

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 – 46a/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

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

18. März 2013

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein (Drs. 18/191) – Ergänzung zu unserem Gutachten (Umdruck 18/626)

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in der 18. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 19. Dezember 2012 war der Wissenschaftliche Dienst gebeten worden, zu Fragen der Konnexität im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein (Drs. 18/191) Stellung zu nehmen. Dieser Bitte sind wir mit einem Gutachten vom 14.01.2013 (Umdruck 18/626) nachgekommen.

In diesem Gutachten waren wir zu dem Ergebnis gekommen, dass der Gesetzentwurf zum Mitbestimmungsgesetz durch die Festlegung kostenträchtiger Standards dem Grunde nach Konnexität auslöst.

Hierzu möchten wir folgenden Hinweis ergänzen:

1. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern erfasst das Konnexitätsprinzip allein Sachaufgaben, nicht jedoch Organisationsaufgaben (Urteil vom 26.11.2009, Az.: LVerfG 9/08).¹

¹ Im Internet abrufbar unter: <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/Urteil26.11.09.pdf> .

Das zugrundeliegende Verfahren betraf die Verpflichtung der Kommunen, im Haushalts- und Rechnungswesen – spätestens – zum Haushaltsjahr 2012 die doppelte Buchführung (Doppik) einzuführen. Der Landkreis Bad Doberan hatte als Beschwerdeführer geltend gemacht, dass dafür kein hinreichender finanzieller Ausgleich gewährt worden sei und dies gegen das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern² verstoße.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern urteilte, dass sich – ungeachtet dessen, dass der Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 der Verfassung ohne Einschränkung auf öffentliche Aufgaben abstellt –, aus Sinn und Zweck sowie der Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift ergebe, dass sie allein Sachaufgaben – (...) – erfasse, nicht jedoch Organisations- bzw. Existenzaufgaben (aaO., S. 13). Geregelt sei kein allgemeines Verursachungsprinzip in dem Sinne, dass jegliche die Erheblichkeitsschwelle überschreitende Verursachung von Kosten bei den Kommunen durch das Land eine Ausgleichspflicht begründe. Der Mehrbelastungsausgleich knüpfe an eine zusätzliche Aufgabenverpflichtung und nicht lediglich an den durch eine Regelung verursachten zusätzlichen Aufwand an (aaO., S. 14).

Organisationsaufgaben seien mit dem Bestand der Organisation verbundene und dieser überantwortete Querschnittsaufgaben, die in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Selbstverwaltung angelegt seien. Dabei gehe es auch insoweit nicht um eine vom Konnexitätsprinzip erfasste Aufgabenverpflichtung, als die Organisationsbefugnisse der Kommunen durch Landesgesetz ausgestaltet würden. Die Kommunen als durch staatlichen Akt geschaffene, verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungseinheiten seien in ihrer Existenz und Handlungsfähigkeit von staatlichen Vorgaben abhängig. Um Fragen der Aufgabenüberforderung könne es insoweit ebenso wenig gehen wie um das Verhältnis von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Hinreichenden Schutz biete die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, und die Finanzierung werde über den kommunalen Finanzausgleich sichergestellt (aaO., S. 14 f.).

Auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof ist in anderem Zusammenhang zu dem Ergebnis gekommen, dass Vorschriften, die nur organisatorischen oder prozeduralen

² Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993, GVOBl. S. 372, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2011, GVOBl. S. 375, lautet: „Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Inhalt haben, keine „Aufgaben“ festlegen (SächsVerfGH, LKV 2005, S. 499, 502). Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass Vorschriften, die nur verwaltungsinterne Bereiche wie innere Organisation, Personal oder Haushaltswirtschaft betreffen, nicht dem Aufgabenbegriff des Konnexitätsprinzips unterfallen (*Sponer*, in: LKV 2010, S. 30).

2. Aufgrund des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein (Drs. 18/191) sollen Personalräte statt aus höchstens neun aus bis zu dreizehn Mitgliedern bestehen; zudem werden die Stufungen nach der Anzahl der Wahlberechtigten so 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).

Es handelt sich hierbei um eine öffentliche Aufgabe, die im Grundsatz alle Dienststellen des Landes, der Gemeinden, der Kreise und der Ämter sowie der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und der rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gleichermaßen betrifft (vgl. § 1 Abs. 1 MBG) und sich als Querschnittsaufgabe auf verwaltungsinterne Bereiche wie innere Organisation und Personal bezieht.

Da es sich somit nicht um die Übertragung einer Sachaufgabe an die Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern um eine auf innerdienstliche Belange zielende Regelung (vgl. Gesetzesbegründung, Drs. 12/996, S. 1), also eine reine Organisationsaufgabe handelt, würde das Gesetz zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein unter Zugrundelegung der dargestellten Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern keinen Anspruch auf Schaffung eines Mehr-

belastungsausgleichs nach Art. 49 Abs. 2 LV auslösen. Die Finanzierung wäre vielmehr allgemein über den kommunalen Finanzausgleich sicherzustellen.

3. Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts zu dieser Fragestellung liegt nicht vor.

Die Argumentation des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern lässt sich aber nach Systematik sowie Sinn und Zweck grundsätzlich auch auf das Konnexitätsprinzip gem. Art. 49 Abs. 2 LV übertragen. Ob sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 49 Abs. 2 LV Unterschiede ergeben, kann bis zur zweiten Lesung des Gesetzentwurfs Drs. 18/191 in dieser Woche allerdings nicht abschließend beurteilt werden.

Wegen der bevorstehenden zweiten Lesung möchten wir Sie gleichwohl vorab über diesen Aspekt der Rechtsprechung zum Konnexitätsprinzip informieren. Selbstverständlich sind wir – wenn dies gewünscht wird – gern bereit, die Fragestellung im Nachgang auch grundsätzlich aufzuarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger