



Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV)

***Zwischenbericht
der gemeinsamen Arbeitsgruppe
zur Vorlage an die
Mitglieder der Finanzkommission***

A. Zusammenfassung

Auf Vorschlag von Herrn Staatssekretär Manke wurde im Nachgang zur 12. Sitzung der Finanzkommission eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Einhaltung des Konnexitätsprinzips (AG Konnexität) eingerichtet. Unter Betrachtung diverser Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren der jüngeren Vergangenheit hat die AG Konnexität die Einhaltung der Vorgaben des Art. 57 Abs. 4 NV im Rahmen von zwei Sitzungen analysiert.

Dabei ist sie zu folgenden Ergebnissen gekommen:

1. Die Arbeitsgruppenmitglieder sind sich einig, dass das Konnexitätsprinzip wegen seiner wesentlichen Schutzfunktion für die Kommunen ein wichtiger und zwingend einzuhaltender Bestandteil der Niedersächsischen Verfassung ist.
2. Es besteht überdies Einigkeit darin, dass ein funktionierendes Verfahren für die Ermittlung von Kostenfolgenabschätzungen unabdingbare Voraussetzung für die verfassungskonforme Einhaltung des Konnexitätsprinzips ist.
3. Die Arbeitsgruppenmitglieder sind sich einig, dass hinsichtlich der absoluten und relativen Erheblichkeitsschwelle (Mehrbelastungen für die Kommunen in Höhe von 2 Mio. EURO pro Jahr bzw. 0,25 EURO pro Einwohner und Jahr) kein Anpassungsbedarf und ebenfalls kein Bedarf für ein Konnexitätsausführungsgesetz in Niedersachsen besteht.
4. Um die Einhaltung des Konnexitätsprinzips zu gewährleisten, sollen alle Ressorts, der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages sowie die Landtagsfraktionen sensibilisiert werden, dass bei Gesetzesfolgenabschätzungen nachvollziehbare und realistische Kostenberechnungen basierend auf einer Berechnungsgrundlage durchgeführt werden müssen. In diesem Zusammenhang bitten die Vertreter der AG KSV um frühzeitige Einbindung (vor der offiziellen Verbandsbeteiligung) bei der Kostenfolgenabschätzung.
5. Besteht im Hinblick auf die Konnexitätsrelevanz zwischen den Vertretern des Landes Niedersachsen und den Vertretern der AG KSV ein Dissens, so ist dieser in der Gesetzesbegründung darzustellen. In diesen Fällen ist ggf. die Vereinbarung zur Durchführung einer Evaluation des Gesetzes nach einer gewissen Zeit hilfreich.

6. Eine Kumulation mehrerer Gesetzesvorhaben in Bezug auf die Erheblichkeitsschwelle sieht die Landesverfassung nicht vor. Dementsprechend werden Gesetzesvorhaben hinsichtlich der entstehenden Mehrbelastungen im Rahmen der jeweiligen Kostenfolgenabschätzung grundsätzlich für sich betrachtet. Gleichwohl sind die Arbeitsgruppenmitglieder der Auffassung, dass im Rahmen der Kostenfolgenabschätzung in besonderen Einzelfällen eine Betrachtung vorheriger Mehrbelastungen durch Aufgabenübertragungen oder -änderungen in dem jeweiligen Fachgesetz angezeigt sein kann. Dies gilt insbesondere, wenn durch frühere Aufgabenübertragungen in dem jeweiligen Fachgesetz eine Erheblichkeit festgestellt wurde oder eine solche durch nunmehr vorgenommene Aufgabenübertragung oder -änderung erreicht werden könnte. Eine Prüfung, ob eine Erheblichkeit (nunmehr) vorliegt, soll nur in den Fällen erfolgen, in denen das jeweilige Ressort durch das Änderungsgesetz von einer auffälligen Kostensteigerung ausgeht. Die erwähnten Akteure sollen dahingehend sensibilisiert werden, einzelne Änderungsvorhaben nicht in mehrere Gesetzesvorhaben aufzusplitten, um dem Konnexitätsprinzip mehr Geltung zu verschaffen. In Fällen, in denen die AG KSV auffällige Kostenerhöhungen feststellt, sollte eine Kontaktaufnahme insbesondere mit dem zuständigen Fachressort erfolgen, um einen Lösungsansatz unter Einbeziehung sämtlicher Kostenfolgenabschätzungen des Fachgesetzes zu diskutieren.

7. Treten nach dem Erlass von Gesetzen und Verordnungen aufgrund allgemeiner Kostensteigerungen signifikante Kostenerhöhungen auf, sollten diese durch die AG KSV bei dem zuständigen Fachressort angezeigt und diesbezüglich sensibilisiert werden. In geeigneten Fällen sind bei neuen Gesetzesvorhaben dynamische Regelungen zur Kostenanpassung denkbar.

8. Sofern Bundesrecht geändert wird und das Land bereits zuvor durch eine dynamische Regelung die Aufgabe auf die Kommunen übertragen hat, sieht die Niedersächsische Verfassung nach Auffassung der Vertreter des Landes keinen Kostenausgleich im Rahmen der Konnexität vor.

Die Auffassungen der Vertreter des Landes Niedersachsen und der Vertreter der AG KSV divergieren in diesem Punkt. Während die Auffassung der Vertreter des Landes durch Rechtsprechung anderer Staatsgerichtshöfe bestätigt wird, wird die Auffassung der Vertreter der AG KSV, dass ein Unterlassen des Landes dem Handeln gleichkommt, teilweise durch Literaturmeinungen gestützt. Folgt man der Auffassung der AG KSV, hätte dies zur Folge, dass sämtliche Gesetzesänderungen des Bundes, bei denen das Land die Aufgabe auf die Kommunen bereits im Rahmen einer

dynamischen Aufgabenübertragung vorgenommen hat, eine direkte Verpflichtung des Landes zur Kostenübernahme zur Folge hätte, wenn die Erheblichkeitsschwelle überschritten wird.

B. Anlass und Prüfauftrag

Im Rahmen der 12. Sitzung der Finanzkommission am 06. Dezember 2021 wurde unter TOP V die Einhaltung des Konnexitätsprinzips nach Art. 57 Abs. 4 NV diskutiert.

Die Vertreter der AG KSV wiesen darauf hin, dass aus ihrer Sicht bei mehreren Gesetzesvorhaben der Landesregierung das Konnexitätsprinzip nicht oder nicht ausreichend beachtet worden sei.

Um dieser geäußerten Kritik nachgehen zu können, wurde als Ergebnis der 12. Sitzung der Finanzkommission vereinbart, eine durch Herrn Staatssekretär Manke vorgeschlagene gemeinsame Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung des Themas „Einhaltung des Konnexitätsprinzips“ (AG Konnexität) einzurichten.

Die AG Konnexität wurde mit Vertretern der AG KSV, namentlich mit Vertretern des Niedersächsischen Städtetages, des Niedersächsischen Landkreistages und des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes, des Niedersächsischen Finanzministeriums (Referat 11) und des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (Referat 33) eingesetzt.

Anhand der als **Anlage** zu diesem Zwischenbericht erstellten Gesetzes- und Verordnungsübersicht wurde der Prüfauftrag im Rahmen von zwei Arbeitsgruppensitzungen am 09.09.2022 und am 11.11.2022 abgearbeitet.

Die Arbeitsergebnisse sollen durch diesen Zwischenbericht den Mitgliedern der Finanzkommission vorgestellt werden. Da auch der Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Niedersachsen 2022-2027 „Sicher in Zeiten des Wandels“ eine Evaluierung des Konnexitätsprinzips ausdrücklich vorsieht und für die Abarbeitung dieses Arbeitsauftrags sowohl die Auffassung der Finanzkommission als auch die Erkenntnisse der AG Konnexität eine Grundlage darstellen können, wird ein Abschlussbericht nach der 14. Sitzung der Finanzkommission erstellt werden.

C. Rechtsgrundlage des Konnexitätsprinzips (Art. 57 Abs. 4 NV)

Das Konnexitätsprinzip verfolgt das Ziel, den Kommunen eine verfassungsrechtliche Absicherung vor finanziellen Mehrbelastungen zu schaffen, welche aus einer Aufgabenzuweisung oder -änderung durch den Landesgesetzgeber resultieren.

Dabei besteht eine Konnexitätsrelevanz, die ausschließlich durch materiell-gesetzliche Maßnahmen ausgelöst wird, erst dann, wenn die Mehrbelastungen erheblich sind. Art. 57 Abs. 4 NV richtet sich ausschließlich an die gesetz- und verordnungsgebenden Organe des Landes und ist daher nur bei Landesvorschriften einschlägig. Für unmittelbar vollziehbares Recht der EU und für Gesetze und Verordnungen des Bundes ist die Norm nicht einschlägig: Etwas anderes gilt, wenn den Kommunen durch landesrechtliche Bestimmung von der EU oder dem Bund kreierte Aufgaben übertragen werden.

Eine Erheblichkeit der Mehrbelastungen im Sinne des Art. 57 Abs. 4 Satz 2 NV liegt vor, wenn die Erheblichkeitsschwelle überschritten ist. Dabei liegt die sog. „absolute Erheblichkeitsschwelle“ bei 2 Mio. Euro und die sog. „relative Erheblichkeitsschwelle“ bei 0,25 Euro pro Einwohner des Landes Niedersachsen. Die Höhe der Erheblichkeitsschwelle bezieht sich jeweils auf die Mehrbelastungen pro Jahr. Sie entspricht (relativ gesehen, also pro Einwohner) denen anderer Bundesländer und ist seit Jahren gängige Verwaltungspraxis in Niedersachsen, zu der Einigkeit zwischen den Arbeitsgruppenmitgliedern besteht. Aufgrund der derzeitigen Einwohnerzahl Niedersachsens von ca. 8 Mio. entspricht die relative Erheblichkeitsschwelle auch der absoluten, sofern die Aufgabenübertragung oder -änderung alle Kommunen betrifft. Sollten durch die Übertragung einer neuen Aufgabe auf die Kommunen durch das Land oder die Änderung einer bereits bestehenden Aufgabe Mehraufwände von über 2 Mio. Euro entstehen, hat das Land die entsprechenden Kosten auszugleichen. Ist nur ein Teil der Kommunen von Aufgabenübertragungen oder -änderungen betroffen, so ist die Einwohnerzahl der Kommunen unter Berücksichtigung der relativen Erheblichkeitsschwelle heranzuziehen.

Vor diesem Hintergrund sind sich die Arbeitsgruppenmitglieder einig, dass das Konnexitätsprinzip wegen seiner wesentlichen Schutzfunktion für die Kommunen ein wichtiger und zwingend einzuhaltender Bestandteil der Niedersächsischen Verfassung ist. Auch besteht Einigkeit darin, dass ein funktionierendes Verfahren für die Ermittlung von Kostenfolgenabschätzungen unabdingbare Voraussetzung für die verfassungskonforme Einhaltung des Konnexitätsprinzips ist.

Die Arbeitsgruppenmitglieder bekräftigen, dass aus ihrer Sicht hinsichtlich der Parameter der absoluten und relativen Erheblichkeitsschwelle kein Anpassungsbedarf besteht und kein Bedarf für die Verabschiedung eines Konnexitätsausführungsgesetzes gesehen wird.

Um dem Konnexitätsprinzip zu bestmöglicher Geltung zu verhelfen, wurden anhand der als **Anlage** zu diesem Bericht beigefügten Gesetzes- und Verordnungsliste Problemfelder eruiert, denen es zu begegnen gilt.

D. Problemfelder in der Anwendung des Art. 57 Abs. 4 NV und Lösungsansätze

Anhand der Betrachtung der verschiedenen Vorhaben der Landesregierung mit möglicher Konnexitätsrelevanz wurden die folgenden Problemfelder herausgearbeitet, erörtert und – sofern möglich – zu diskutierende Lösungsansätze erarbeitet:

- I. Aus Sicht der Vertreter der AG KSV beinhalten einige Gesetzesbegründungen keine oder nicht ausreichende beziehungsweise nicht nachvollziehbare Kostenfolgenabschätzungen. Als Beispiel wurde die Novelle des Niedersächsischen Klimagesetzes aus dem Jahr 2020 angeführt. Dadurch entstünde zum Teil eine Unterfinanzierung der Kommunen für neue oder bestehende Aufgaben (z. B. Novelle des Niedersächsischen Gesetzes über Kindertagesstätten und Kindertagespflege sowie die entsprechende Durchführungsverordnung im Jahr 2021).

Die Ressorts, die Landtagsfraktionen (wegen § 22 Abs. 3 GO-LT) und der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtags sollten daher sensibilisiert werden, dass die Einhaltung des Konnexitätsprinzips mit der damit einhergehenden Schutz- und Warnfunktion für die Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen von hoher Relevanz ist.

Zu berücksichtigen sind in der Gesetzesfolgenabschätzungen vom jeweils zuständigen Ressort nicht nur zusätzlich entstehende Sachkosten, sondern auch zusätzliche Personalkosten, die durch die Übertragung einer neuen oder zusätzlichen Aufgabe entstehen. Die Berechnungsgrundlage der Kostenfolgenabschätzung sollte dabei realistisch und für Dritte nachvollziehbar sein. Sofern möglich sollte stets auf Erfahrungswerte oder berechnete Prognosewerte zurückgegriffen werden. Einzubeziehen sind die jeweiligen Personalkostensätze für die jeweilige Besoldungs- oder Entgeltgruppe, sodass auch eine (zumindest interne) Prüfung der Aufgabenwertigkeit zu erfolgen hat. Zu der Nachvollziehbarkeit der Kostenkalkulation ist die Erörterung der Berechnungsgrundlage, mithin der Personalkostensätze, der angenommenen Bearbeitungsdauer und des Aufgabenumfangs darzustellen. Sofern zum Zeitpunkt der Gesetzesfolgenabschätzung noch keine hinreichenden Erkenntnisse zum Aufgabenumfang, dem Aufgabenaufkommen etc. vorliegen, wäre eine Evaluierungsklausel im Gesetz denkbar, die eine spätere Überprüfung der getätigten Kostenfolgenabschätzung vorsieht, sodass ein finanzieller Ausgleich bei Überschreiten der Erheblichkeitsschwelle zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden kann. Dies kommt allerdings regelmäßig nur in Ausnahmefällen in Betracht, weil Art. 57 Abs. 4 NV grundsätzlich fordert, den Kostenausgleich unverzüglich zu regeln.

