

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

nachrichtlich:

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 46/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

14. Januar 2013

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein (Drs. 18/191) – Konnexität

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in der 18. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 19. Dezember 2012 wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, zu Fragen der Konnexität im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein (Drs. 18/191) Stellung zu nehmen.

1. Das Mitbestimmungsgesetz (MBG) war durch Artikel 12 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012¹ u. a. in den §§ 13, 37, 40, 44 und 47 geändert worden. Zusammenfassend wurden mit diesen Gesetzesänderungen die Anzahl der Personalratsmitglieder und der Mitglieder der Stufenvertretungen sowie der Umfang der Freistellung für Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, die Anzahl der durchzuführenden Personalversammlungen und die Zahl der gemeinsamen Besprechungen mit der Dienststellenleitung reduziert.

Durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein (Drs. 18/191) sollen diese Änderungen wieder rückgängig gemacht werden: Personalräte sollen statt aus höchstens 9 aus bis zu 13 Mitgliedern bestehen; zudem werden die Stufungen nach der Anzahl der Wahlberechtigten so

¹ Vom 17. Dezember 2010, GVOBl. S. 789, 805.

verändert, dass in kleineren Dienststellen mehr Personalratsmitglieder als bisher gewählt werden müssen (Art. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs). Auch die Anzahl der Mitglieder der Stufenvertretungen wird bei Dienststellen mit mehr als 5000 Wahlberechtigten auf elf erhöht (Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs). Die Anzahl der Arbeitstage, für die Personalratsmitglieder unter Fortzahlung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgelts für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen freizustellen sind, wird ausgedehnt (Art. 1 Nr. 2 a und b des Gesetzentwurfs). Gleiches gilt für die Freistellung des Personalratsvorsitzes für die Teilnahme an einer von einer Gewerkschaft oder einem Berufsverband einberufenen Konferenz der Personalräte (Art. 1 Nr. 2c des Gesetzentwurfs). Schließlich wird die Zahl der in der Regel in einem Kalenderjahr durchzuführenden Personalversammlungen und der gemeinsamen Besprechungen mit der Dienststellenleitung erhöht (Art. 1 Nr. 3 und 5 des Gesetzentwurfs).

2. Das **Konnexitätsprinzip** wird durch **Art. 49 Abs. 2 LV** gewährleistet. Werden danach Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer **Mehrbelastung** der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein **entsprechender finanzieller Ausgleich** zu schaffen.

2.1 Vorliegend soll den Gemeinden und Gemeindeverbänden allerdings keine völlig neue Aufgabe übertragen werden, denn die Bildung von Personalräten ist ihnen bereits nach dem geltenden § 1 Abs. 1 MBG vorgeschrieben. Jedoch sollen im Rahmen einer bestehenden Aufgabe die verbindlich vorgegebenen Kriterien der Aufgabenerfüllung verändert werden.

Sowohl der Schutzzweck des strikten Konnexitätsprinzips als auch die vom Gesetzgeber intendierte weite Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes sprechen dafür, dass nicht nur neue, sondern auch zusätzliche und erweiterte Aufgaben, die bei den Kommunen höhere Ausgaben verursachen, grundsätzlich eine Erstattungspflicht des Landes nach Art. 49 Abs. 2 LV auslösen.

Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist es, die finanziellen Grundlagen für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenwahrnehmung zu erhalten und zu verhindern, dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und somit die Eigenverantwort-

lichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird (vgl. *BVerfG*, Beschluss vom 7. Mai 2001, Az.: 2 BvK 1/00, RN 108; *SächsVerfGH*, *SächsVBl.* 2001, S. 61, 62; von *Mutius*, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 49 RN 15; *VerfGH NRW*, *DVBl.* 1985, S. 685; vgl. auch *Groth*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 49 RN 18). Das brandenburgische Verfassungsgericht entnimmt daher dem strikten Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 *BbgVerf.* nach seinem Sinn und Zweck ein Verschlechterungsverbot im Vergleich zum *status quo* und bezogen auf die einzelne Aufgabe (*BbgVerfG*, LKV 2002, S. 323, 324).

