



SAARLÄNDISCHER  
STÄDTE- UND  
GEMEINDETAG

GESCHÄFTSFÜHRENDES  
VORSTANDSMITGLIED

SSGT · Talstraße 9 · 66119 Saarbrücken

An die  
Vorsitzendes des Landtagsausschusses  
für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen  
Frau Christiane Blatt  
Franz-Josef-Röder-Straße 7

66119 Saarbrücken

Telefon 0681/9 26 43-0  
Telefax 0681/9 26 43-15  
[mail@ssgt.de](mailto:mail@ssgt.de)  
[www.ssgt.de](http://www.ssgt.de)

Sparkasse Saarbrücken  
IBAN: DE08 5905 0101 0000 0845 58  
BIC: SAKSDE55XXX

Volksbank Saar-West eG  
IBAN: DE52 5919 0200 3047 4000 06  
BIC: GENODE51SLS

Aktenzeichen 1-21-20 | 1-18 S / Stö  
Sachbearbeiter/in Agnes Spanke  
0681/9 26 43 - 20  
Datum 10. März 2016

## Anhörung zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes und des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes ([Drucksache 15/1537](#))

Ihr Schreiben vom 23.02.2016; Tgb. Nr. 1398/15

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Blatt,

der Saarländische Städte- und Gemeindetag dankt für Gelegenheit, sich zum o.g. Gesetzentwurf zu äußern.

Das Präsidium unseres Verbandes hat sich in seinen Sitzungen am 27.10.2015 und am 09.03.2016 eingehend mit dem vorliegenden Entwurf befasst. Als Ergebnis dieser Beratungen nehmen wir zu den vorgesehenen Regelungen wie folgt Stellung:

### I. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips (Änderung des Art. 120 SVerf)

In Nr. I 1. des am 03.06.2015 von Landesregierung und SSGT unterzeichneten Kommunalpaketes Saar hat sich das Land verpflichtet, ein „umfassendes striktes Konnexitätsprinzip ... zeitnah in der Verfassung des Saarlandes“ zu verankern, und zwar „in Anlehnung an die Regelungen in Nordrhein-Westfalen“. Damit wurde die von kommunaler Seite seit Jahren wiederholte Forderung aufgegriffen, im Saarland – ebenso wie in den übrigen Flächenländern – ein striktes Konnexitätsprinzip einzuführen.

Dies begrüßt der SSGT. In dem vorliegenden Gesetzentwurf vermögen wir allerdings nicht die Umsetzung dessen zu erkennen, was im Kommunalpaket vereinbart wurde.

Auch haben wir die Festsetzung des Anhörungstermins zum jetzigen Zeitpunkt mit Verwunderung und einigem Befremden zur Kenntnis nehmen müssen. Nachdem wir bereits im Zusammenhang mit den Beratungen über den Landeshaushalt 2016 / 2017 deutliche Kritik an dem Gesetzentwurf zum Konnexitätsprinzip geäußert hatten, waren wir davon

ausgegangen, dass zunächst ein Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen würde.

Wir bedauern sehr, dass ein solcher gemeinsamer Weg bislang nicht beschritten wurde.

In der Sache selbst sehen wir aufgrund der Abweichung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen des Art. 120 SVerf neu von der bereits zitierten Vereinbarung unter Nr. I 1. des Kommunalpaketes Saar, durch die ausdrücklich ein „umfassendes striktes“ Konnexitätsprinzip zugesichert wurde, das „in Anlehnung“ an die Regelungen in Nordrhein-Westfalen auszugestalten ist, den im Folgenden dargelegten Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf.

#### 1. Mehrbelastungen durch Veränderung bestehender Aufgaben

Nach Art. 120 SVerf neu ist ein finanzieller Ausgleich dann zu schaffen, wenn „Maßnahmen nach Abs. 1 oder die Veränderung bestehender Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die Gemeinden oder Gemeindeverbände verpflichtet sind“ zu Mehrbelastungen führen.

Hier ist zunächst anzumerken, dass hiermit zwar nach der Gesetzesbegründung nicht nur Aufgabenveränderungen durch förmliches Gesetz umfasst werden, sondern „auch durch untergesetzliche Regelungen“. Allerdings kommt dies im Gesetzestext selbst nicht zum Ausdruck. Im Gegenteil könnte die Verweisung auf „Maßnahmen nach Abs. 1“ (Übertragung staatlicher Aufgaben und Bestimmung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben), die – anders als in Nordrhein-Westfalen – ausschließlich durch förmliches Gesetz erfolgen können, zu dem Schluss führen, dass eine Ausgleichspflicht auch für Aufgabenveränderungen nur bei förmlichen Gesetzen besteht.

Hier müssen wir darauf bestehen, dass vom Gesetz- und Verfassungsgeber sichergestellt wird, dass ein finanzieller Ausgleich nicht nur dann zu schaffen ist, wenn Aufgabenveränderungen durch förmliches Gesetz erfolgen, sondern auch dann, wenn dies durch untergesetzliche Regelungen geschieht.

Daneben wendet sich der SSGT gegen die genannte Regelung insoweit, als nur die Veränderung von Aufgaben, „zu deren Wahrnehmung die Gemeinden oder Gemeindeverbände verpflichtet sind“, zu einem finanziellen Ausgleich der Mehrbelastungen führen soll. Damit wären Aufgaben, die von allen oder einzelnen Gemeinden auf der Grundlage einer entsprechenden gesetzlichen Regelung „freiwillig“ übernommen wurden, von jeglichem Ausgleich ausgeschlossen. So können z. B. gem. § 58 Abs. 2 LBO Gemeinden mit über 30.000 Einwohnern auf deren Antrag die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde durch Rechtsverordnung übertragen werden, was durch § 1 ZustV-LBO für 6 Städte geschehen ist. Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat mit Beschluss vom 08.10.2013, Az.: Lv 16/12, festgestellt, dass die Wahrnehmung von Aufgaben aufgrund dieser Regelungen eine durch förmliches Gesetz erfolgende Übertragung von Auftragsangelegenheiten i. S. d. Art. 120 Abs. 1 Satz 1 SVerf (alter und neuer Fassung) darstellt. Wenn also der Konnexitätsmechanismus bei einer solchen Übertragung greift, muss dies nach der mit der Verfassungsänderung verbundenen Intention selbstverständlich auch für die Veränderung von in dieser Weise übertragenen Aufgaben gelten. Nach alledem sind in Art. 120 Abs. 2 Satz 1 SVerf neu die Worte „zu deren Wahrnehmung die Gemeinden oder Gemeindeverbände verpflichtet sind“ zu streichen.

Der SSGT fordert deshalb, den diesbezüglichen Satzteil des Art. 120 Abs. 2 Satz 1 SVerf neu wie folgt zu formulieren:

„Führen Maßnahmen nach Abs. 1 oder die Veränderung bestehender Aufgaben, durch Gesetz oder durch untergesetzliche Regelung zu ...“

## 2. Finanzieller Ausgleich für „wesentliche“ Belastungen

Art. 120 Abs. 2 Satz 1 SVerf neu sieht vor, dass ein finanzieller Ausgleich (nur) für „wesentliche“ Mehrbelastungen zu schaffen ist.

Insoweit ist anzumerken, dass ein „umfassendes striktes“ Konnexitätsprinzip grundsätzlich für jegliche und nicht nur für wesentliche Mehrbelastungen einen Ausgleich vorsehen muss und zum anderen durch die vorgesehene Gesetzesformulierung Meinungsverschiedenheiten zwischen Land und kommunaler Ebene über den Inhalt und die Reichweite des Begriffs „wesentliche“ Mehrbelastungen vorprogrammiert sind.

Der SSGT fordert deshalb die Streichung des Wortes „wesentlichen“ in Art. 120 Abs. 2 Satz 1 SVerf.

