

## **GESETZENTWURF**

**der Fraktion der AfD**

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Konnexitätsausführungsgesetz M-V)**

### **A Problem**

Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern enthält das Prinzip der strikten Konnexität. Dieses Prinzip konkretisierende Regelungen finden sich für die Gemeinden bzw. die Kreise in § 4 bzw. § 91 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Die Landesregierung, der Landkreistag und der Städte- und Gemeindetag verständigten sich auf die gemeinsame Erklärung zum Konnexitätsprinzip vom 20. März 2002. Diese enthält Leitlinien zur Kostenfolgeabschätzung.

Das Beteiligungsverfahren für die Erstellung von Entwürfen von Rechtsvorschriften bis zum abschließenden Kabinettsbeschluss ist in § 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung II Richtlinien zum Erlass von Rechtsvorschriften und weiteren Regelungen durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (GGO II) geregelt.

Eine gesetzliche Verfahrensregelung für die Kostenfolgeabschätzung als auch für das Beteiligungsverfahren gibt es bisher nicht in Mecklenburg-Vorpommern. Angesichts der hohen Bedeutung der kommunalen Finanzhoheit als Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist eine solche Regelung erforderlich. Weiterhin wurde durch die kommunale Ebene in Gesetzgebungsverfahren der jüngeren Zeit die unzureichende Umsetzung der gemeinsamen Erklärung durch die Landesregierung kritisiert.

**B Lösung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden nunmehr gesetzliche Regelungen für ein Beteiligungs- und Kostenabschätzungsverfahren getroffen. Die rechtlichen Voraussetzungen für das Auslösen der Konnexität begründen sich direkt aus der Verfassung (Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg- Vorpommern). Bei zukünftig zu erlassenden Gesetzen und Verordnungen des Landes, mit denen das Land Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände überträgt, ist ein Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahren durchzuführen. Das Kostenfolgeabschätzungsverfahren soll auch bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtages zur Anwendung kommen.

Sofern in diesem Verfahren festgestellt wird, dass sich bei den kommunalen Körperschaften durch eine beabsichtigte gesetzliche Regelung bzw. Verordnung eine Mehrbelastung ergibt, ist nach Artikel 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg- Vorpommern ein finanzieller Ausgleich zu gewähren.

**C Alternativen**

Im Rahmen der Zielsetzung des Gesetzentwurfes, der kommunalen Ebene einen Rechtsanspruch auf die Durchführung eines bestimmten Verfahrens zu geben, gibt es keine Alternative.

**D Notwendigkeit der Regelung**

Die gesetzliche Regelung ist notwendig, um der kommunalen Ebene einen Rechtsanspruch auf die Durchführung eines bestimmten Verfahrens zu verschaffen.

**E Kosten**

Die Umsetzung des Gesetzes verursacht weder zusätzliche Kosten noch zusätzlichen Verwaltungsaufwand, da die vom Gesetz vorgesehene Beteiligung bzw. Kostenfolgeabschätzung bereits nach GGO II bzw. gemeinsamer Erklärung durchgeführt werden sollten. Der Anspruch auf finanziellen Ausgleich der Mehrbelastung ist bereits in der Verfassung festgeschrieben (Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg- Vorpommern).

## ENTWURF

### **eines Gesetzes zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Konnexitätsausführungsgesetz M-V)**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### **Artikel 1 Konnexitätsausführungsgesetz M-V**

##### **§ 1 Anwendungsbereich**

(1) Dieses Gesetz findet Anwendung auf Gesetze oder Rechtsverordnungen des Landes, mit denen das Land Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben auf die kommunalen Körperschaften überträgt. Als Aufgabenübertragung nach Satz 1 gelten auch durch Gesetz oder Rechtsverordnung zusätzlich gestellte Anforderungen an die Erfüllung bestehender kommunaler Aufgaben.

(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung, wenn Gemeinden oder Gemeindeverbände wie private Dritte von neuen oder zusätzlichen Anforderungen betroffen sind.

(3) Weitergehende Regelungen über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände im Rahmen des Erlasses von Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

##### **§ 2 Beteiligungsverfahren**

(1) Das federführende Ministerium soll die kommunalen Landesverbände über Gesetz- oder Verordnungsentwürfe im Sinne des § 1 Absatz 1 zeitgleich mit der Staatskanzlei und den Ressorts über den Entwurf unterrichten (vorgezogenes Beteiligungsverfahren). Dabei sind die Aufgaben und Standards, die die kommunalen Körperschaften neu oder zusätzlich zu erfüllen haben, zu bezeichnen und die entstehenden Kosten in einer Kostenfolgeabschätzung nach § 3 darzustellen. Im Rahmen dieses Verfahrens kann den kommunalen Landesverbänden die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme unter Fristsetzung oder mündlicher Vorerörterung gegeben werden. Die zugeleiteten Unterlagen sind vertraulich zu behandeln. Erfolgt eine Stellungnahme der kommunalen Landesverbände, ist in dieser konkret unter Beifügung der bei ihnen vorhandenen Daten darzulegen, aus welchen Gründen der Kostenfolgeabschätzung des federführenden Ministeriums nach § 3 nicht gefolgt wird.

(2) Vor der abschließenden Beratung der Landesregierung über Gesetzentwürfe oder vor Erlass von Landesverordnungen im Sinne des § 1 Absatz 1 ist den kommunalen Landesverbänden Gelegenheit zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen zu geben. § 2 Absatz 1 Satz 2 und 5 gilt entsprechend. Die Frist für die schriftlichen Stellungnahmen beträgt mindestens sechs Wochen.

(3) Folgen die kommunalen Landesverbände der Kostenfolgeabschätzung des federführenden Ministeriums nicht, lädt letzteres zu einem Einigungsgespräch ein, das innerhalb von einer Woche nach Zugang der Einladung stattfinden soll. Wird dabei keine Einigung erzielt, so ist die Möglichkeit zu prüfen, die Kosten im Sinne des § 3 Absatz 4 nach Ablauf einer bestimmten Frist auf der Grundlage der bis dahin gewonnenen Erkenntnisse zu ermitteln. In diesem Fall wird nach abschließender Beschlussfassung der Landesregierung der Gesetzentwurf dem Landtag ergänzt um eine Darstellung der mit den kommunalen Landesverbänden strittigen Punkte übermittelt.

### **§ 3 Kostenfolgeabschätzung**

(1) Das federführende Ministerium nimmt eine nach dem Stand des Verfahrens mögliche Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte der kommunalen Körperschaften nach Maßgabe der folgenden Absätze vor. Soweit erforderlich haben die kommunalen Körperschaften auf Anforderung die bei ihnen vorhandenen Daten zur Verfügung zu stellen.

(2) Die zu erwartenden Aufgabenkosten in Form von Personal- und Sachaufwendungen sowie etwaige aufgabenspezifischen Vollzugsaufwendungen der kommunalen Körperschaften sind darzustellen. Soweit Investitionen für die Aufgabenerfüllung erforderlich werden, sind diese ebenfalls zu berücksichtigen.

(3) Sind durch den Gesetz- oder Verordnungsentwurf bei den betroffenen kommunalen Körperschaften Entlastungen zu erwarten, sind die damit verbundenen Einsparungen entsprechend der Regelung in Absatz 2 zu ermitteln. Satz 1 gilt entsprechend für Einnahmen oder Erträge, insbesondere Gebühren, Auslagenersatz, Entgelte und Abgaben, die im Zusammenhang mit der zu übertragenden Aufgabe zugunsten der Haushalte der kommunalen Körperschaften erhoben werden können.

(4) Der Kostenfolgeabschätzung sind die sich bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltungstätigkeit ergebenden durchschnittlichen Kosten und Einsparungen zugrunde zu legen.