Auch die Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ zur Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes² sprechen für diese weite Auslegung des Konnexitätsprinzips. Danach erfasst die „Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben“ in Art. 46 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 2 LV alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch **hinsichtlich des Umfangs oder des Standards** – die Kommunen durch das Land **neu oder zusätzlich** in die Pflicht genommen werden (Drs. 14/1245, S. 18, lit. b; Hervorhebung durch Verf'in). Zum Begriff „öffentliche Aufgaben“ gehört zudem neben Teil- und Vollzugsaufgaben auch die Festsetzung kostenpflichtiger Standards (Drs. 14/1245, S. 18, lit. a). Der Verfassungsgeber hat dem Konnexitätsprinzip also ein weites Verständnis zugrunde gelegt. Auch wenn die Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Aufgabe bereits wahrnehmen, wird Konnexität ausgelöst, wenn sie bei der Erfüllung dieser Aufgabe hinsichtlich des Umfangs und Standards neu oder zusätzlich belastet werden (vgl. auch *Schumacher*, in: LKV 2000, S. 98, 100 f.).

Der Begriff „Standard“ umfasst nach dem normalen Sprachgebrauch einen Maßstab oder eine Norm bzw. stellt eine Angabe für die im allgemeinen Qualitäts- und Leistungsniveau erreichte Höhe dar (*Brockhaus*, Enzyklopädie in 30 Bänden, Band 26, 21. Aufl., 2006).

Vorliegend werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden hinsichtlich der gebildeten Personalräte verbindliche Vorgaben gemacht, die aufgrund des erweiterten Freistellungsanspruchs einer größeren Anzahl von Mitarbeitern eine zusätzliche Belastung darstellen. Es handelt sich also um eine **zusätzliche Inpflichtnahme hinsicht-**

² Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, Drs. 14/1245. Der Sonderausschuss hatte zur Aufgabe, u. a. einen Vorschlag zur Ergänzung der Landesverfassung bezogen auf den finanziellen Ausgleich für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände (Gewährleistung des Konnexitätsprinzips) vorzulegen.

lich des Aufgabenstandards. Der Gesetzentwurf zum Mitbestimmungsgesetz löst daher durch die Festlegung kostenträchtiger Standards dem Grunde nach Konnexität aus.

2.2 Weitere Voraussetzung für eine Erstattungsverpflichtung nach Art. 49 Abs. 2 Satz 2 LV ist, dass die Aufgabenübertragung für die Gemeinden oder Gemeindeverbände tatsächlich zu einer Mehrbelastung führt.

Dass durch die Erhöhung der Anzahl von Personalratsmitgliedern und deren Freistellung Kosten entstehen könnten, ist nicht von der Hand zu weisen. Da uns jedoch hinsichtlich der Höhe der bei den Kommunen entstehenden Kosten keine Informationen oder Daten zur Verfügung stehen, kann von Seiten des Wissenschaftlichen Dienstes zum Umfang der Kostenerstattung keine konkrete Aussage getroffen werden.

Von Seiten der Landesregierung wurde in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 19. Dezember 2012 ausgeführt, dass durch die hier in Frage stehenden Änderungen aufgrund von Art. 12 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 „Einsparungen im Mikro-Bereich“ erzielt worden seien. In der Sitzung des Finanzausschusses am 10. Januar 2013 wurde mitgeteilt, dass zu den erzielten Einsparungen eine Abfrage bei den Kommunen gestartet worden sei, jedoch bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Antworten vorlagen. Eine Abfrage bei den Ressorts habe aber ergeben, dass keine Einsparungen erzielt worden bzw. erzielte Einsparungen nicht bezifferbar seien.

Die *Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände* hat in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drs. 18/191 eine exemplarische Kostenfolgeabschätzung für eine Verwaltung mit 60 Wahlberechtigten dargestellt (Umdruck 18/531). Eine konkrete Kostenaufstellung enthält auch diese Stellungnahme jedoch nicht.