Zumindest muss der Begriff der „wesentlichen“ Mehrbelastungen im Sinne einer Bagatellgrenze in der Gesetzesbegründung näher umschrieben werden, etwa nach dem Vorbild der Begründung des Konnexitätsausführungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (Drucksache 13/5515 des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 02.06.2004, S. 23):

„Kriterien für die Wesentlichkeit sind die Dauer und die Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen. Die Schwelle der wesentlichen Belastung kann im Regelfall als überschritten angesehen werden, wenn die geschätzte jährliche (Netto-)Mehrbelastung in den betreffenden Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einen Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner/in liegt.“

Im Saarland entspricht dies einer „Bagatellgrenze“ von ca. 250.000 Euro jährlich landesweit.

## 3. Anpassung des Ausgleichs bei fehlerhafter Kostenfolgenabschätzung

Nach Art. 120 Abs. 2 Satz 3 SVerf neu ist der finanzielle Ausgleich nur „für die Zukunft“ anzupassen, wenn sich nachträglich „wesentliche“ Abweichungen von dieser Kostenfolgenabschätzung ergeben.

Auch hier gibt die Gesetzesbegründung keine Anhaltspunkte dafür, wann Abweichungen im Sinne der genannten Regelung „wesentlich“ sind.

Im Übrigen darf die Anpassung des Ausgleichs bei ursprünglich fehlerhafter Kostenfolgenabschätzung nicht nur für die Zukunft, sondern muss auch rückwirkend erfolgen. Auf diese Weise kann es weder für das Land noch für die kommunale Ebene zu nicht gerechtfertigten finanziellen Vor- oder Nachteilen kommen.

Der SSGT fordert deshalb, Art. 120 Abs. 2 Satz 3 SVerf neu wie folgt zu formulieren:

„Ergeben sich nachträglich Abweichungen von dieser Kostenfolgenabschätzung, ist der finanzielle Ausgleich auch für die Vergangenheit anzupassen.“

Wir halten eine solche Risikoverteilung für fair und neutral.

#### 4. Grundsätze der Kostenfolgenabschätzung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände

Nach Art. 120 Abs. 2 Satz 4 SVerf neu regelt „das Nähere ... ein Gesetz“.

Der SSGT hält es für dringend erforderlich, dass die kommunalen Spitzenverbände im Verfahren der Kostenfolgenabschätzung gleichberechtigt beteiligt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass dem dann verfassungsrechtlich verankerten umfassenden strikten Konnexitätsprinzip auch in der Praxis tatsächlich Geltung verschafft wird.

Der SSGT fordert deshalb, dieses Beteiligungsrecht bereits in der Verfassung selbst festzuschreiben. In Anlehnung an die diesbezügliche Regelung in Nordrhein-Westfalen ist Art. 120 Abs. 2 Satz 4 SVerf neu wie folgt zu formulieren:

„Das Nähere regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgenabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.“

In diesem Punkt bleibt der vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung der saarländischen Verfassung bislang zum Nachteil der Kommunen klar hinter der Regelung in Nordrhein-Westfalen zurück.

#### 5. Gewährung des finanziellen Ausgleichs aus originären Landesmitteln

In der Gesetzesbegründung heißt es, die (nach Art. 120 Abs. 2 Satz 2 SVerf neu vorrangig vorzusehende) Möglichkeit einer pauschalierten Erstattung umfasse auch eine Erstattung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere eine Verteilung im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Der SSGT geht selbstverständlich davon aus, dass hier nicht eine Finanzierung aus der gem. § 6 K FAG zu ermittelnden Finanzausgleichsmasse gemeint ist, sondern jedenfalls ausschließlich „originäre“ Landesmittel eingesetzt werden sollen.

Dass dem so ist, muss zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden.

Aber auch unabhängig davon steht der SSGT einer Verknüpfung des strikten Konnexitätsprinzips mit dem kommunalen Finanzausgleich kritisch gegenüber, da hier zwei ihrem Wesen und ihrer Methodik nach unterschiedliche Ausgleichsmechanismen aufeinandertreffen:

Der finanzielle Ausgleich im Rahmen eines strikten Konnexitätsprinzips stellt vom Grundsatz her eine – wenn auch pauschalierte – Vollkostenerstattung sicher.

Demgegenüber geht es beim kommunalen Finanzausgleich nicht darum, eine vollständige Kompensation von Aufwendungen zu gewährleisten, sondern „lediglich“ eine angemessene Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu ermöglichen.

## 6. Einheitliches Gesetzgebungsverfahren für die Änderung des Art. 120 SVerf und das diesbezügliche Ausführungsgesetz

Abschließend hielte es der SSGT für außerordentlich wichtig und zielführend, das Gesetzgebungsverfahren betreffend das vorgesehene Ausführungsgesetz zu Art. 120 SVerf in das vorliegende Gesetzgebungsverfahren betreffend die Änderung des Art. 120 SVerf einzubeziehen. Andernfalls ist eine abschließende wertende Beurteilung der vorgesehenen Regelungen und der vom Gesetzgeber verfolgten Intentionen nicht möglich.

## II. Wiedereinführung und verfassungsrechtliche Verankerung einer sog. 5 Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht in Art. 66 Abs. 1 SVerf neu für Landtagswahlen die verfassungsrechtliche Verankerung der in § 38 Abs. 1 LBG festgelegten 5-Prozent-Sperrklausel vor. Der SSGT nimmt dies zum Anlass, um für die Wiedereinführung und verfassungsrechtliche Verankerung der 5-Prozent-Klausel auch für Kommunalwahlen zu plädieren. Insofern unterstützt der Verband das gleichlautende Petitum der SPD-Fraktion im Stadtrat der Landeshauptstadt Saarbrücken vom 28.10.2015 ausdrücklich.

Seit der Streichung der 5-Prozent-Klausel im Saarländischen Kommunalwahlrecht im Jahr 2008 ist eine starke Zersplitterung in der Zusammensetzung zahlreicher Kommunalvertretungen zu beobachten, die Entscheidungsfindungen erschweren und verzögern und damit die Funktionsfähigkeit verschiedener Räte durchaus massiv gefährden. Zudem übernehmen kleine Gruppierungen oder gar „Einzelvertreter“ die Rolle von Mehrheitsbeschaffern oder Mehrheitsverhinderern, die ihnen einen – gemessen an ihrem Wahlerfolg – weit überproportionalen Einfluss verschaffen kann.

Die als Anlage 1 beigefügte Tabelle verdeutlicht die zum Teil massiven Folgen des Wegfalls der 5-Prozent-Sperrklausel für die Zusammensetzung der Stadt- und Gemeinderäte nach den Wahlen von 2009 und 2014. Zusammenfassend ergibt sich danach folgende Übersicht:

Einwohnerzahl	Zahl Kommunen	Rats-sitze	Durchschnitt Parteien / Gruppierungen pro Rat			Durchschnitt Ratssitze pro Partei / Gruppierung		
			2004	2009	2014	2004	2009	2014
<b>bis 10.000</b>	13	27	3,16	4,6	4,1	8,6	5,9	6,6
<b>10.001 – 20.000</b>	29	33	3,1	5,3	5	10,6	6,2	6,6
<b>20.001 – 30.000</b>	4	39	3,0	5,8	5,5	13,0	6,8	7,1
<b>30.001 – 40.000</b>	3	45	4,0	6,7	7,3	11,3	6,8	6,1
<b>40.001 – 60.000</b>	2	51	4,5	5,5	6,5	11,3	9,3	7,8
<b>über 100.000</b>	1	63	4,0	7,0	9,0	15,8	9,0	7,0

