

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU

Hannover, den 15.07.2014

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und zur Ausgestaltung des
Konnexitätsprinzips im Niedersächsischen Landesrecht**

Artikel 1

Änderung der Niedersächsischen Verfassung

Dem Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2011 (Nds. GVBl. S. 210), wird der folgende Satz 6 angefügt:

„⁶Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

Artikel 2

Gesetz zur Ausführung des Artikels 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung
(Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG)

§ 1

Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips

(1) ¹Überträgt das Land den Gemeinden, Landkreisen oder sonstigen kommunalen Körperschaften (Kommunen) nach Artikel 57 Abs. 4 NV Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben dieser Art, so hat es gleichzeitig aufgrund einer Kostenfolgenabschätzung Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. ²Ermöglicht ein Gesetz, dass durch Verordnung nach Artikel 43 Abs. 1 NV Aufgaben übertragen werden, hat bereits dieses Gesetz den finanziellen Ausgleich zu regeln oder Verfahren für den Ausgleich vorzusehen.

(2) Das Konnexitätsprinzip findet keine Anwendung, wenn die Kommunen nicht in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder Finanzierungspflichten, sondern wie private Dritte von neuen oder geänderten Anforderungen betroffen sind.

§ 2

Kostenfolgenabschätzung

(1) ¹Im Zuge einer Kostenfolgenabschätzung sind die mit einem Entwurf im Sinne von § 1 Satz 1 für die Kommunen verbundenen Kosten und Entlastungen sowie Einnahmen soweit möglich zu prognostizieren und abzuschätzen. ²Der Kostenfolgenabschätzung sind die bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltungstätigkeit sich ergebenden durchschnittlichen Kosten und Einsparungen zugrunde zu legen. ³Die Prognosen und Schätzungen sind mit pflichtgemäßer Sorgfalt und mit vertretbarem Aufwand vorzunehmen.

(2) ¹Die Grundsätze der Landesregierung zur Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung sind für die Ermittlung der Kosten in ihrer jeweils aktuellen Fassung anzuwenden. ²Grundsätzlich ist bei der Kostenfolgenabschätzung von Ist-Werten auszugehen. ³Pauschale Prognosen und Schätzungen sind für Personalkosten anzuwenden oder können angewendet werden, wenn der Aufwand

zur Ermittlung von Ist-Werten unverhältnismäßig wäre. ⁴Pauschale Prognosen und Schätzungen sind sachlich zu begründen.

(3) ¹Erfolgen im Zusammenhang mit einem Entwurf im Sinne von § 1 Satz 1 bei den betroffenen Kommunen Änderungen, die zu Entlastungen führen, sind die damit verbundenen Einsparungen zu ermitteln. ²Falls sich die Einsparungen nicht angemessen mit diesen Parametern ermitteln lassen oder die Ermittlung mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre, sind die Einsparungen pauschal zu schätzen. ³Die Schätzung ist sachlich zu begründen.

(4) Soweit die Kommunen berechtigt sind oder berechtigt werden sollen, die bei ihnen im Zusammenhang mit einem Entwurf im Sinne von § 1 Satz 1 entstehenden Kosten durch Einnahmen, insbesondere Gebühren, Auslagenersatz, Entgelte und Abgaben, zu decken, ist die Höhe solcher Einnahmen durch Prognosen und Schätzungen pauschal zu ermitteln.

(5) ¹Die Mehrbelastung ergibt sich aus der Differenz zwischen den Kosten einerseits und den Entlastungen sowie Einnahmen andererseits. ²Eine durchschnittliche Mehrbelastung der jeweils betroffenen Kommunen von bis zu 0,25 Euro je Einwohner und Jahr gilt als nicht erhebliche Bagatellbelastung, welche nicht auszugleichen ist.

§ 3

Belastungsausgleich

(1) ¹Der Belastungsausgleich kann sowohl in einem Aufgabenübertragungsgesetz oder in einem Belastungsausgleichsgesetz geregelt werden. ²Zum Belastungsausgleich können Kostenpauschalen nach Verteilschlüsseln auf die Kommunen verteilt werden. ³Verteilschlüssel sollen in sachlich angemessener Weise aus dem Regelungsgehalt des Aufgabenübertragungsgesetzes abgeleitet werden. ⁴Der Belastungsausgleich kann auch durch ein zuvor festgelegtes Erstattungsverfahren für die tatsächlichen Kosten erfolgen. ⁵Die jährliche Zahlung des Ausgleichs kann in Teilbeträgen erfolgen.

