



Auswirkungen des VerfGH-Urteils zum kommunalen Finanzausgleich vom 16. Dezember 2020 auf künftige Gesetzgebungsverfahren des Landtags mit erheblichem Einfluss auf die kommunalen Finanzen

A. Auftrag

Mit Urteil vom 16. Dezember 2020 hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz weite Teile des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 2014 und 2015 einschließlich der Folgejahre für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärt.¹ In der Entscheidung knüpft der Verfassungsgerichtshof an sein Urteil vom 14. Februar 2012 an, in dem er bereits den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich der Jahre 2007 bis 2013 für verfassungswidrig erklärte.² Auch in seiner jüngsten Entscheidung hat das Gericht den Gesetzgeber verpflichtet, den kommunalen Finanzausgleich einer grundlegenden Reform zu unterziehen. Das Gericht hat den Gesetzgeber angehalten, den kommunalen Finanzausgleich bis zum 31. Dezember 2022 neu zu regeln.³ Ziel des künftigen Finanzausgleichsystems muss eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen sein.⁴

In seinem Urteil hat der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht nur die vorgenannte Zielvorgabe des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV aufgezeigt, sondern auch zu den im Vorfeld zu beachtenden Prozeduralisierungspflichten Stellung genommen. Das Gericht befasst sich zwar nicht zum ersten Mal mit den verfahrensrechtlichen Anforderungen an Neuregelungen des kommunalen Finanzausgleichs, jedoch macht es hierzu erstmals grundlegende dogmatische Ausführungen. Dabei gibt das Gericht zu erkennen, dass den Prozeduralisierungspflichten eine zentrale Bedeutung bei Reformen oder Anpassungen des Finanzausgleichssystems zukommen wird. Ohne deren Beachtung werden künftige Änderungen des Finanzausgleichssystems, selbst wenn sie sich wie die LFAG-Reform 2014⁵ für die Kommunen unter dem Strich erheblich positiv auswirken, keinen verfassungsrechtlichen Bestand haben können.⁶ Wie der Verfassungsgerichtshof in der mündlichen Verhandlung angemerkt hat, dürfte es bei einer realitätsnahen Betrachtung wohl als sicher gel-

¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19.

² RhPfVerfGH, AS 41, 29.

³ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 125 – juris.

⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 56 – juris.

⁵ Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013, GVBl. S. 349.

⁶ Vgl. zum vollständigen Fehlens eines Bedarfsermittlungsverfahrens RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 116 – juris.

ten dürfen, dass auch der kommende kommunale Finanzausgleich einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden wird. Das Gericht hat zu erkennen gegeben, dass es ein besonderes Augenmerk auf den von Landesregierung und Landtag eingeschlagenen „Weg“ hin zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung legen wird.

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine Untersuchung gebeten, inwieweit die verfahrensmäßigen Anforderungen an die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs auf andere Landesgesetze übertragen werden können, die einen erheblichen Einfluss auf die kommunalen Finanzen oder den kommunalen Finanzausgleich haben und gegebenenfalls welche verfassungsrechtlichen Folgen mit Verstößen gegen die Prozeduralisierungspflichten verbunden sind.

B. Stellungnahme

Die nachfolgende Untersuchung stellt eingangs die materielle Zielvorgabe der im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV zu gewährleistenden kommunalen Finanzausstattung dar (I.). Hieran anschließend werden die vom Verfassungsgerichtshof dargelegten verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs beschrieben (II.). Sodann wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Prozeduralisierungspflichten auch bei Gesetzesvorhaben zu beachten sind, die für die Kommunen mit erheblichen finanziellen Lasten verbunden sind bzw. Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich haben (III.).

I. Die Zielvorgabe: Aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen

Art. 49 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. Absatz 1 bis 3 LV verpflichtet das Land, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Als einheitliche Finanzgarantie schützt die Verfassungsnorm eine wesentliche monetäre Grundlage kommunaler Selbstverwaltung. Die Finanzquellen der Kommunen sollen insgesamt aufgestockt werden (vertikale Funktion). Weiteres Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es, Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen (horizontale Funktion).⁷

Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV bringt den „Grundsatz einheitlicher Aufgabenerfüllung und einheitlicher Ausgleichsleistung“ zum Ausdruck und beinhaltet eine „einheitliche Finanzgarantie“. Mit Ausnahme der eigenständigen Konnexitätsregelung des Art. 49 Abs. 5 LV ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden gegenüber dem Land kein Anspruch verfassungsrechtlich verbürgt, dass

⁷ RHPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 50 ff. – juris; AS 44, 423 (434 f.); 41, 29 (37) mwN.

Kosten für die Wahrnehmung staatlicher Auftragsangelegenheiten oder bestimmter Aufgabenbereiche gesondert erstattet werden.⁸

Die nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV zu gewährleistende kommunale Finanzausstattung erweist sich als angemessen, „wenn die kommunalen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung (jedenfalls eines Mindestbestandes) selbstgewählter Aufgaben zu ermöglichen“.⁹ Da den Gemeinden und Gemeindeverbänden „eigenverantwortliches Handeln“ und damit eine „entsprechende Leistungsfähigkeit“¹⁰ gegenüber dem die finanzielle „(Letzt-)Verantwortung“ tragenden Land¹¹ verfassungsrechtlich garantiert ist, kann nur eine „aufgabenadäquate Finanzausstattung“ angemessen sein.¹² Das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs, das die anhand eines Verbundquotenmodells ermittelte Finanzausgleichsmasse lediglich unter Berücksichtigung der Einnahmeentwicklung des Landes fort schreibt, lässt nach der jüngsten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs den verfassungsrechtlich geforderten Aufgabenbezug vermissen.¹³ Eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs unter Beibehaltung seiner tradierten Konzeption kann daher nicht in Erwägung gezogen werden.

Der Verfassungsgerichtshof hat klargestellt, dass eine angemessene Finanzausstattung „keine Vollfinanzierung kommunaler Aufgaben“ voraussetzt, eigene Einnahmequellen und -potentiale der Kommunen berücksichtigt und kommunale Aufwendungen, die nicht dem Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung entsprechen, unberücksichtigt bleiben dürfen.¹⁴ Zudem vermittelt Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV den Kommunen „keinen absoluten Schutz des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung“. Ausnahmsweise kann die finanzielle Mindestgarantie im Falle „extremer finanzieller Notlagen im Sinne von außergewöhnlichen Notsituationen“ unterschritten werden. Der Verfassungsgerichtshof nimmt hierbei auf die Voraussetzungen des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a LV für eine Kreditaufnahme Bezug. Ein defizitärer Landeshaushalt allein lässt den weitgehenden Anspruch auf eine finanzielle Mindestgarantie hingegen unberührt.¹⁵

Der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung kann zahlenmäßig nicht exakt erfasst werden. Mit der Zielvorgabe einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung verbindet das Gericht insofern keine an konkrete und bezifferbare Maßstäbe angelegte Ergebniskontrolle.¹⁶ Dem Gesetz-

⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 54 – juris; AS 44, 423 (434); 41, 29 (37); 33, 66 (70) mwN.

⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 56 – juris.

¹⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 52 – juris.

¹¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 55 – juris.

¹² RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 56 – juris.

¹³ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 56 aE, 86 ff. – juris.

¹⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 58 – juris.

¹⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 59 f., 93 f. – juris.

¹⁶ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 61, 75 – juris.

geber steht hinsichtlich der den Kommunen im vertikalen Finanzausgleich zu gewährenden Mitteln ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der Grund und Grenzen in Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV findet. Er hat die widerstreitenden finanziellen Belange des Landes und der Kommunen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen und sich angesichts der Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben vom Grundsatz der Verteilungssymmetrie leiten zu lassen.¹⁷ Der weite Beurteilungsspielraum umfasst auch die Frage, was unter dem finanziell zu ermöglichendem Minimum bzw. Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu verstehen ist und ob und gegebenenfalls wie den Kommunen weitere Finanzmittel für die Wahrnehmung freier Selbstverwaltungsangelegenheiten jenseits des Mindestbestandes zu gewähren sind.¹⁸ Es gehört ferner zur alleinigen Entscheidung des Gesetzgebers, ob er im Finanzausgleichssystem eine feste Quote für freie Selbstverwaltungsangelegenheiten vorsieht.¹⁹ Begrenzt wird der grundsätzlich weite Beurteilungsspielraum durch das zuvor beschriebene Gebot eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs.²⁰ Dabei darf der Gesetzgeber eine „größtmögliche Kraftanspannung“ der Kommunen voraussetzen.²¹ Jenseits dieser aufgabengerechten Mindestausstattung darf der Gesetzgeber den kommunalen Finanzausgleich stärker an der Leistungsfähigkeit des Landes ausrichten.²²

Auch bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel innerhalb des kommunalen Raums steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der ebenfalls seine Grenzen in Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV findet. Der Gesetzgeber hat im Hinblick auf Regelungen des horizontalen Finanzausgleichs das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, namentlich die unterschiedlichen finanziellen Belange einzelner Gebietskörperschaften und Gebietskörperschaftsgruppen, zu beachten²³, dem Gebot der Folgerichtigkeit²⁴ sowie dem Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot²⁵ zu entsprechen.

II. Der Weg zum Ziel: Die Prozeduralisierungspflichten des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV

Bereits in seiner Entscheidung vom 14. Februar 2012 hat der Verfassungsgerichtshof Ausführungen zu den von dem Gesetzgeber zu beachtenden „verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen“ hinsichtlich derjenigen gesetzgeberischen Entscheidung gemacht, die den Umfang und die Verteilung der Finanzausgleichsmittel betreffen. Der Gesetzgeber hat danach eine Land und Kommunen erfassende Betrachtung der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmesituation vorzunehmen. Er hat sich ein Bild von der Höhe der erforderlichen Finanzmittel zu ma-

¹⁷ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 62 ff. – juris.

¹⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 95 – juris.

¹⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 104 – juris.

²⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 64 – juris.

²¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 103 – juris; AS 41, 29 (58).

²² RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 107 – juris.

²³ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 69 – juris; AS 44, 423 (435); 41, 29 (41, 49).

²⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 70 – juris; AS 44, 423 (435 f.).

²⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 71 – juris; AS 26, 391 (396).

chen, wobei er schätzen und pauschalieren darf. Mit dieser Pflicht geht nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs ein Transparenzgebot einher, das den Gesetzgeber anhält, die wesentlichen Ergebnisse in den Gesetzesmaterialien nachvollziehbar auszuweisen. Zudem besteht für den Gesetzgeber eine kontinuierliche Beobachtungs- und gegebenenfalls Anpassungspflicht hinsichtlich der getroffenen finanzausgleichsrechtlichen Regelungen.²⁶

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2020 die vorgenannten, aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV resultierenden, jedoch ungeschriebenen Prozeduralisierungspflichten präzisiert.

