



HESSISCHER LANDTAG

22. 01. 2002

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung und zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen

A. Problem

1. Die Hessische Verfassung spiegelt im Gegensatz zu 14 anderen Landesverfassungen die hohe Bedeutung des Sports für das Gemeinwohl nicht wider.
2. Die Erfahrungen zahlreicher anderer Länderparlamente belegen, dass eine fünfjährige Wahlperiode die Arbeitsfähigkeit des Parlaments nachhaltig stärkt und dazu beiträgt, die Erledigung der Arbeit des Landtages zu verbessern. In Hessen ist durch die Verfassung eine vierjährige Wahlperiode festgelegt.
3. Die Übertragung von neuen Aufgaben und die Veränderung von bestehenden Aufgaben durch gesetzgeberische Entscheidungen des Landes können zu finanziellen Mehrbelastungen, aber auch zu Entlastungen der Kommunen führen, ohne dass ein verfassungsrechtlicher Ausgleichsanspruch normiert ist.

B. Lösung

1. Die Verpflichtung zum Schutz und zur Pflege des Sports wird für das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände in die Hessische Verfassung aufgenommen.
2. Die Dauer der Wahlperiode wird auf fünf Jahre heraufgesetzt.
3. Werden den Kommunen durch Entscheidungen des Landes neue Aufgaben auferlegt oder bestehende Aufgaben verändert, die zu einer finanziellen Mehrbelastung oder Entlastung führen, ist ein entsprechender Ausgleichsmechanismus zu schaffen (Konnexitätsprinzip). Dieser Ausgleich soll verfassungsrechtlich garantiert werden.

C. Befristung

Keine Befristung vorgesehen.

D. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Keine.
2. Durch die Verlängerung der Wahlperiode um ein Jahr werden reguläre Landtagswahlen nur noch alle fünf Jahre notwendig. Demgemäß ermäßigen sich die Aufwendungen für Landtagswahlen.
3. Aufgabenübertragungen und Aufgabenveränderungen belasten den Landeshaushalt nicht, wenn den Kommunen zusätzliche Einnahmemöglichkeiten gegeben oder wenn sie von anderen Aufgaben mit dem Ergebnis von Aufgabenreduzierungen entlastet werden. In den anderen Fällen sind im Landeshaushalt die entsprechenden Finanzmittel für den Ausgleich der Belastungen bereitzustellen. Die Höhe der finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt kann erst im konkreten Einzelfall der Aufgabenübertragung bzw. -veränderung ermittelt werden.

Künftige gesetzgeberische Entscheidungen des Landes sind bei Beachtung des Konnexitätsprinzips für die kommunalen Haushalte kostenneutral.

F. Auswirkungen, die Frauen anders oder in stärkerem Maße betreffen als Männer

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung und zur Ergänzung
der Verfassung des Landes Hessen**

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229, 1947 S. 106), zuletzt geändert durch Gesetze vom 20. März 1991 (GVBl. I S. 101, 102), wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 62 wird als neuer Art. 62a eingefügt:

" Artikel 62a

Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände."

2. Art. 79 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Der Landtag wird auf fünf Jahre gewählt (Wahlperiode)."

3. Dem Art. 137 wird als Abs. 6 angefügt:

"(6) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz."

4. Art. 161 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird zu Abs. 1.

b) Als Abs. 2 wird angefügt:

"(2) Art. 79 Satz 1 in der Fassung vom ... gilt erstmals für die nächste seinem In-Kraft-Treten folgende Wahlperiode."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

1. Schutz und Pflege des Sports

Mit der Aufnahme des Sports in die Verfassung sollen die Bedeutung des Sports für das Gemeinwohl, die flächendeckende und vielseitige Arbeit der Sportvereine und die Leistungen des Ehrenamtes im Sport gewürdigt werden.

Die gesellschaftliche Bedeutung des Sports nimmt ständig zu. Für immer größere Teile der Bevölkerung ist der Sport zu einer Form der aktiven Gesundheitsvorsorge geworden. Der Sport besitzt einen herausragenden Stellenwert im Bereich der Prävention und der Rehabilitation. Gerade im Bereich des Kinder- und Jugendsports, dessen Erfolg im Bereich geregelter freizeitbezogener Aktivitäten beispiellos ist, sind wesentliche gesundheitspolitische Dimensionen des Sports sichtbar. Darüber hinaus trägt der Sport wesentlich zum Aufbau sozialer Bindungen bei. Sportvereine sichern Lebensqualität in den Kommunen. Sie bereichern das Leben in den Gemeinden und Städten und fördern maßgeblich die Integration.

