufgaben- und Belastungsdifferenz gegeben sind, besteht für das Land eine Ausgleichspflicht in Gestalt einer Zahlungspflicht

b) Ungeschriebene Bagatellklausel. Obwohl nur Art. 71 III 2 BadWürttVerf und Art. 78 III NWVerf durch die Verwendung der Formulierung „wesentliche (Mehr-)Belastung“ eine Bagatellgrenze zu entnehmen ist, wird auch bei anderen Konnexitätsregelungen eine ungeschriebene Bagatellklausel hineingelesen, die im Falle von Rheinland-Pfalz sogar durch das Konnexitätsausführungsgesetz in dessen § 1 I konkretisiert wird. Danach liegt eine ausgleichspflichtige Mehrbelastung im Regelfall erst vor, wenn die geschätzte jährliche Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit über einen Betrag von 0,25 € pro Einwohner liegt.

(*2) In ihrem Koalitionsvertrag hatte die Große Koalition auf Bundesebene festgehalten, dass die Kommunen ein zentraler Bestandteil des Gemeinwesens sind und die Aussage getroffen: „Um die grundsätzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung zu sichern, müssen die Kommunen handlungsfähig sein.“

Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, hat sich der Bund mit den Ländern darauf verständigt, eine weitere finanzielle Besserstellung der Kommunen ab 2018 einzuführen, weil dort viele gesamtgesellschaftliche Herausforderungen gemeistert werden.

So erhalten die Städte, Kreise und Gemeinden in Deutschland mit rund 5 Milliarden Euro jährlich ein umfangreiches Finanzpaket. Diese Summe soll über folgende Mechanismen den Weg in die Kommunen finden:

- 2,76 Milliarden Euro über eine Anhebung des kommunalen Umsatzsteueranteils
- 1,24 Milliarden über eine Anhebung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft (KdU)
- 1 Milliarde über eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder, die sodann an die Kommunen weiterzuleiten ist.

Diese 1 Milliarde Bundesmittel bedeuten für Rheinland-Pfalz rund 48,3 Millionen pro Jahr zusätzliche Unterstützung für Städte, Kreise und Gemeinden. Entgegen der Absicht des Bundes, dass diese Mittel vollständig an die kommunale Ebene weitergeleitet werden sollen, beabsichtigt die Landesregierung nach vorliegendem Gesetzentwurf des Landesaufnahmegesetzes (Drucksache 17/1514) nur eine Weiterleitung in Höhe des Verbundsatzes (21%). Die restlichen 79 % möchte sie im Landeshaushalt einbehalten. Demnach würden die Kommunen nur rund 10 Millionen Euro erhalten, während die restlichen rund 38 Millionen Euro den Landeshaushalt aufbessern würden.

Dies kann in Anbetracht unserer Haushaltssituation und der klaren Absichtserklärung des Bundes hinsichtlich des Verwendungszweckes nicht hingenommen werden.

(*3) Die **Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung** vom 15. Oktober 1985 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Anwendung von völkerrechtlichen Grundregeln, die die politische, verwaltungsmäßige und finanzielle Selbständigkeit der Gemeinden gewährleisten.