Zunächst weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass verfahrensrechtliche Sicherungen zum Schutz materieller Rechtspositionen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁷ anerkannt seien. Danach ist eine Vorverlagerung des Grundrechtsschutzes unter anderem dann angezeigt, wenn Grundrechtsverletzungen später nicht mehr korrigierbar sind. Zwar zählen die Kommunen nicht zu den Grundrechtsberechtigten, jedoch vermittelt ihnen Art. 49 LV subjektive Rechte, die Grundrechtspositionen „jedenfalls faktisch angenähert“ sind. Auch beim kommunalen Finanzausgleich muss, so der Verfassungsgerichtshof, „von Verfassungs wegen eine prozedurale Absicherung vorgeschaltet werden, da aus strukturellen Gründen nachträglicher verfassungsgerichtlicher Schutz für die Finanzgarantie nicht effektiv gewährt werden kann“.²⁸ Das Gericht hat sich insofern der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg angeschlossen, nach der der verfassungsrechtliche Schutz der Finanzhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Prozess der Entscheidungsfindung „vorzuverlagern“ ist.²⁹ Der Verfassungsgerichtshof hat zugleich klargestellt, dass den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen nicht eine unselbständige, die eigentliche materielle Rechtsposition lediglich flankierende Schutzfunktion zukommt, sondern dass die Prozeduralisierungspflichten einer justiziablen Rechtsposition der Gemeinden und Gemeindeverbände entsprechen. In diesem Sinne erklärte der Verfassungsgerichtshof die §§ 5 bis 18 LFAG bereits „aufgrund des vollständigen Fehlens eines Bedarfsermittlungsverfahrens“ als mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV unvereinbar.³⁰

Zum Inhalt der Prozeduralisierungspflichten, die sich auf verschiedene Verfahrensschritte bzw. -stadien beziehen und die zur „Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses und damit auch zu einer größeren Akzeptanz“³¹ beitragen sollen, hat der Verfassungsgerichtshof dargelegt, dass sich der Gesetzgeber ein Bild von der Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen („aufgabenadäquaten“) Finanzmittel machen muss. Erforderlich ist zunächst eine

²⁶ RhPfVerfGH, AS 41, 29 (41 f., 59).

²⁷ BVerfGE 53, 30 (65); 63, 131 (143); 65, 1 (44); 84, 34 (46); 125, 175 (225 ff.); 130, 263 (301 f.); 139, 64 (126 f.); 140, 240 (296).

²⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 75 – juris.

²⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 75 aE – juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007, Az.: Vf. 15-VII-05, Rn. 213 ff. – juris; StGH BW, DVBl 1999, 1351 (1355 ff.).

³⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 116 – juris.

³¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 77 – juris; AS 41, 29 (41).

„realitätsnahe Ermittlung der Kosten sowohl der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben und eine Abschätzung der Einnahmequellen der Kommunen der Höhe nach“.³² Erst dann kann beurteilt werden, welche Summe erforderlich ist, „um die Kommunen insgesamt in den Stand zu versetzen, ihre pflichtigen Aufgaben zu erfüllen und sich darüber hinaus noch freiwilligen Aufgaben zu widmen“.³³ Durch ein solches, der legislatorischen Beschlussfassung über den kommunalen Finanzausgleich vorausgehendes Verfahren soll sich der Gesetzgeber „konkret und unmittelbar in Form eines nachvollziehbaren Zahlenwerks“ der finanziellen Auswirkungen und Folgen seiner Entscheidung für die kommunale Selbstverwaltung vergewissern. Zudem soll dem Verfassungsgerichtshof eine Kontrolle ermöglicht werden, „ob die vom Gesetzgeber bei seiner Entscheidung zugrunde gelegten Zahlen, Feststellungen, Bewertungen und Prognosen im Rahmen seines (...) (weiten) Ermessens- und Beurteilungsspielraums liegen“.³⁴ Im Hinblick auf die LFAG-Reform 2014 beanstandete das Gericht, dass dem Gesetzgebungsverfahren weder eine nach Aufgabenbereichen getrennte Bedarfs- bzw. Kostenermittlung zugrunde gelegt noch systematisch zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten unterschieden wurde.³⁵

Der Verfassungsgerichtshof hat bekräftigt, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bezüglich des zu ermittelnden kommunalen Finanzbedarfs auch methodische Aspekte einschließt („Methodenfreiheit des Gesetzgebers“).³⁶ Jedoch muss der gewählten finanzwissenschaftlichen Ermittlungsmethode einer „aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung“ zugrunde liegen und eine „sachlich nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung“ hervorbringen können.³⁷

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner jüngsten Entscheidung erneut die verfassungsrechtliche Beobachtungs- und Anpassungspflicht des Gesetzgebers im Hinblick auf den kommunalen Finanzausgleich bekräftigt und damit die besondere Dynamik der Regelungsmaterie unterstrichen, die sich aus der sich fortwährend verändernden Einnahmen- und Ausgabensituation des Landes und der Kommunen ergibt. Insbesondere können die tatsächlichen Entwicklungen zu einer mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV nicht mehr vereinbaren Finanzausstattung der Kommunen führen. Die Stimmigkeit des kommunalen Finanzausgleichs muss nach Ansicht des Gerichts „nicht notwendig von Jahr zu Jahr“ überprüft werden. Die Angemessenheit der Abstände einer Überprüfung ist jedoch „unter besonderer Berücksichtigung eventueller Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung, der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler Ebene und Landesebene sowie der für die Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten“ zu bestimmen. Der Gesetzgeber darf sich nicht darauf beschränken, „einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen fortzuschreiben, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern“.³⁸

³² RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 77 f. – juris.

³³ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 78 – juris.

³⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 79 – juris.

³⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 100 aE – juris.

³⁶ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 80, 107, 109 – juris.

³⁷ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 78 – juris.

³⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 81 f., 99, 112 – juris; AS 41, 29 (42).