(5) Auf eine Berechnung nach den Absätzen 2 und 3 kann im Einzelfall verzichtet werden, wenn der Aufwand zur Ermittlung der Kosten sowie der Einsparungen und der Einnahmen unverhältnismäßig wäre. In diesem Fall können pauschale Schätzungen vorgenommen werden. Ist nach übereinstimmender Einschätzung des federführenden Ministeriums 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.

#### **§ 4 Gesetzentwürfe des Landtages**

Für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtages gilt § 3 entsprechend mit der Maßgabe, dass als federführendes Ministerium das fachlich zuständige Ministerium anzusehen ist. Das Kostenfolgeabschätzungsverfahren ist vor einer abschließenden Beschlussfassung des Landtages durchzuführen. Über das Ergebnis ist der Landtag unverzüglich zu unterrichten.

#### **§ 5 Finanzieller Ausgleich**

Die Mehrbelastung im Sinne von Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich aus der Differenz der jeweils nach § 3 ermittelten Kosten und Einsparungen sowie Einnahmen und Erträge.

#### **§ 6 Anpassung des finanziellen Ausgleichs**

Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren ist der finanzielle Ausgleich nach Paragraph 5 durch das federführende Ministerium auf der Grundlage einer neuen Kostenberechnung anzupassen, sofern sich herausstellt, dass die zugrunde liegenden Annahmen fehlerhaft waren oder sich aufgrund späterer unvorhersehbarer Entwicklungen erhebliche Abweichungen ergeben haben. Sofern die kommunalen Landesverbände konkret unter Beifügung der bei ihnen vorhandenen Daten darlegen, dass eine Veränderung im Sinne des Satzes 1 eingetreten ist, sind Verhandlungen über eine Anpassung des Kostenausgleichs aufzunehmen. Für Kostenerhöhungen, die das Land Mecklenburg- Vorpommern verursacht hat, hat es einzustehen.

#### **§ 7 Anwendungsbestimmung**

Das nach diesem Gesetz vorgesehene Verfahren findet keine Anwendung auf den bei Inkrafttreten vorhandenen Aufgabenbestand und die sich daraus ergebenden Finanzierungspflichten der kommunalen Körperschaften.

#### **Artikel 2 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

**Nikolaus Kramer und Fraktion**

## Begründung:

### A Allgemeines

Artikel 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern enthält das Prinzip der strikten Konnexität. Dieses Prinzip konkretisierende Regelungen finden sich für die Gemeinden bzw. die Landkreise in § 4 bzw. § 91 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Die Landesregierung, der Landkreistag und der Städte- und Gemeindetag verständigten sich auf die gemeinsame Erklärung zum Konnexitätsprinzip vom 20. März 2002. Diese enthält Leitlinien zur Kostenfolgeabschätzung.

Das Beteiligungsverfahren für die Erstellung von Entwürfen von Rechtsvorschriften bis zum abschließenden Kabinettsbeschluss ist in § 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung II Richtlinien zum Erlass von Rechtsvorschriften und weiteren Regelungen durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (GGO II) geregelt.

Eine gesetzliche Verfahrensregelung der Kostenfolgeabschätzung sowie des Beteiligungsverfahrens wurde bislang nicht getroffen. Angesichts der hohen Bedeutung der kommunalen Finanzhoheit als Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts erscheint eine solche Regelung als prinzipiell wünschenswert.

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Verfahrensregelung wird deutlich anhand der Vorgänge um das Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes.<sup>1</sup> Bei der Ersten Lesung des Gesetzesentwurfs am 19. Juni 2019 waren die Konnexitätsverhandlungen noch nicht abgeschlossen, wie die zuständige Ministerin in ihrer Einbringungsrede einräumte.<sup>2</sup> Auch bei der Zweiten Lesung am 12. Dezember 2019 waren die Konnexitätsverhandlungen immer noch nicht abgeschlossen. Der Landtag sah sich daher veranlasst, in einer EntschlieÙung<sup>3</sup> die Landesregierung unter Fristsetzung aufzufordern, die Konnexitätsverhandlungen abzuschließen und unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Verhandlungsergebnisses vorzulegen.

Vertreter der kommunalen Ebene nahmen dieses und andere Gesetzgebungsverfahren zum Anlass, Kritik am Verfahren der Landesregierung zu üben.

So erklärte der Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e. V.: „Wir wünschen uns tatsächlich, dass die Prozesse, was die Mehrkosten betrifft, vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren oder mindestens gleichzeitig mit dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sind. Das heißt, die Mehrkostenregelungen, so sagt es ja auch die Verfassung, müssen in dem Gesetz, mit dem die Aufgabe übertragen wird, enthalten sein.“<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 7/3695

<sup>2</sup> Plenarprotokoll 7/67, S. 52

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 7/4462 geändert durch Landtagsdrucksache 7/4558

<sup>4</sup> Wortprotokoll der 76. Sitzung des Innen- und Europaausschusses am 16. Januar 2020, S. 38

Der stellvertretende Geschäftsführer des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. äußerte: „Wir würden uns eigentlich wünschen [...], wenn man sich an diese Vereinbarung [d. h. die gemeinsame Erklärung zum Konnexitätsprinzip] auch hielte [...] Wenn man jetzt sieht, dass diese Vereinbarung nicht mehr eingehalten wird, wäre vielleicht der Landesgesetzgeber gefragt, die Vereinbarung auch mal in eine gesetzliche Vorschrift zu gießen, damit das dann auch eingehalten wird.“<sup>5</sup>

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt diesen Erfahrungen und den daraus abgeleiteten Forderungen der kommunalen Ebene Rechnung.

## **B Im Einzelnen**

### **Zu Artikel 1**

#### **Zu § 1 - Anwendungsbereich**

Absatz 1 beschreibt den Anwendungsbereich des Gesetzes. Es kommt zur Geltung bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Erfasst werden dabei alle Aufgaben, für deren Erfüllung die kommunalen Körperschaften neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden.

Absatz 2 dient der Klarstellung, dass das Gesetz keine Anwendung findet, wenn neben den kommunalen Körperschaften auch private Dritte von neuen oder geänderten Anforderungen betroffen sind.

Absatz 3 dient der Klarstellung, dass weitergehende Beteiligungsrechte auch weiterhin Anwendung finden.

#### **Zu § 2 - Beteiligungsverfahren**

Die Absätze 1 bis 3 regeln das Beteiligungsverfahren und legen hierfür Fristen fest.

Absatz 1 macht deutlich, dass das federführende Ministerium für die Durchführung des Beteiligungsverfahrens verantwortlich ist. Absatz 3 stellt die Transparenz des Verfahrens gegenüber dem Landtag sicher.

#### **Zu § 3 - Kostenfolgeabschätzung**

Absatz 1 stellt klar, dass das federführende Ministerium, das durch Gesetz oder Verordnung eine Aufgabenübertragung nach § 1 Absatz 1 des Gesetzes auf die kommunalen Körperschaften vornimmt, auch die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte durchzuführen hat. Hierbei handelt es sich um eine nach dem Stand des Verfahrens mögliche Prognoseeinschätzung.

---

<sup>5</sup> a.a.O. S. 38 f

Absatz 2 regelt die darzustellenden Kostenbestandteile, die bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltungstätigkeit (vgl. § 3 Abs. 4) notwendig sind und unmittelbar anfallen:

### **1. Personalaufwendungen**

Die Personalaufwendungen setzen sich aus den durchschnittlichen Kosten der mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Mitarbeiter, multipliziert mit dem spezifischen Zeitaufwand, zusammen.

### **2. Sachaufwendungen**

Die Sachaufwendungen werden im Regelfall mit einem pauschalen Zuschlag von 10 % auf die Personalaufwendungen abgegolten, es sei denn, dass dies zu unangemessenen Ergebnissen führt.

Zu den Sachaufwendungen sind die ggf. aufgabenspezifischen Vollzugsaufwendungen (z. B. aus erforderlicher Heranziehung verwaltungsexterner Dienstleister für die Aufgabenerfüllung) zu addieren.

### **3. Investitionen**

Soweit Investitionen für die Erfüllung der zu übertragenden Aufgabe erforderlich werden, sind diese - ggf. pauschal - unter Beachtung der Nutzungsdauer zu berücksichtigen (Abschreibungen).

Absatz 5 sieht im Einzelfall einen Verzicht auf eine Berechnung nach den Absätzen 2 und 3 vorgesehenen Einzelpositionen vor, sofern der Aufwand einer Kostenermittlung unverhältnismäßig wäre. Es ist dem Gesetz/Verordnungsgeber nicht verwehrt, pauschalierte Ansätze oder vereinfachte Modellrechnungen zu verwenden. Soweit nicht anders möglich, sind Vergleichsberechnungen zwischen dem Zustand vor und nach der Aufgabenübertragung bzw. Standarderhöhung vorzunehmen.

## **Zu § 4 - Gesetzentwürfe des Landtages**

Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern differenziert nicht nach dem Initiator der dort genannten landesrechtlichen Regelung und unterwirft auch den einfachen Gesetzgeber dem verfassungsmäßigen Konnexitätsprinzip. § 23 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern sieht bereits eine Anhörung der kommunalen Landesverbände bei Ausschussberatung von Gesetzentwürfen vor. Einer Bezugnahme auf das Beteiligungsverfahren nach § 2 bedarf es daher nicht. § 4 weist die Durchführung einer Kostenfolgeabschätzung nach § 3 bei Gesetzentwürfen des Landtages dem fachlich zuständigen Ministerium als der Stelle zu, die dazu am besten geeignet ist. Ein Gesetzentwurf des Landtags soll erst dann dieser verfahrensrechtlichen Bestimmung unterliegen, wenn absehbar ist, dass er mit hinreichender Wahrscheinlichkeit im parlamentarischen Verfahren angenommen wird.

**Zu § 5 - Finanzieller Ausgleich**

Die Vorschrift stellt klar, dass den Kosten, die durch das Gesetz bzw. die Verordnung entstehen, die Einsparungen bzw. Einnahmen gegenübergestellt werden müssen. Das Konnexitätsprinzip hat nur solche Einschränkungen der Finanzhoheit der Gemeinden auszugleichen, die für diese unabwendbar sind und unmittelbar durch das Gesetz oder die Verordnung verursacht werden. Einsparungsmöglichkeiten und Kostenvorteile bei der Aufgabenveränderung sind gleichermaßen zu berücksichtigen. Das Konnexitätsprinzip soll keine allgemeine Stärkung der gemeindlichen Finanzkraft bewirken, sondern den Ausgleich unabwendbarer Mehrbelastungen sicherstellen.

**Zu § 6 - Anpassung des finanziellen Ausgleichs**

Der Artikel regelt die Anpassung des finanziellen Ausgleichs, sofern sich im Nachhinein Erkenntnisse herausstellen, dass die Berechnung der Mehrbelastung zu grob unangemessenen Ergebnissen geführt hat. Satz 2 räumt den kommunalen Landesverbänden für das Kostenanpassungsverfahren ein Initiativrecht ein.

**Zu § 7 - Anwendungsbestimmung**

Die Bestimmung schließt die Anwendung des im Gesetz vorgesehenen Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes aus. Eventuelle bereits zu diesem Zeitpunkt entstandene Konnexitätsansprüche werden hierdurch nicht berührt.

**Zu Artikel 2**

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.