Mangels einer konkreten Bezifferbarkeit der Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände können an dieser Stelle daher nur grundsätzliche Erwägungen zum Umfang des finanziellen Ausgleichs gemacht werden.

Hinsichtlich des **Umfangs des Mehrbelastungsausgleichs** nach Art. 49 Abs. 2 Satz 2 LV („entsprechender“ finanzieller Ausgleich) ist der Gesetzgeber gehalten, die Mehrkosten auf Basis der objektiven Tatsachengrundlagen zu ermitteln. Dabei liegt es

allerdings in seinem Ermessen, nach welcher Methode die Mehrbelastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände errechnet werden. Dem Gesetzgeber steht bei der Bewertung und Typisierung der Mehrkosten eine erhebliche Einschätzungsprärogative zu, die verfassungsgerichtlich nur in Grenzen überprüfbar ist (*von Mutius*, in: Schmalz/Ewer/von Mutius/Schmidt-Jortzig, Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 2002, S. 395; *Groth*, in: Caspar/Ewer/Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 49 RN 19).

Denkbar sind:

- die präzise Berechnung des Einzelfalls,
- eine vereinfachte Modellrechnung,
- die Berechnung anhand pauschalierter Ansätze oder
- Vergleichsberechnungen, die die Situation vor und nach der Aufgabenübertragung zugrunde legen

(vgl. *Oebbecke*, in: Der Gemeindehaushalt 2011, S. 60 ff.; *Schliesky/Welti*, in: NordÖR 2001, S. 465, 468 f.; *Groth*, in: Caspar/Ewer/Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 49 RN 19).

Ein der „Mehrbelastung“ der Gemeinden und Gemeindeverbände „entsprechender“ finanzieller Ausgleich kann dabei auch die Berücksichtigung von Synergieeffekten bei bisherigen kommunalen Leistungen und Ausgaben sowie die Anrechnung von Einsparungen im Zuge der Aufgabenübertragung umfassen (Drs. 14/1245, S. 18, lit. e). Die genannten Synergie- und Einspareffekte sind als Bestandteil in die Kostenprognose einzubeziehen (Drs. 14/1245, S. 18 f., lit. g). Erweist sich die Prognose im Nachhinein als in der Summe nicht ausreichend, ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zum Nachbessern gehalten (*Groth*, in: Caspar/Ewer/Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 49 RN 19; vgl. auch *StGH BW*, DVBl. 1998, S. 1276, 1279 f.).

Für Gesetzentwürfe der Landesregierung ist das Kostenfolgeabschätzungsverfahren nunmehr seit Mai 2012 im **Konnexitätsausführungsgesetz** (KonnexitätsAusfG)³ geregelt. Gemäß § 3 Abs. 1 KonnexitätsAusfG nimmt die fachlich zuständige oberste Landesbehörde eine nach dem Stand des Verfahrens mögliche Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände nach folgender Maßgabe vor:

³ Vom 27. April 2012, GVOBl. S. 450.

Soweit erforderlich, haben die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Anforderung die bei ihnen vorhandenen Daten zur Verfügung zu stellen. Die zu erwartenden Personalausgaben oder -aufwendungen und Sachausgaben oder -aufwendungen sowie Zweckausgaben oder -aufwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände sind darzustellen. Soweit Investitionen für die Erfüllung der zu übertragenden Aufgabe erforderlich werden, sind diese ebenfalls zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 2 KonnexitätsAusfG). Sind durch den Gesetz- oder Verordnungsentwurf bei den betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden Entlastungen zu erwarten, sind die damit verbundenen Einsparungen entsprechend der Regelung in Absatz 2 zu ermitteln (§ 3 Abs. 3 KonnexitätsAusfG). Der Kostenfolgenabschätzung sind die sich bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltungstätigkeit ergebenden durchschnittlichen Kosten und Einsparungen zugrunde zu legen (§ 3 Abs. 4 KonnexitätsAusfG). Auf eine Berechnung nach den Absätzen 2 und 3 kann im Einzelfall verzichtet werden, wenn der Aufwand zur Ermittlung der Kosten sowie Einsparungen und Einnahmen unverhältnismäßig wäre. In diesem Fall können pauschalisierte Schätzungen vorgenommen werden. Ist nach übereinstimmender Einschätzung der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde und der kommunalen Landesverbände auch eine Schätzung nach Satz 2 nicht möglich, so ist eine Frist zu bestimmen, nach deren Ablauf die Kosten im Sinne des Absatzes 4 auf der Grundlage bis dahin gewonnener Erkenntnisse zu ermitteln sind (§ 3 Abs. 5 KonnexitätsAusfG).