Der Verfassungsgerichtshof hat die Landesregierung aufgefordert, dass die im Zuge der Ermittlungen und Beobachtungen der Kommunen gewonnenen Erkenntnisse auch dafür genutzt werden, über „Ratschläge, Hinweise oder Aufforderungen“ hinaus „Korrekturpflichten im Bereich der Finanzierung - etwa im Bereich der Realsteuerhebesätze - bzw. auf der Ausgabenseite bei der Aufgabenwahrnehmung abzuleiten und notfalls durchzusetzen“. Das Gericht hat bekräftigt, dass die Unterbindung einer rechtswidrigen Haushaltsführung auch in Anbetracht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ein „nicht nur zulässiges, sondern auch gebotenes Ziel der staatlichen Kommunalaufsicht“ ist.³⁹

Schließlich hat der Verfassungsgerichtshof erneut betont, dass den Gesetzgeber eine Dokumentationspflicht trifft. Der Gesetzgeber hat in den Gesetzesmaterialien (zum Beispiel in der Gesetzesbegründung oder im Ausschussprotokoll) die „wesentlichen Ergebnisse seiner (Bedarfs-) Ermittlungen und seine hierauf fußenden Erwägungen“ transparent zu machen.⁴⁰

Das Gericht hat abschließend angemerkt, dass „Schutz durch Verfahren“ zudem durch Anhörungs- und Beteiligungsrechte der kommunalen Ebene gewährleistet werden kann.⁴¹ Der Gesetzgeber kann hierfür beispielsweise auf den von ihm bereits implementierten Kommunalen Rat oder wie bisher auf das die kommunalen Spitzenverbände betreffende Beteiligungsverfahren (§ 129 GemO) zurückgreifen.⁴² Die „Kombination aus Dokumentations- und Begründungspflichten sowie Teilhabe- bzw. Beteiligungsrechten“ kann „zu einer Versachlichung und Rationalisierung des Entscheidungsprozesses beitragen“.⁴³

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung klargestellt, dass die künftige Beachtung der verfahrensmäßigen Anforderungen nicht zwangsläufig zu einer gegenüber den Jahren 2014 und 2015 höheren Finanzausgleichsmasse führen muss. Möglicherweise könnten die Ermittlungen ergeben, dass eine angemessene Finanzausstattung bereits bei einem geringeren Betrag erreicht sei.⁴⁴

III. Erstreckung der Prozeduralisierungspflichten des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV auf Gesetzgebungsvorhaben mit finanziellen Belastungen für die Kommunen?

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob die zuvor beschriebenen, vor der Verabschiedung eines Gesetzes zur Änderung des LFAG zu beachtenden verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen auch für Gesetzesinitiativen gelten, die mit erheblichen finanziellen Belastungen für die Kommunen verbunden sind.

³⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 106 – juris.

⁴⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 83, 110 f. – juris; AS 41, 29 (41 f.).

⁴¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 84 – juris.

⁴² RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 113 ff. – juris.

⁴³ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 84 – juris.

⁴⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 92 – juris.

1. Keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen des Verfassungsgerichtshofs

In seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2020 hat der Verfassungsgerichtshof eine klare Verortung der Prozeduralisierungspflichten vorgenommen, die auch mit seiner zuvor zur gemeindlichen Finanzhoheit ergangenen Rechtsprechung übereinstimmt. Nach Auffassung des Gerichts sind die verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen Ausfluss des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. Absatz 1 bis 3 LV. Sie folgen aus der „Struktur der gesetzgeberischen Entscheidung über den Finanzausgleich und dem Schutzzweck des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV“.⁴⁵ Danach muss „von Verfassung wegen eine prozedurale Absicherung vorgeschaltet werden, da aus strukturellen Gründen nachträglicher verfassungsgerichtlicher Schutz für die Finanzgarantie nicht effektiv gewährt werden kann“.⁴⁶ Ferner sollen die aus dem Gebot eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs folgenden verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen für die Finanzausgleichsentscheidung „zu einer Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses und damit auch zu einer größeren Akzeptanz beitragen“.⁴⁷ Die dogmatischen Ausführungen des Gerichts machen deutlich, dass sich die Prozeduralisierungspflichten allein an den Finanzausgleichsgesetzgeber richten. Bei sonstigen Gesetzesvorhaben, die mit finanziellen Lasten für die Kommunen einhergehen, gelten die spezifischen verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen des Art. 46 Abs. 6 Satz 1 LV nicht.

Bereits mit Urteil vom 18. März 1992 hatte der Verfassungsgerichtshof in diesem Sinne entschieden, dass die gemeindliche Finanzhoheit nicht bereits durch die Zuweisung neuer Aufgaben ohne gleichzeitige Bereitstellung entsprechender Finanzmittel verletzt wird. Der Entscheidung lag eine Änderung der Feuerwehrentschädigungsverordnung zugrunde, durch die die Aufwandsentschädigung für bestimmte Funktionsinhaber der Freiwilligen Feuerwehr erhöht und der Kreis der Entschädigungsberechtigten erweitert wurde. Das Gericht bekräftigte, dass die Schaffung und Übertragung einer neuen ausgabeträchtigen Aufgabe oder ihrer Erweiterung keine Rückschlüsse erlaube, „ob und wie den davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden in Zukunft im Wege des Gesamtsystems des Lasten- und Finanzausgleichs die erforderlichen Finanzmittel zufließen werden“. Sofern es in der Folge tatsächlich zu einer im Sinne des Art. 49 Abs. 6 LV „unvertretbaren finanziellen Unterdeckung“ kommt, „so ist dies nicht ein bei der konkreten, neu eingeführten oder erweiterten Aufgabe angesiedeltes Problem“. Der Verfassungsverstoß betrifft allein das „zur Unterdeckung führende System des Finanzausgleichs“ und „muß dort korrigiert werden“.⁴⁸ Die Ausführungen des Gerichts legen es nahe, dass Anknüpfungspunkt der materiellen, aber auch der verfahrensmäßigen Anforderungen einzig der als „einheitliche Finanzgarantie“ verstandene kommunale Finanzausgleich ist.

Von der gutachterlich zu untersuchenden Fragestellung abzugrenzen sind sonstige formale und verfahrensrechtliche Anforderungen an Gesetzesvorhaben mit Kommunalbezug:

⁴⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 74 – juris unter Bezugnahme auf AS 41, 29 (41).

⁴⁶ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 75 – juris.

⁴⁷ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 77 – juris.

⁴⁸ RhPfVerfGH, NVwZ 1993, 159 (160).

So müssen beispielsweise bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags gemäß § 51 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 Vorl. GOLT auf einem Vorblatt die wesentlichen Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände aufgezeigt werden. Gesetzentwürfe der Landesregierung müssen auf einem Vorblatt gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 Vorl. GOLT aufzeigen, welche Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände entstehen und wie diese gedeckt werden sollen. Diese Anforderungen sind geschäftsordnungsrechtlicher Art und setzen voraus, dass im Vorfeld der Einbringung des Gesetzentwurfs entsprechende Kostenermittlungen stattfanden.

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sowie das Rechtsstaatsprinzips fordern eine ergebnisoffene Anhörung der Gebietskörperschaften, die von Eingriffen in die kommunale Gebietsstruktur betroffen wären.⁴⁹ Dem Gesetzgeber soll „eine möglichst umfassende Ermittlung des Sachverhalts und der Interessen der betroffenen Körperschaft ermöglicht werden, so dass er alle Argumente sorgfältig abwägen kann, die für und gegen die Maßnahme sprechen“.⁵⁰

Des Weiteren gehen vom Konnexitätsprinzip (Art. 49 Abs. 5 LV) die nachstehend beschriebenen besonderen Verfahrensdirektiven aus, wenn der Landesgesetzgeber aufgabenbezogene finanzielle Lasten für die Kommunen begründet oder ihnen Finanzierungspflichten auferlegt.

2. Spezielle Verfahrensanforderungen im Geltungsbereich des strikten Konnexitätsprinzips (Art. 49 Abs. 5 LV)

Mit der Einführung des Konnexitätsprinzips im Jahr 2004⁵¹ hat der verfassungsändernde Gesetzgeber dem Lasten- und Finanzausgleich eine weitere eigenständige Säule der kommunalen Finanzausstattung hinzugefügt. Gemäß Art. 49 Abs. 4 LV können den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden (sog. Auftragsangelegenheiten). Die Bestimmung gestattet ferner die Übertragung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Kommt es zu einer solchen Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben durch das Land, so verlangt Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Hs. 1 Alt. 1 und Satz 2 LV, dass gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind und der Ausgleich verbleibender Mehrbelastungen der Kommunen zu regeln ist. Das Konnexitätsprinzip ist auch zu beachten, wenn das Land besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Hs. 1 Alt. 2 LV) oder den Gemeinden und Gemeindeverbänden Finanzierungspflichten auferlegt werden (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 LV).

Art. 49 Abs. 5 LV stellt, anders als der kommunale Finanzausgleich, die Finanzbeziehungen zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene unter das Verursacherprinzip: Das Land soll,

⁴⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 8. Juni 2015, Az.: VGH N 18/14, Rn. 71 mwN – juris.

⁵⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 8. Juni 2015, Az.: VGH N 18/14, Rn. 74 mwN – juris.

⁵¹ GVBl. S. 321.

soweit es Auslöser einer kostenverursachenden Entscheidung ist, auch die Verantwortung für die finanziellen Folgewirkungen tragen müssen.⁵²

Bundes- oder europarechtliche Vorgaben, auf Grund deren die Kommunen unmittelbar zur Wahrnehmung neuer öffentlicher Aufgaben angehalten werden, sollen angesichts dieses Verursachungsgedankens vom Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips ausgenommen bleiben. Etwas anderes soll nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers dann gelten, wenn das Land bei der Umsetzung des höherrangigen Rechts durch Landesrecht über einen eigenen Gestaltungsspielraum verfügt.⁵³ Das Konnexitätsprinzip findet nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz auch keine Anwendung, wenn bei einer Veränderung der gemeindlichen Aufgaben durch Bundesrecht der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine mehrere Jahre zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt bleibt und das Land lediglich von einer Rückholung der Aufgabe abgesehen hat.⁵⁴

Ist der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips eröffnet, so hat das Land gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung Bestimmungen über die Deckung der Kosten (z.B. mit Hilfe der Erschließung bzw. Erweiterung von Finanzquellen, des Verzichts auf bestehende Aufgaben oder der Absenkung von Standards)⁵⁵ zu treffen. Über die Kostendeckung und die Aufgabenübertragung muss in einem „engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang“⁵⁶ entschieden werden, damit die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips nicht unterlaufen wird.

Darüber hinaus trifft das Land gemäß Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV die Pflicht, einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, sofern – trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten – die Erfüllung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände führt. In der Vorschrift gelangt das sog. strikte Konnexitätsprinzip⁵⁷ zum Ausdruck, das zugunsten der Gesamtheit der betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände einen „Vollkostenersatz sowohl der Zweckausgaben als auch der Verwaltungskosten“ für die gesamte Dauer der Aufgabenwahrnehmung gewährleistet.⁵⁸ Von Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV geht insofern ein Verschlechterungsverbot gegenüber dem Status Quo aus.⁵⁹ Weder dem Wortlaut des Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV noch der Gesetzesbegründung können entnommen werden, dass über den Mehrbelastungsausgleich – ebenso wie über die Bestimmungen über die Deckung der Kosten nach Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV – „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung entschieden werden muss. Die Wirksamkeit des

⁵² Drs. 14/3016, S. 3 f. S. hierzu auch *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 49 Rn. 29.

⁵³ Drs. 14/3016, S. 3; Zwischenbericht der Enquete-Kommission 14/1 "Kommunen", *Sicherung der kommunalen Finanzausstattung - Einführung des Konnexitätsprinzips*, Drs. 14/2739, S. 7.

⁵⁴ RhPfVerfGH, AS 44, 195 (203).

⁵⁵ Siehe hierzu Drs. 14/3016, S. 3.

⁵⁶ Drs. 14/3016, S. 3; Drs. 14/4675, S. 11. Siehe auch RhPfVerfGH, AS 44, 195 (205); BVerfGE 103, 332, 362 ff.

⁵⁷ *Levermann*, *Auswirkungen des strikten Konnexitätsprinzips auf das Verwaltungshandeln*, dargestellt am Beispiel Brandenburg, 2006, S. 59; *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), a.a.O., Art. 49 Rn. 27.

⁵⁸ Drs. 14/3016, S. 3.

⁵⁹ BbgVerfG, DÖV 2002, 522, 523; NRWVerfGH, NVwZ-RR 2010, 705, 708.

Konnexitätsprinzips, insbesondere der zu gewährleistende Schutz finanzieller Handlungsspielräume der Kommunen, erfordert es gleichwohl, dass das Land über den Mehrbelastungsausgleich zeitnah, d.h. in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgabe, entscheidet.⁶⁰ In diesem Sinn bestimmt § 3 Abs. 2 Satz 1 Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG), dass die erstmalige Zahlung des Mehrbelastungsausgleichs unverzüglich nach dem tatsächlichen Beginn der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht durch die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgen muss.

Das KonnexAG beruht auf dem Regelungsauftrag des Art. 49 Abs. 5 Satz 3 LV. Der Gesetzgeber hat danach insbesondere den Gewährleistungsgehalt des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 LV prozedural abzusichern und die Konsultation mit Vertretern der kommunalen Seite bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips zu regeln.⁶¹ Das KonnexAG stellt daher ein Stück materielles Verfassungsrecht dar.

Nach dem KonnexAG ist zunächst mittels einer Kostenverursachungsabschätzung der Kostenanteil zu ermitteln, der in Mehrebenen-Konstellationen (europa- oder bundesrechtliche Vorgaben) dem Land zuzurechnen ist (§ 2 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG). Weitere Instrumente stellen Kostenfolgenabschätzungen im engeren und weiteren Sinn dar (§§ 2 Abs. 1 Satz 1, Absatz 5, 3 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG). Diese sind für die zu bestimmende Kostendeckung und den Ausgleich etwaig verbleibender Mehrbelastungen von Bedeutung. Das KonnexAG sieht schließlich Dokumentationspflichten (§§ 2 Abs. 5 Satz 2, 4 Abs. 4, Absatz 5 KonnexAG) sowie Überprüfungs- und Korrekturpflichten (§§ 2 Abs. 6, 3 Abs. 3 KonnexAG) vor, wenn sich die zugrunde gelegten Annahmen anfänglich oder im Laufe der Zeit als unzutreffend und unangemessen erweisen. Ferner bestimmt das KonnexAG eine Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der kommunalen Spitzenverbände in das Verfahren. Die Kommunen sind zu einer unentgeltlichen Auskunftserteilung verpflichtet, damit die Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzungen realitätsgerecht vorgenommen werden können (§ 2 Abs. 7 KonnexAG). Ein Erörterungs-, Konsens- und Anhörverfahren, an dem die kommunalen Spitzenverbände beteiligt sind, sehen die §§ 4 Abs. 2 und 3, 5 Abs. 2 KonnexAG vor.

Ebenso wie der Lasten- und Finanzausgleich (Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV) verlangt das Konnexitätsprinzip (Art. 49 Abs. 5 LV) demnach um seiner Wirksamkeit willen die Beachtung verfahrensrechtlicher Direktiven. Beide Säulen der kommunalen Finanzausstattung unterscheiden sich jedoch grundsätzlich voneinander: Während der Lasten- und Finanzausgleich einen umfassende Betrachtungen der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmesituation voraussetzt und eine „lediglich“ angemessene (aufgabenadäquate) Finanzausstattung verlangt, ist beim Konnexitätsprinzip eine die konkrete Aufgabe oder Finanzierungspflicht betreffende Kostenanalyse vorzunehmen und eine gesonderte, am Verursacherprinzip ausgerichtete Vollfinanzierung sicherzustellen, soweit trotz der Bestimmung über die Deckung der Kosten Mehrbelastungen für die Kommunen entstehen sollten.

⁶⁰ RhPfVerfGH, AS 44, 195 (205).

⁶¹ Drs. 14/3016, S. 4.

Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip haben nach umstrittener Ansicht im Interesse der Rechtssicherheit im Verwaltungsvollzug nicht die Unwirksamkeit der Aufgabenübertragung zur Folge. Die Kommunen können vielmehr den Anspruch, dass Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden und gegebenenfalls ein Mehrbelastungsausgleich herbeigeführt wird, gerichtlich durchsetzen.⁶²

Im Hinblick auf die zu begutachtende Fragestellung ist daher festzuhalten, dass im Falle (1.) einer landesgesetzlichen Übertragung von Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung, (2.) besonderer Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben sowie (3.) bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten allein die speziellen verfahrensmäßigen Anforderungen des Konnexitätsprinzips zu beachten sind. Sofern trotz der getroffenen Bestimmungen über die Deckung der Kosten die Kommunen von Mehrbelastungen betroffen sein würden, sind diese vollständig auszugleichen. Diese aufgabenakzessorische Vollfinanzierung hat zur Konsequenz, dass eine weitere, wenn auch nur angemessene Berücksichtigung der neuen Lasten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht zu erwägen ist. Eine doppelte Berücksichtigung würde zwangsläufig eine Überkompensation zur Folge haben.

Bei der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vorzunehmenden Betrachtung dürfen jedoch nicht die Kosten ausgeblendet werden, die z.B. gemäß der vorzunehmenden Kostenverursachungsabschätzung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG) nicht dem Land zuzurechnen sind, sondern die auf bundes- oder europarechtlichen Vorgaben beruhen. Eine Vollfinanzierung dieses nicht vom Land verursachten und im Konnexitätsverfahren ausgesonderten Kostenanteils verlangt Art. 46 Abs. 6 Satz 1 LV jedoch nicht; die Kommunen können allein eine unzureichende finanzielle Ausstattung als solche geltend machen.⁶³

Wegen des seit der Föderalismusreform I (2006) bestehenden sog. Durchgriffsverbots bleibt dem Bund eine Aufgabendelegation an die Kommunen grundsätzlich untersagt (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Nur noch ausnahmsweise besteht die Möglichkeit, dass der Bund durch die Änderung der Wahrnehmung von Aufgaben, die den Kommunen nach der früheren Verfassungslage zugewiesen sind (Art. 125a Abs. 1 GG), Mehrbelastungen verursacht⁶⁴, die im Rahmen der Ermittlungspflichten des kommunalen Finanzausgleichs relevant werden können. Insofern dürften Aufgaben- und Finanzierungslasten im Sinne der zu begutachtenden Fragestellung vornehmlich vom Land begründet werden können. Hat das Land die kostenauslösenden Maßnahmen getroffen, kommt dem Konnexitätsprinzip mit seinen eigenen verfahrensrechtlichen Anforderungen gegenüber dem System des kommunalen Finanzausgleichs und dessen prozeduralen

⁶² Hierzu *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), a.a.O., Art. 49 Rn. 32; vgl. i.E. auch NRWVerfGH, NVwZ-RR 2011, 41.

⁶³ RhPfVerfGH, AS 44, 195 (203).

⁶⁴ *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), a.a.O., Art. 49 Rn. 29; *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2019, Art. 84 Rn. 76 f.

Mindestanforderungen eine Vorrangstellung⁶⁵ zu. Hiervon zu unterscheiden ist die Befugnis des Landesgesetzgebers, sich zur Herbeiführung des Mehrbelastungsausgleichs (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV) der Allokationskriterien des kommunalen Finanzausgleichs zu bedienen, wenn dieser zuvor um die für den Vollkostenersatz insgesamt erforderlichen Mittel aufgestockt wurde.⁶⁶ Trotz dieser Möglichkeit bleibt der Mehrbelastungsausgleich des Konnexitätsprinzips und die mit dem Lasten- und Finanzausgleich verbundene allgemeine Finanzgarantie voneinander unabhängig.⁶⁷

3. Gesetzgeberische Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten beim kommunalen Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip

Auch im Nachgang zu Entscheidungen über den kommunalen Finanzausgleich hat der Gesetzgeber Prozeduralisierungspflichten zu beachten. Ihn treffen Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflichten, „in deren Rahmen er die maßgeblichen Parameter des neuen Ausgleichssystems auf ihre Sachgerechtigkeit zu überprüfen und unter Umständen anzupassen hat“.⁶⁸ Bereits durch „tatsächliche Entwicklungen“ können die Kommunen in eine „mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV nicht mehr vereinbare finanzielle Lage geraten“.⁶⁹ Die Stimmigkeit des kommunalen Finanzierungssystems ist in angemessenen, nicht notwendig jährlichen Abständen unter besonderer Berücksichtigung eventueller Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung, der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler Ebene und Landesebene sowie der für die Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten zu überprüfen.⁷⁰ Diesen nachgelagerten Prozeduralisierungspflichten kann der Gesetzgeber entsprechen, indem er die Landesregierung als informationsnahe Gewalt zu einer Evaluierung seiner finanzausgleichsrechtlichen Entscheidung mit anschließender Berichterstattung verpflichtet. Auf der Grundlage des Berichts kann das Parlament die gegebenenfalls notwendigen Schlussfolgerungen ziehen. Verschlechtert sich die kommunale Finanzsituation aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen merklich, so kann der Landtag gehalten sein, das ursprünglich vorgesehene Überprüfungsintervall zu verkürzen.

Auch hinsichtlich der Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten bleibt die Vorrangstellung des Konnexitätsprinzips erhalten. Es gelten die auf das Konnexitätsprinzip zugeschnittenen eigenen Verfahrensregeln. Das Land hat seine Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzungen zeitnah zu überprüfen, wenn sich herausstellt, dass die 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 (§ 2 Abs. 6 Satz 1 KonnexAG). Eine Anpas-

⁶⁵ Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte die Vorrangstellung des Konnexitätsprinzips gegenüber dem Lasten- und Finanzausgleich durch das Wort „auch“ in Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV zum Ausdruck bringen (Drs. 14/3016, S. 4).

⁶⁶ Müller/Meffert, Der Gemeindehaushalt 2006, 121 (125).

⁶⁷ Vgl. RhPfVerfGH, AS 44, 195 (204).

⁶⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 112 – juris.

⁶⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 81 – juris.

⁷⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19 (u.a.), Rn. 82 – juris.

sung des Mehrbelastungsausgleichs ist vorzunehmen, wenn eine Überprüfung der Kostenverursachungsabschätzung oder der Kostenfolgenabschätzungen ergeben hat, dass der Mehrbelastungsausgleich unangemessen ist (§ 3 Abs. 3 KonnexAG). Eine Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs erfolgt grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft.⁷¹

Trotz der vorgenannten Überprüfungs- und gegebenenfalls Anpassungspflichten in KonnexAG ist der Verfassungsgerichtshof zu der Einschätzung gelangt, dass die Pflicht, Bestimmungen über die Kosten zu treffen und gegebenenfalls einen Mehrbelastungsausgleich herbeizuführen, zwar für die gesamte Dauer der Aufgabenwahrnehmung gelte, jedoch „einmalig“ sei („Einmaligkeit der Konnexitätsfolgenregelung“ zu Beginn der Aufgabenwahrnehmung). Die anfängliche Kostenprognose bleibe maßgeblich; eine Pflicht zur Anpassung der Kostenentscheidung bestünde nicht. Auch ohne eine Korrektur seien die Kommunen, wenn sich eine Prognose als fehlerhaft herausstellen sollte, wegen der Finanzgarantie des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV nicht schutzlos gestellt.⁷² Insofern misst der Verfassungsgerichtshof dem kommunalen Finanzausgleich eine Reservefunktion im Hinblick auf irriige Kostenprognosen des Konnexitätsprinzips zu. Hingegen geht der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen von einer Anpassung des Belastungsausgleichs aus, falls sich die Annahmen der Kostenprognose als nicht zutreffend erweisen.⁷³

Ob die Auslegung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers vollends gerecht wird, dürfte fraglich sein. Die Gesetzesbegründung zum KonnexAG dürfte eher für die strikte Beibehaltung der Trennung beider Systeme sprechen. Unzutreffende Annahmen sind insofern im jeweiligen System zu korrigieren. In diesem Sinne hat der Gesetzgeber in der Begründung zum KonnexAG aufgeführt, dass die Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzungen zu überprüfen sind, wenn nachträglich erhebliche Abweichungen von den ursprünglichen Annahmen auftreten (z.B. aus tatsächlichen Gründen, wenn unerwartet ein Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen ist).⁷⁴ Diese Überprüfungspflicht erfüllt freilich keinen Selbstzweck, sondern soll nach dem Willen des Gesetzgebers eine Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs zur Folge haben.⁷⁵ Das KonnexAG legt es nahe, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber auch das Konnexitätsprinzip als eine dynamische, nicht von aktuellen Entwicklungen abgekoppelte Materie begreift, in der vom Finanzausgleich zu unterscheidende besondere verfassungsrechtliche Überprüfungs- und Anpassungspflichten bestehen.

IV. Fazit

In seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 hat der Verfassungsgerichtshof verfahrensrechtliche Mindestanforderungen an die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs aufgestellt. Die

⁷¹ Drs. 14/4675, S. 12.

⁷² RhPfVerfGH, AS 44, 195 (206).

⁷³ NRWVerfGH, NVwZ-RR 2010, 705 (708 f.).

⁷⁴ Drs. 14/4675, S. 11.

⁷⁵ Drs. 14/4675, S. 12.

besonderen Prozeduralisierungspflichten richten sich einzig an den Finanzausgleichsgesetzgeber. Sie müssen nicht bei anderen Gesetzgebungsvorhaben beachtet werden, die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Kommunen haben.

Überträgt der Landesgesetzgeber den Kommunen neue Aufgaben, stellt er besondere Anforderungen an bestehende Aufgaben oder begründet er für die Kommunen Finanzierungspflichten, erlangt im seit 2004 bestehenden dualistischen Finanzsystem des Art. 49 LV das Konnexitätsprinzip (Art. 49 Abs. 5 LV) eine Vorrangstellung gegenüber dem Lasten- und Finanzausgleich (Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV). Vom Konnexitätsprinzip gehen eigene verfassungsrechtliche Verfahrensanforderungen aus, die der Gesetzgeber als Erstinterpret der Verfassung gemäß dem Regelungsauftrag nach Art. 49 Abs. 5 Satz 3 LV im KonnexAG niedergelegt hat.

Nach der vorliegenden Stellungnahme ist auch in prozeduraler Hinsicht eine strikte Trennung beider Säulen der kommunalen Finanzgarantie naheliegend. Dies gilt auch im Hinblick auf die bestehenden Beobachtungs- und Überprüfungs- sowie gegebenenfalls Anpassungs- und Nachbesserungspflichten. Ob die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum Konnexitätsprinzip dazu führt, dass irrige prognostische Annahmen, welche die Kostendeckungsregelung und den Mehrbelastungsausgleich nach Art. 49 Abs. 5 Satz 1 und 2 LV betreffen, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgefedert werden können und nicht mit den Mechanismen des Konnexitätsprinzips zu korrigieren sind, dürfte abzuwarten sein. Die vorliegende Stellungnahme präferiert eine Nachsorge und „Fehlerbehebung“ im zur Anwendung gelangten Finanzsystem des Konnexitätsprinzips.

Führen Entscheidungen des Landesgesetzgebers zu einer für die Kommunen in finanzieller Hinsicht erheblich nachteiligen Situation, ohne dass der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips betroffen ist (z.B. bei Änderungen der Einnahmequellen des Kommunalabgabengesetzes), kann dies jedoch zur Folge haben, dass sich der kommunale Finanzausgleich nicht mehr als aufgabenadäquat erweist. Derartige Landesgesetze können Überprüfungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflichten auslösen, die jedoch allein das Finanzausgleichssystem betreffen. Die ausgelöste Überprüfungspflicht hat jedoch keinen Einfluss auf das jeweilige Gesetzgebungsverfahren. Möglicherweise ist es verfassungsrechtlich geboten, dass das ursprünglich vorgesehene Intervall für die Überprüfung des LFAG verkürzt wird.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t