(2) ¹Die erstmalige Zahlung des Ausgleichs muss zeitnah nach der erstmaligen Belastung der Kommunen erfolgen. ²Die Zahlung ist zu leisten, solange die Aufgabe wahrgenommen wird. ³Die jährliche Pauschale kann in der Höhe variieren.

(3) ¹Ergeben sich durch spätere Änderungen für diese Aufgabe Entlastungen, ist der Belastungsausgleich zu reduzieren. ²Ergeben sich Belastungen, ist er zu erhöhen.

(4) ¹Die Kostenfolgenabschätzung ist erstmals vor Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsgesetzes mit den tatsächlichen Kosten zu vergleichen. ²In fünfjährigen Abständen ist eine Überprüfung der tatsächlichen Kosten mit ausgeglichenen Belastungen durchzuführen. ³Der Belastungsausgleich ist an die tatsächlichen Kosten anzupassen.

§ 4

Regelungsentwürfe der Landesregierung und der Landesbehörden

(1) ¹Regelungsentwürfe der Landesregierung und der Landesbehörden sind mit den kommunalen Spitzenverbänden in geeigneter Form rechtzeitig zu erörtern. ²Hierzu ist den kommunalen Spitzenverbänden der Regelungsentwurf einschließlich der Kostenfolgenabschätzung nach § 2 Abs. 1 mit einer angemessenen Prüfungsfrist zuzuleiten. ³Im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden kann auf die Erörterung verzichtet werden.

(2) Soweit die kommunalen Spitzenverbände mit der Kostenfolgenabschätzung oder einer vorgesehenen Regelung zur Deckung der Kosten oder zum Mehrbelastungsausgleich nicht einverstanden sind, soll ein Konsensgespräch durchgeführt werden.

(3) ¹Bei einem Gesetz- oder Verordnungsentwurf nimmt die Landesregierung die Ergebnisse des Erörterungsverfahrens nach Absatz 1 und eines Konsensverfahrens nach Absatz 2 in die Begründung des Entwurfs auf. ²Wurde eine Einigung nicht erzielt, ist dem Entwurf die Kostenfolgen-

abschätzung nach § 2 und die abschließenden Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände beizufügen.

(4) Bei einer Überprüfung der Kostenfolgenabschätzung nach § 3 Abs. 5 sowie bei einem Mehrbelastungsausgleich gemäß § 6 Abs. 1 gelten die Absätze 2 bis 4 entsprechend.

§ 5

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags

(1) Bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtages von Mitgliedern die Fraktionen angehören, die die Landesregierung tragen, gilt § 4 entsprechend.

(2) Bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtages von Mitgliedern die Fraktionen angehören, die die Landesregierung nicht tragen, kann die Kostenfolgenabschätzung und die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände spätestens im Beratungsverfahren erfolgen.

§ 6

Ausgleich von weitergehenden Mehrbelastungen

(1) Verbleiben den betroffenen Kommunen trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten nach § 1 Abs. 1 unabweisbare und wesentliche weitergehende Mehrbelastungen, ist vom Land ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten und die angemessene Verteilung der Mittel zu regeln.

(2) ¹Eine weitergehende Mehrbelastung wird durch eine erneute Kostenfolgenabschätzung nach § 2 Abs. 1 unter Berücksichtigung bereits bekannter tatsächlicher Kosten ermittelt. ²Eine weitergehende Mehrbelastung ist unwesentlich, wenn die bislang nicht ausgeglichene weitergehende Mehrbelastung der Kommunen den Betrag gemäß § 2 Abs. 5 nicht überschreitet.

(3) Betroffene Kommunen können innerhalb von zwei Jahren nach Kenntnis der weitergehenden Mehrbelastung vor dem Staatsgerichtshof auf Feststellung und Ausgleich der weitergehenden Mehrbelastung klagen.

§ 7

Evaluation

¹Die Landesregierung überprüft in fünfjährigen Abständen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes seine Anwendung und Auswirkungen. ²Insbesondere hat sie den Betrag nach § 2 Abs. 5 Satz 2 unter Berücksichtigung der allgemeinen Preis- und Lohnentwicklung zu überprüfen.