Die Mehrbelastung im Sinne von Art. 49 Abs. 2 LV wird gem. § 4 Abs. 1 KonnexitätsAusfG aus der Differenz der jeweils nach § 3 KonnexitätsAusfG ermittelten Kosten und Einsparungen sowie Einnahmen und Erträge errechnet. Regelungen über Ausgleichszahlungen sollen gem. § 4 Abs. 2 Satz 4 KonnexitätsAusfG einen Verteilerschlüssel oder eine Pauschalierung vorsehen. Bei geringfügigen Mehrbelastungen kann gem. § 4 Abs. 3 KonnexitätsAusfG im Einvernehmen mit den Kommunalen Landesverbänden die Ausgleichsregelung zusammengefasst für mehrere Gesetze oder Verordnungen zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. In der Gesetzesbegründung hieß es hierzu, dies werde in der Regel dann der Fall sein, wenn es im Einzelfall lediglich zu geringfügigen Mehrbelastungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände komme oder der Verwaltungsaufwand für eine Festsetzung in keinem Verhältnis zu dem vorgesehen Ausgleichsbetrag stehe (Drs. 17/2150, S. 12).

Das Konnexitätsausführungsgesetz findet auf Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtages unmittelbar keine Anwendung. Jedoch spricht nichts dagegen, den Umfang des

Mehrbelastungsausgleichs in der dargestellten Weise zu ermitteln. Dabei müsste sich der Landtag ggf. der Amtshilfe durch die Landesregierung bedienen.

2.3 Zum Zeitpunkt des zu treffenden Mehrbelastungsausgleichs gilt Folgendes:

Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, eine Kostenregelung bereits im Aufgaben übertragenden Gesetz, also vorliegend im Gesetzentwurf zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes, zu treffen (*BVerfG*, Beschluss vom 7. Mai 2001, Az.: 2 BvK 1/00, RN 106 ff.). Die Landesverfassung bestimmt, dass, wenn die Aufgabenübertragung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung erfolgt, „dabei“ Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind. Ein zeitlicher, sachlicher und rechtlicher Kontext ist hinreichend, um das Verfassungsgebot „dabei“ zu erfüllen. Im Falle einer spezialgesetzlichen Regelung reicht es aus, wenn der finanzielle Ausgleich im selben Haushaltsjahr erfolgt. Ist eine **Kompensation außerhalb des übertragenden Gesetzes** – beispielsweise im Finanzausgleichsgesetz (FAG) – vorgesehen, muss die entsprechende Regelung aber spätestens innerhalb des folgenden Haushaltsjahres erfolgen, und zwar rückwirkend auf den Zeitpunkt der Aufgabenübertragung (Drs. 14/1245, S. 18, lit. f).

In diesem Falle ist der Gesetzgeber auch gehalten, sich bei der später im Finanzausgleichsgesetz zu treffenden Ausgleichsregelung mit den durch die Aufgabenübertragung entstehenden (Mehr-)Kosten konkret auseinanderzusetzen und den entsprechenden Betrag in der Gesetzesbegründung auszuweisen oder sich zumindest dazu zu äußern, da sich der Gesetzgeber nach dem Zweck der Verfassungsnorm grundsätzlich im Zuge der Aufgabenübertragung die auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zukommenden Kosten vergegenwärtigen soll (*von Mutius*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 49 RN 15; *Groth*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 49 RN 19; *StGH BW*, DVBl. 1998, S. 1276, 1279).

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger