



---

Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Herrn Vorsitzenden  
Thomas Rother, MdL  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel  
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II  
Telefon: (0431) 880-4542  
Fax: (0431) 880-7383  
Homepage: [www.lvstein.uni-kiel.de](http://www.lvstein.uni-kiel.de)  
E-Mail: [institut@lvstein.uni-kiel.de](mailto:institut@lvstein.uni-kiel.de)  
Durchwahl: 880-4542  
Datum: 5.03.2012

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/3770

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Beteiligungs- und  
Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Art. 49 Abs. 2 der Verfassung des  
Landes Schleswig-Holstein**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr  
geehrte Frau Schönfelder,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g.  
Gesetzentwurf (LT-Drs. 17/2150), die ich anliegend übermittle. Für Rückfragen sowie  
eine gegebenenfalls stattfindende mündliche Anhörung stehe ich gerne zur  
Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Prof. Dr. Utz Schliesky

---

Vorstand:

Prof. Dr. Ulrich Schmidt (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Christoph Brüning



---

## **Stellungnahme**

zum

### **Gesetzentwurf**

zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 49  
Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

**Gesetzentwurf der Landesregierung – LT-Drucksache 17/2150**

Bearbeiter: Prof. Dr. Utz Schliesky

## A. Allgemeines

---

Das Vorhaben eines Konnexitätsausführungsgesetzes ist sehr zu begrüßen. Das seit 1998 in Artikel 59 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein verankerte sog. strikte Konnexitätsprinzip ist als verfassungsrechtliches Prinzip notwendigerweise abstrakt und bedarf der Konkretisierung im Einzelfall. Die Praxis der vergangenen Jahre in Schleswig-Holstein als auch in anderen Bundesländern hat gezeigt, dass das im Einzelfall zu durchlaufende Verfahren sowie insbesondere die Methodik der Kostenberechnung erheblichen Unsicherheiten unterliegen. Diesem Mangel hilft der vorliegende Gesetzentwurf erfreulicherweise ab.

## B. Einzelfragen

---

### 1. Anwendungsbereich

Das Gesetz erfasst ausschließlich die Kostenverursachung durch Rechtsakte des Landes Schleswig-Holstein. Unmittelbare Kostenverursachungen durch den Bund oder die Europäische Union können dem Land nicht angelastet werden und sind deshalb auch nicht vom Anwendungsbereich des Konnexitätsausführungsgesetzes erfasst. Dies gilt allerdings nur für *unmittelbare* Zugriffe anderer Ebenen; sind die Länder EU-rechtlich oder durch Bundesgesetz mit der Wahrnehmung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe betraut worden und übertragen sie diese Aufgabe *durch Landesgesetz* auf die Kommunen, so greifen Art. 49 Abs. 2 LV SH und die diesen konkretisierenden Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes. § 1 Abs. 1 Satz 2 stellt insoweit auch klar, dass auch die Veränderung des Umfangs, des Niveaus oder der Standards der Aufgabenerfüllung, die nachträglich zusätzlich den Kommunen auferlegt werden und die zu einer Erhöhung der Kostenlast führen, ebenfalls vom Anwendungsbereich des Konnexitätsausführungsgesetzes erfasst sind.

§ 1 Abs. 2 konkretisiert das Konnexitätsprinzip dahingehend, dass nur spezifisch den Kommunen übertragene Aufgaben oder für diese geltende Standardverschärfungen ausgleichspflichtig sind. Allgemeine Veränderungen der Rechtslage, die für die Kommunen genauso wie für private Dritte gelten, sind seitens des Landes nicht zu kompensieren. Ein Beispiel wäre die Verschärfung feuerpolizeilicher Vorschriften für Gebäude, die für private Hauseigentümer genauso gelten wie für die öffentlichen Gebäude der Kommunen; in einem solchen Fall würde das Konnexitätsausführungsgesetz keine Anwendung finden, was verfassungsrechtlich unbedenklich ist.

§ 7 verdeutlicht mit einer etwas unglücklichen Formulierung, dass das Konnexitätsausführungsgesetz nicht für den bei Inkrafttreten des Gesetzes vorhandenen Aufgabenbestand und die daraus resultierenden Kostenlasten der Kommunen gilt. Wenn § 7 nur von dem „Verfahren“ spricht, könnte der – in der amtlichen Begründung allerdings korrigierte – Eindruck auftreten, es solle nur das Verfahren, nicht aber die materielle Kostentragungspflicht des Landes ausgeschlossen werden. Ohnehin würde es sich anbieten, die Regelung des § 7 in § 1 zu integrieren, um eine einheitliche Vorschrift über den Anwendungsbereich des Gesetzes zu haben.

Schließlich ist im Kontext in § 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs daran zu erinnern, dass nicht nur die bestehenden Beteiligungsrechte der Kommunen etwa nach § 132 GO, § 71 KrO oder gemäß der Vereinbarung über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände beim Erlass

von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften auch weiterhin neben dem Konnexitätsausführungsgesetz anwendbar sind. Darüber hinaus ist an die Regelungen des E-Government-Gesetzes zu erinnern, das ein eigenständiges Beteiligungsverfahren und eine eigenständige, am Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 2 LV SH orientierte Kostentragungspflicht des Landes vorsieht. Auch wenn das Konnexitätsausführungsgesetz ab Verabschiedung das „spätere“ Gesetz wäre, so verdrängt es das früher in Kraft getretene E-Government-Gesetz insoweit nicht, da dieses die speziellere und präziser ausformulierte Regelung für IT-Standards etc. enthält.

## **2. Beteiligungsverfahren**

Die Regelung des § 2 Konnexitätsausführungsgesetz formalisiert und erweitert das Beteiligungsverfahren der Kommunen über die kommunalen Landesverbände im Hinblick auf die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten. Neu und die kommunale Rechtsposition deutlich stärkend ist die Pflicht zu einem Einigungsgespräch zwischen kommunalen Landesverbänden und der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde, falls keine Einigkeit über die Kostenfolgenabschätzung besteht. Bringt auch dieses Gespräch kein Ergebnis, so muss nach § 2 Abs. 3 Satz 3 eine Darstellung der strittigen Punkte an den Landtag übermittelt werden. Diese Regelung ist sehr zu begrüßen, da sie dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit eine eindeutige Entscheidungsgrundlage ermöglicht und zugleich für ein Höchstmaß an Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sorgt.

## **3. Kostenfolgenabschätzung**

§ 3 regelt das Verfahren zur Abschätzung der Kostenfolgen, das einerseits unter Beteiligung der kommunalen Seite Transparenz schafft, andererseits allerdings einen nicht unerheblichen Aufwand auf Seiten der zuständigen obersten Landesbehörde als auch auf Seiten der Kommunen (bzw. kommunalen Landesverbände) bedingt. Dieser zusätzliche bürokratische Aufwand ist allerdings der Preis für die größere Kostentransparenz bei Aufgabenübertragungen und daher mit Blick auf den Zugewinn an gesetzgeberischer Rationalität sowie die bessere Möglichkeit zum exakten Kostenausgleich bei den Kommunen durchaus gerechtfertigt. Der Gesetzentwurf genügt insoweit auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als er in Abs. 5 pauschalisierte Schätzungen genügen lässt, wenn der Aufwand zur Ermittlung der Kosten bzw. Entlastungen angesichts der Kleinteiligkeit der Aufgabe unverhältnismäßig wäre.

Zutreffend wird die Zuständigkeit für das Kostenfolgenabschätzungsverfahren der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde zugewiesen; nur diese verfügt über die erforderlichen Informationen und ist in der Lage, ein derartiges Verfahren auch personell zu gestalten.

## **4. Verfahren bei Gesetzentwürfen des Landtages**

Nicht überzeugen kann der Gesetzentwurf bei der Regelung des § 4: Bei Gesetzentwürfen einzelner oder mehrerer Abgeordneter des Landtages sollen sowohl das Beteiligungs- (§ 2) als auch das Kostenabschätzungsverfahren (§ 3) vom Landtag durchgeführt werden. Schon die Formulierung ist hinsichtlich der Bedeutung unklar: Gemeint ist wohl die Landtagsverwaltung, doch ist diese nicht Herrin des Gesetzgebungsverfahrens bei Gesetzentwürfen von Abgeordneten oder Fraktionen. Die Verfügungsbefugnis über Gesetzentwürfe liegt bis zum Abstimmungsverfahren allein bei den Abgeordneten oder Fraktionen, die diese Entwürfe eingebracht haben. Die Landtagsverwaltung kann und darf aber nicht diese Gesetzentwürfe hinsichtlich möglicher Kostenfolgen modifizieren und über diese mit Dritten verhandeln; insoweit würde eine solche Regelung verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen. Dies könnten allenfalls die Fraktionen selbst, doch erscheint es

ebenso problematisch, wenn der Gesetzentwurf privatrechtlich organisierten Fraktionen ein nach Öffentlichem Recht zu bemessendes Verfahren zuweisen wollte.

Auch im Hinblick auf den vom Bundesverfassungsgericht aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz der funktionsgerechten Organstruktur **unterliegt § 4 erheblichen Bedenken**: Dieser Grundsatz verlangt, dass der Gesetzgeber eine Aufgabe dem dafür am besten geeigneten Organ zuweist. Dies ist für Beteiligungs- als auch Kostenfolgenabschätzungsverfahren zweifelsohne die fachlich zuständige oberste Landesbehörde, die allein über den nötigen Kenntnis- und Informationsstand sowie das nötige Personal zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen verfügt. Die Landtagsverwaltung ist weder vom Personalbestand noch erst recht von den einschlägigen Fachkenntnissen her in der Lage, derartige Verfahren durchzuführen. Sollte der Gesetzgeber dennoch der Landtagsverwaltung eine derartige Aufgabe zuweisen, so müsste die Landtagsverwaltung personell erheblich aufgestockt werden, um das nötige Fachwissen zu erarbeiten und vorzuhalten.

Darüber hinaus ist eine derartige Regelung **auch aus Sicht der kommunalen Landesverbände wenig geeignet**, da – etwa bei konkurrierenden Gesetzentwürfen von Landesregierung und Fraktionen – die Verfahren und Verhandlungen doppelt und mit unterschiedlichen Verhandlungspartnern durchzuführen wären. Eine derartige bürokratische Aufladung des Verfahrens ist weder sinnvoll noch erforderlich, vielmehr sollte jedenfalls das Verfahren gem. § 3 Konnexitätsausführungsgesetz immer von der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde durchgeführt werden; die Konzentration eines derartigen Verfahrens entspricht gängiger Praxis. Schließlich wären die fachlich zuständigen obersten Landesbehörde im Wege der Amtshilfe gem. §§ 32 ff. LVwG ohnehin gehalten, der Landtagsverwaltung in erheblichem Maße zuzuarbeiten, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt **eine Ersetzung der Entwurfsfassung durch folgende Regelung** sinnvoll erscheint:

*„§ 4  
Gesetzentwürfe des Landtages*

*Für Gesetzentwürfe einzelner oder mehrerer Abgeordneter des Landtages gilt § 3 entsprechend. Das Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahren ist vor einer abschließenden Beschlussfassung des Landtages durchzuführen. Über das Ergebnis ist der Landtag unverzüglich zu unterrichten.“*

Die Beteiligung der kommunalen Landesverbände ist ohnehin in der Geschäftsordnung des Landtages geregelt, so dass der Dialog zwischen Landtag und seinen Ausschüssen mit der kommunalen Seite auch weiterhin selbständig geregelt werden sollte. Einer Bezugnahme auf § 2 bedarf es insoweit nicht.

## **5. Finanzieller Ausgleich**

Die Regelung der §§ 5, 6 Konnexitätsausführungsgesetz-E entsprechen der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 49 Abs. 2 LV SH und konkretisieren diese. Insbesondere die vorgesehene Revision der Kostenschätzung innerhalb von fünf Jahren ist zu begrüßen.