Die Anzahl der Parteien / Gruppierungen in den einzelnen Stadt- und Gemeinderäten, die sich nach dem Wahlergebnis der Kommunalwahlen 2014 bei Geltung einer 2,5-Prozent-, 3-Prozent- bzw. 5-Prozent-Sperrklausel ergeben hätte, ist der als Anlage 2 beigefügten Tabelle zu entnehmen. Zusammenfassend ergibt sich insoweit folgende Übersicht:

	Ratssitze	Anzahl Parteien / Gruppierungen				
		Ist 2004	Ist 2014	Hypothetisch 2014		
			0 %	2,5 %	3 %	5 %
	1.764	167	265	264	257	200
<b>Durchschnitt Parteien / Gruppierungen pro Rat</b>		3,2	5,1	5,1	5,0	3,8
<b>Durchschnitt Ratssitze pro Partei / Gruppierung</b>		10,6	6,7	6,7	6,9	8,9

Danach ist festzustellen, dass bei der Kommunalwahl 2014 bei Geltung einer 5-Prozent-Sperrklausel – trotz einem gewissen Zuwachs gegenüber 2004 – merklich weniger Parteien / Gruppierungen in die Räte eingezogen wären als dies ohne Sperrklausel tatsächlich der Fall war.

Im Übrigen ist aber auch zu beachten, dass in den Räten derzeit insgesamt 77 Mitglieder „Einzelvertreter/innen“ sind, während es nach der Kommunalwahl 2004 nur 3 waren.

Dabei ist die gestiegene Zahl von Einzelmandatsträgerinnen und -trägern und kleinen Gruppen durchaus nicht mit einem Zuwachs an Demokratie gleichzusetzen. Insoweit beschreiben die auf die Situation in Nordrhein-Westfalen bezogenen Ausführungen im Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften – Kommunalvertretungsstärkungsgesetz – (Drucksache 16/9795 des Landtags Nordrhein-Westfalen) auch die im Saarland erkennbare Problematik zutreffend:

„Die zunehmende Zersplitterung der Kommunalvertretungen beeinträchtigt nämlich nicht nur die Arbeitsabläufe, sondern gefährdet auch eine am Gemeinwohl orientierte Politik der kommunalen Volksvertretungen. Für dieses Ziel ist eine konsistente Haushalts-, Sach- und Personalpolitik unabdingbar. Um dies zu gewährleisten bedarf es aber in den jeweiligen Kommunalvertretungen einer stabilen Mehrheit. Durch die Zersplitterung besteht jedoch die Gefahr, dass aufgrund der absehbaren Schwierigkeiten bei der Mehrheitsbeschaffung vielerorts die Bildung von „Großen Koalitionen“ als faktisch dauerhafter Zustand manifestiert wird. Dies erscheint bereits aus prinzipiellen Erwägungen als bedenklich. Es kann nicht im Interesse einer demokratisch legitimierten kommunalen Selbstverwaltung liegen, das Wahlrecht so auszugestalten, dass eine „Große Koalition“ innerhalb des Vertretungsorgans quasi institutionalisiert wird, weil durch wachsende Zersplitterung andere stabile Mehrheiten gar nicht mehr zu erreichen sind. Zudem ist es problematisch, wenn Kleinst- und Splitterparteien, die über keinen großen Rückhalt in der Wählerschaft verfügen, in die kommunalen Vertretungsorgane einziehen können und dort als „Zünglein an der Waage“ eine im Verhältnis zu ihrer Stimmenzahl weit überproportionale Machtposition erlangen bzw. in die Rolle der Mehrheitsbeschaffer oder -verhinderer gelangen können.“

Aus den dargestellten Gründen hält der SSGT die Wiedereinführung und verfassungsrechtliche Verankerung der 5-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen für dringend erforderlich.

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, gerne werde ich Ihnen und den übrigen Ausschussmitgliedern die Haltung unseres Verbandes zum vorliegenden Gesetzentwurf sowie zur Wiedereinführung der 5-Prozent-Klausel im Kommunalwahlrecht am 17.03.2016 persönlich erläutern.

Mit freundlichen Grüßen  
*gez. Barbara Beckmann-Roh*

Anlagen