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof

Dem § 8 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 1. Juli 1996 (Nds GVBl. S. 342) zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2011 (Nds. GVBl. S. 414), wird die folgende Nummer 11 angefügt:

„11. über Klagen von Gemeinden, Landkreisen oder sonstigen kommunalen Körperschaften auf Feststellung und Ausgleich von weitergehenden Mehrbelastungen (§ 6 Abs. 3 Konnexitätsausführungsgesetz).“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil**I. Anlass**

Mit dem Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 25.01.2006 wurde in Niedersachsen das strikte Konnexitätsprinzip eingeführt. Das Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ wurde damit verfassungsrechtlich abgesichert. Die niedersächsischen Kommunen erhielten einen Anspruch auf Kostenerstattung, wenn das Land durch die Übertragung von Aufgaben oder die Änderung von Vorschriften, die ihnen Aufgaben übertragen, ihnen erhebliche Kosten verursacht.

Seit der Einführung durch die CDU-geführte Landesregierung ist das Konnexitätsprinzip bereits mehrfach zur Anwendung gekommen. Die Kommunen erhielten und erhalten hierdurch erhebliche Summen. Alleine 2011 betrug der Ausgleich laut einer Antwort der Landesregierung auf eine schriftliche Anfrage der CDU-Fraktion (Drs. 16/5106) 142 801 767 Euro.

Dennoch ist die Frage, wann und wie das Konnexitätsprinzip gilt und insbesondere wie Kosten abzuschätzen sind in Niedersachsen nicht klar geregelt. Die Begründungen von Gesetzesentwürfen der Landesregierung räumen teilweise offen ein, dass eine Kostenfolgenabschätzung nicht möglich sei (z. B. Entwurf eines Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes, Drs. 17/259).

Gegenwärtig umstritten sind zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden die Kosten für die Folgen der Inklusion Behinderter in den Schulen. Die kommunalen Spitzenverbände haben deswegen am 13.06.2014 eine Klage vor dem Staatsgerichtshof wegen Verletzung des Konnexitätsprinzips angekündigt.

Andere Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Hessen) haben hingegen gesetzliche Regelungen zur Anwendung des Konnexitätsprinzips. Bayern hat eine entsprechende Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden geschlossen.

Im Sinne einer kommunalfreundlichen Politik des Landes Niedersachsen ist daher ein Konnexitätsausführungsgesetz notwendig. Zur Klarstellung ist in die Landesverfassung die Möglichkeit hierzu einzufügen.

II. Ziele

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden gesetzliche Regelungen für ein Beteiligungs- und Kostenfolgenabschätzungsverfahren getroffen. Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für das Auslösen der Konnexität ergeben sich direkt aus der Verfassungsnorm (Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung). Bei zukünftig zu erlassenden Gesetzen und Verordnungen des Landes, mit denen das Land Aufgaben auf die Kommunen überträgt, ist ein Beteiligungs- und Kostenfolgenabschätzungsverfahren durchzuführen.

III. Schwerpunkte des Gesetzesentwurfes

Der Gesetzesentwurf sieht zunächst einen ausdrücklichen Hinweis in der Landesverfassung vor, dass das Nähere zum Konnexitätsprinzip durch ein Gesetz geregelt wird.

Im anschließenden Konnexitätsausführungsgesetz wird zunächst der Anwendungsbereich bestimmt. Es werden sodann Bestimmungen zur Kostenfolgenabschätzung getroffen und eine Bagatellschwelle definiert. Es wird festgehalten, dass ein Belastungsausgleich stattzufinden hat.

Für Regelungsentwürfe der Landesregierung wird ein Erörterungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschrieben. Für Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Landtages gelten teilweise geringere Anforderungen. Weitergehende Mehrbelastungen sind ebenfalls auszugleichen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu 1:

In Artikel 57 Abs. 4 wird ein zusätzlicher Satz 6 eingefügt. Dieser regelt lediglich zur Klarstellung, dass das Nähere durch ein Gesetz geregelt wird. Inhaltliche Änderungen des Konnexitätsprinzips sind damit nicht verbunden.

Zu Artikel 2:

Zu § 1:

Absatz 1 bestimmt den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips näher. Der Anwendungsbereich entspricht dem des Artikels 57 Abs. 4 NV. Zur sprachlichen Vereinfachung werden Gemeinden, Landkreise oder sonstige kommunale Körperschaften mit dem Oberbegriff der Kommunen bezeichnet. Für den Fall der Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen durch die Landesregierung, muss bereits mit der Ermächtigung eine Regelung für den Ausgleich getroffen werden.

In Absatz 2 wird das Konnexitätsprinzip für Fälle ausgeschlossen, in denen Kommunen privatwirtschaftlich handeln.

Zu § 2:

Vor dem Ausgleich von Belastungen der Kommunen müssen die Kostenfolgen abgeschätzt werden. Für dieses Verfahren sind einige Regelungen zu treffen. Es wird festgehalten, dass exzessive Ausgaben der Kommunen nicht zu berücksichtigen sind. Es ist immer von den notwendigen Kosten bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltungstätigkeit auszugehen.

In Absatz 2 wird für die Durchführung der Kostenfolgenabschätzung auf die bereits bestehenden Grundsätze für die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung verwiesen. Diese werden dahin gehend modifiziert, dass vorrangig mit Ist-Werten bei der Schätzung zu arbeiten ist. Nur bei unverhältnismäßigem Aufwand sind pauschale Schätzungen und Prognosen gerechtfertigt. Diese sind aber sachlich zu begründen. Für Personalkosten sind die jährlich aktualisierten Durchschnittswerte anzuwenden.

Gemäß Absatz 3 sind mögliche Einsparungen der Kommunen zu berücksichtigen. Gleiches gilt gemäß Absatz 4 für mögliche Gebühren.

Absatz 5 bestimmt die Bagatellgrenze, unter der kein Ausgleich zu erfolgen hat. Der Wert von 0,25 Euro pro Jahr und Einwohner entspricht den bisherigen Annahmen der Landesregierung, wie z. B. in Drs. 17/259.

Zu § 3:

In § 3 werden die Regelungen zum Ausgleich der Mehrbelastungen der Kommunen getroffen. Dieser kann auch durch ein eigenes Gesetz erfolgen.

Absatz 2 schreibt den zeitnahen Ausgleich mit der Übernahme der Aufgabe vor. Es wird festgehalten, dass der Ausgleich in der Höhe schwanken darf, beispielsweise weil zunächst Anfangsinvestitionen notwendig sind.

Absatz 3 sieht die Anpassung der Pauschalen an die spätere Entwicklung vor.

Zum Ausgleich von Kostensteigerungen muss die Kostenfolgenabschätzung nach spätestens fünf Jahren gemäß Absatz 5 mit den tatsächlichen Kosten abgeglichen werden. Die Kommunen haben einen Anspruch, dass auch spätere Kostensteigerungen, die schon durch die übliche allgemeine Teuerung eintreten, ausgeglichen werden. Das Konnexitätsprinzip gilt nicht nur für die zu einem bestimmten Zeitpunkt entstehenden Kosten, sondern auch für die zukünftige Preisentwicklung. Um diese abzubilden, ist eine regelmäßige Überprüfung notwendig.

Zu § 4:

Hier wird für Gesetzentwürfe der Landesregierung ein Erörterungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschrieben. Dies ist ebenfalls in Artikel 57 Abs. 6 NV für allgemeine Fragen geregelt. Ein spezielles Verfahren zur Frage der Konnexität ist gegenwärtig allerdings nicht vorgesehen. Auch existieren keine Regelungen für den Fall von Meinungsverschiedenheiten zur Frage der Konnexität bei einem Regelungsentwurf.

Für den Fall, dass mit den kommunalen Spitzenverbänden keine Übereinstimmung über die Kosten und den Ausgleich getroffen wird, soll in einem Konsensverfahren versucht werden eine Einigung herbeizuführen. Eine Einigung ist nicht zwingend vorgeschrieben. Jedoch ist in dem späteren Gesetzentwurf hierüber zu informieren, um dies in der parlamentarischen Beratung zu berücksichtigen.

Die Frage der Zuständigkeit innerhalb der Landesregierung zur Durchführung des Erörterungs- oder Konsensverfahrens ist von der Landesregierung im Rahmen ihres Organisationsrechts zu regeln.

Absatz 4 stellt sicher, dass auch die regelmäßige Überprüfung des Belastungsausgleichs mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert wird.

Zu § 5:

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtages sind teilweise anders zu behandeln, als Gesetzentwürfe der Landesregierung. Für Gesetzentwürfe von Mitgliedern, die Fraktionen angehören, die nicht die Landesregierung tragen, bedeutete eine vorgelagerte Kostenfolgenabschätzung und Erörterung mit den Spitzenverbänden eine erhebliche Erschwerung ihrer parlamentarischen Arbeit, da ihnen nicht die gleichen personellen und finanziellen Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Eine Kostenfolgenabschätzung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände kann daher auch mit der Unterstützung der Landesregierung im Beratungsverfahren durchgeführt werden. Dies gebieten bereits die Grundsätze der parlamentarischen Minderheitenrechte. Ein Verzicht auf die Kostenfolgenabschätzung und Erörterung ist damit nicht verbunden.

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtages von Mitgliedern die Fraktionen angehören, die die Landesregierung nicht tragen, beruhen zumeist auf Entwürfen oder erheblicher Zuarbeit der Landesregierung. Diesen steht außerdem eine wesentlich stärkere Unterstützung durch die Landesregierung zur Verfügung. Der Verzicht auf eine Unterscheidung ermöglichte ein Unterlaufen des § 4 in dem Gesetzentwürfe der Landesregierung als Gesetzentwürfe der Fraktionen, die die Landesregierung tragen, eingebracht würden.

Auf eine ausdrückliche Unterstützungspflicht der Landesregierung für Mitglieder des Landtages bei der Kostenfolgenabschätzung und Entwurfserstellung wurde verzichtet. Diese ergibt sich bereits aus Artikel 24 Abs. 1 NV und aus § 10 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung.

Zu § 6:

Um einen effektiven Ausgleich der Belastungen der Kommunen sicherzustellen, ist ein Anspruch auf den Ausgleich von weitergehenden Mehrbelastungen notwendig. Hierfür gelten die Grundsätze der Kostenfolgenabschätzung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten. Es handelt sich daher um einen nachgelagerten Anspruch auf Ausgleich für die Kommunen. Auch hierbei ist die Bagatellschwelle des § 2 Abs. 5 anzuwenden.

Mit Absatz 3 erhalten die betroffenen Kommunen ein Klagerecht auf Feststellung und Ausgleich der weitergehenden Mehrbelastung vor dem Staatsgerichtshof. Damit wird erreicht, dass erstattete Kosten und tatsächliche Kosten übereinstimmen. Eine Klagfrist von zwei Jahren gewährleistet, dass Verhandlungen mit der Landesregierung und die Überprüfung der Kosten einen ausreichenden zeitlichen Spielraum haben. Die Klagfrist entspricht der Regelung in § 36 Abs. 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof zur kommunalen Verfassungsbeschwerde.

Zu 7:

Mit der Evaluation soll die Anpassung an die Erfahrungen mit diesem Gesetz ermöglicht werden. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Bagatellgrenze des § 2 Abs. 5 Satz 2 angesichts der allgemeinen Preisentwicklung noch angemessen ist.

Zu Artikel 3:

Mit der Ergänzung des § 8 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof um eine Nummer 11 wird dieses Gesetz um die Möglichkeit der Klage auf Feststellung und Ausgleich des erweiterten Mehrbedarfes der Kommunen erweitert.

Zu Artikel 4:

Da das Konnexitätsprinzip bereits seit längerem gilt und nun lediglich ausgestaltet wird, sind keine Fristen zur Vorbereitung notwendig. Es spricht mithin nichts gegen ein kurzfristiges Inkrafttreten.

C. Alternativen

Es sind keine geeigneten Alternativen erkennbar.

D. Kosten

Die Umsetzung des Gesetzes verursacht nur geringe zusätzliche Kosten durch die teilweise erweiterten Anforderungen an die Gesetzesfolgenabschätzung. Diese sind aber zur Erfüllung des strikten Konnexitätsprinzips der Verfassung notwendig. Durch eine umfassende Kostenfolgenabschätzung werden die auszugleichenden Belastungen absehbarer. Dies ermöglicht entsprechende Änderungen von Gesetzentwürfen und damit eine geringere Belastung von Kommunen und Landeshaushalt.

Bei der Kostenfolgenabschätzung ist auch die Hilfe der kommunalen Spitzenverbände im Konsultationsverfahren kostenmindernd. In der Gesamtsumme ist daher von keinem Ausgabenanstieg auszugehen.

Björn Thümler
Fraktionsvorsitzender