2. Verlängerung der Wahlperiode

Um die Kontinuität der Arbeit des Landtags zu verbessern, soll - wie in der weit überwiegenden Zahl der anderen Bundesländer - die Dauer der Wahlperiode verlängert werden. Die Verlängerung der Wahlperiode kann dazu beitragen, die Erledigung der Arbeit des Landtags zu verbessern.

3. Einführung der Konnexität

Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV verpflichtet das Land, durch einen Lasten- und Finanzausgleich sicherzustellen, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden diejenigen Geldmittel zur Verfügung stehen, die sie zur Durchführung ihrer eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben benötigen. Mit der Einfügung eines weiteren Absatzes sollen in Ergänzung dieser fortbestehenden Einstandspflicht des Landes drei Ziele erreicht werden:

- Der Staat als Normgeber wird dazu angehalten, die Belastungen zu berücksichtigen, die für die Gemeinden und Gemeindeverbände mit jeder weiteren Aufgabenbelastung verbunden sind, indem er sie auszuweisen und auszugleichen hat.
- Mehrbelastungen im Bereich staatlicher und kommunaler Aufgaben werden mit den Mitteln des Landes entsprechend ausgeglichen. Andererseits sind Entlastungen in diese Ausgleichsrechnung einzustellen; die Konnexität von Aufgabenzuweisung und Ausgabenverantwortung darf sich nicht zu einem Mechanismus entwickeln, der die Gemeinden einseitig und zulasten des Landes begünstigt.
- Das Verfahren zur Ermittlung der Mehr- oder Minderbelastung bedarf im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben einer Regelung, die deren Umfang im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Gemeindeverbänden dem Streit entzieht. Die Grundlagen hierfür werden durch ein Ausführungsgesetz geschaffen, zu dessen Erlass der Gesetzgeber ausdrücklich ermächtigt wird.

B. Zu den einzelnen Vorschriften1. **Zu Art. 1 Nr. 1 (Art. 62a (neu)):**

Das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände sollen verpflichtet werden, den Sport zu schützen und zu pflegen. Auf die Ausführungen unter Nr. 1 des allgemeinen Teils der Begründung wird Bezug genommen.

2. Zu Art. 1 Nr. 2 (Art. 79 Satz 1):

Die bisherige vierjährige Wahlperiode soll auf fünf Jahre verlängert werden. Auf die Ausführungen unter Nr. 2 des allgemeinen Teils der Begründung wird Bezug genommen.

3. Zu Art. 1 Nr. 3 (Art. 137 Abs. 6 (neu)):

Die neue Konnexitätsregelung tritt neben das fortbestehende Finanzausgleichsmodell des Art. 137 Abs. 5 HV. Damit macht sie deutlich, dass der gebotene Ausgleich von Mehr- oder Minderbelastungen im Verfahren des Kommunalen Finanzausgleichs zu erfolgen hat, ohne den Inhalt und Umfang des verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu verändern.

1. Art. 137 Abs. 6 Satz 1 HV verpflichtet den Landesgesetz- und -verordnungsgeber, die Kostenfolgen zu regeln, sobald er die Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Erfüllung staatlicher, also von Aufgaben des Landes, in die Pflicht nimmt. Das gilt auch für den Fall, dass die Mehrbelastung unmittelbar erst durch eine Rechtsverordnung hervorgerufen wird, die ihre Ermächtigungsgrundlage in einem Landesgesetz hat. Dieser Zusammenhang zwischen Landesgesetz und -verordnung macht zugleich deutlich, dass eine Einstandspflicht des Landes für bundes- oder europarechtlich ermächtigte Regelungen nicht übernommen werden soll. Die Kostenfolgen - im Sinne einer Bestimmung über die Aufbringung der Kosten - müssen nicht notwendig gerade in dem Gesetz geregelt werden, durch das oder auf dessen Grundlage den Gemeinden oder Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben übertragen werden. Kann der Gesetz- oder Verordnungsgeber die Entstehung oder Höhe von Mehrbelastungen noch nicht verlässlich einschätzen und entscheidet er sich dafür, aus diesem Grund eine Kostenregelung vorläufig zurückzustellen oder sie einstweilen nur mit Hilfe von Annäherungswerten zu treffen, hat die Ausgleichspflicht nach Abs. 6 Satz 2 gleichwohl zur Folge, dass den Gemeinden oder Gemeindeverbänden keine finanziellen Nachteile entstehen werden.
2. Den Rahmen für den Belastungsausgleich beschreibt Art. 137 Abs. 6 Satz 2 HV. Diese Bestimmung knüpft insofern an den Tatbestand des Satzes 1 an, als sie voraussetzt, dass die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender staatlicher oder kommunaler Aufgaben auf einem Landesgesetz oder einer Landesrechtsverordnung beruht.

Der Umfang des gebotenen wechselseitigen Ausgleichs muss der Mehrbelastung oder Entlastung entsprechen, ohne dass eine individuelle Spitzabrechnung geboten wäre. Sie scheidet schon deshalb aus, weil sich das Ausgleichsverfahren nach wie vor im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs vollzieht und daher auf typisierende Anknüpfungsmerkmale nicht verzichten kann. Geseonderte auch pauschalierte Erstattungen einzelner wesentlicher Belastungen für individuelle Adressaten als Bestandteil des Kommunalen Finanzausgleichs sind damit freilich im Grundsatz nicht ausgeschlossen. Bezugsgröße für die Ermittlung von Mehr- oder Minderbelastungen bleiben jedoch die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit; ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf den Ausgleich von Mehrbelastungen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände wird nicht begründet. Auch für eine kommunale Grundrechtsklage ist daher nur insoweit Raum, als sie darauf gestützt wird, dass das Land bei seinen finanziellen Ausgleichsmaßnahmen dieser Gesamtbelastung unzureichend Rechnung trägt und damit in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der einzelnen Körperschaften eingreift. Insgesamt stellt die Ausgleichsregelung sicher, dass sich das Land nicht auf Kosten der Gemeinden oder Gemeindeverbände durch die Delegation seiner Aufgaben im Umfang der damit unvermeidlich verbundenen Mehraufwendungen finanziell entlasten kann.

Der Zeitpunkt, an dem die Änderung von Belastungen zu messen ist, ist das In-Kraft-Treten des verfassungsändernden Gesetzes. Anschließende Belastungszuwächse und Entlastungen sind im Verhältnis zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf der einen und dem Land auf der anderen Seite im Wege einer saldierenden Berechnung auszugleichen.

3. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 137 Abs. 6 Satz 3 HV ermächtigt nicht dazu, die Höhe des im Einzelfall entsprechenden Ausgleichs beliebig festzulegen, sondern räumt dem Landtag lediglich die Möglichkeit ein, das Verfahren für die Ermittlung der verfassungsrechtlich gebotenen wechselseitigen Ausgleichspflicht im Einzelnen zu regeln.

Vorbehaltlich seiner Entscheidung ist daran gedacht, eine Kommission unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten des Rechnungshofes einzurichten, der neben Vertretern des Landes und der Kommunalen Spitzenverbände unabhängige Sachkenner angehören. Sie soll die Aufgabe erhalten, die effektiven Belastungsverschiebungen zu ermitteln und die aktuellen Grundlagen für einen aufgabengerechten vertikalen Finanzausgleich unter Berücksichtigung der Gleichrangigkeit der Aufgaben und der Leistungsfähigkeit des Landes und der Kommunen darzustellen. Hierüber legt sie dem Landtag und der Landesregierung zu Beginn der Haushaltsberatungen einen Bericht mit Empfehlungen für die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs vor.

Dieses Verfahren erscheint in besonderem Maße geeignet, die Ermittlung und Gewichtung von Be- und Entlastungsfaktoren zu objektivieren, ohne den Landtag im Rahmen der Entsprechensklausel des Art. 137 Abs. 6 Satz 2 HV auf eine alternativlose Umsetzung der von der Kommission erarbeiteten Zahlenwerte festzulegen.

4. Zu Art. 1 Nr. 4 (Art. 161):

Der neue Abs. 2 stellt klar, dass die beabsichtigte Verlängerung der Wahlperiode erstmals für die nächste, dem In-Kraft-Treten des Gesetzes folgende Wahlperiode möglich ist.

5. Zu Art. 2:

Art. 2 legt fest, dass das Gesetz einen Tag nach der Verkündung in Kraft treten soll. Die Verlängerung der Wahlperiode soll für die im Jahr 2003 beginnende 16. Wahlperiode des Hessischen Landtags Geltung erlangen.

Die Verkündung des verfassungsändernden Gesetzes kann nach Art. 123 Abs. 2 der Hessischen Verfassung erst dann erfolgen, wenn das Volk mit Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat. Deshalb muss zunächst eine Volksabstimmung stattfinden, die mit der Bundestagswahl am 22. September 2002 verbunden werden soll.

Wiesbaden, 21. Januar 2002

Für die Fraktion der CDU
Der Fraktionsvorsitzende:
Kartmann

Für die Fraktion der FDP
Der Fraktionsvorsitzende:
Hahn