Im Rahmen der Arbeitsgruppensitzungen haben die Vertreter der AG KSV darum gebeten, frühzeitig (noch vor der offiziellen Verbandsbeteiligung) auf Arbeitsebene in die

Gesetzesfolgenabschätzung einbezogen zu werden, damit für die dortige Prüfung der finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen ausreichend Zeit bleibt.

- II. Bei einem bestehenden Dissens zwischen der AG KSV und dem für das Fachgesetz zuständigen Ressort bzgl. des Ergebnisses der Kostenfolgenabschätzung ist die unterschiedliche Auffassung zur Nachvollziehbarkeit und Sensibilisierung der Entscheidungsträger in die Gesetzesbegründung unter Darstellung der unterschiedlichen Ansichten aufzunehmen. Insbesondere in diesen Fällen ist ggf. eine zukünftige Evaluierung der Kostenfolgenabschätzung nach Inkrafttreten des Gesetzes hilfreich, sollte diese nicht ohnehin bereits durch das Gesetz vorgesehen sein. Ist eine Evaluierung nicht vorgesehen, so soll keineswegs eine fortlaufende Betrachtung der Kosten erfolgen, sondern lediglich bei einer offensichtlichen Unstimmigkeit der Kostenfolgenabschätzung oder drastischer Steigerung der anfallenden Kosten. Die AG KSV hat die Möglichkeit, die aus ihrer Sicht vorhandenen Unstimmigkeiten gegenüber dem jeweils zuständigen Ressort mitzuteilen.

- III. Sollte das Ausgangs- und jedes dieses Fachgesetz ändernde Einzelgesetz jeweils nicht konnexitätsauslösend sein, so würde durch eine kumulierte Betrachtungsweise, d. h. durch eine Addition der einzelnen Kostenfolgeabschätzungen, die Erheblichkeitsschwelle überschritten und – nach Auffassung der Vertreter der AG KSV – das Gesetz damit insgesamt konnexitätsauslösend werden (z. B. Novellen des Niedersächsischen Wassergesetzes in den Jahren 2020 und 2021).

Im Rahmen der Arbeitsgruppe haben sich Arbeitsgruppenmitglieder darauf verständigt, dass eine Kumulation im konnexitätsrelevanten Kontext dann vorliegen könnte, wenn in einem konkreten Fachgesetz sowie in den dazugehörigen Verordnungen über einen gewissen Zeitraum mehrere Gesetzesänderungen vorgenommen werden, durch die den Kommunen jeweils Aufgaben übertragen bzw. Aufgaben geändert werden. Die Zusammenfassung mehrerer fachgesetzlicher Änderungen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen, z. B. durch ein Artikel- oder Mantelgesetz, führt für sich genommen nicht zu einer Kumulation.

Im Rahmen der beabsichtigten Sensibilisierung sollen die Ressorts gebeten werden zu prüfen, ob eine auffällige Kostensteigerung durch das Änderungsgesetz ausgelöst wird. Sollte dies der Fall sein, so sollten die Ressorts die früheren Kostenfolgenabschätzungen dieses Gesetzes dahingehend betrachten, ob bereits durch frühere Aufgabenübertragungen in dem jeweiligen Fachgesetz eine Erheblichkeit festgestellt wurde oder eine solche durch die Aufgabenübertragung oder -änderung erreicht werden könnte. Dann soll das Fachressort im Rahmen einer Addition der jeweiligen in den Kostenfolgenabschätzungen enthaltenen Beträge prüfen, ob die

Erheblichkeitsschwelle (nunmehr) erreicht wird. In diesen Fällen wäre dann ein Kostenausgleich für den gesamten Aufgabenbereich zu prüfen.

- IV. Auch allgemeine Kostensteigerungen können nach Auffassung der Arbeitsgruppenmitglieder dazu führen, dass die Kommunen zum Teil einer erheblichen Mehrbelastung ausgesetzt sind, wenn die Kostenfolgenabschätzung entsprechende Kostensteigerungen nicht berücksichtigt bzw. nicht im Rahmen dynamischer Ausgleichsnormen (bspw. durch Bezugnahme auf die jeweils aktuell geltenden Personalkostensätze) regelt. In der Folge sind Mehraufwendungen durch die Kommunen zu tragen, sofern nicht eine erneute Kostenfolgenabschätzung mit einer Anpassung des Kostenausgleichs im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens oder einer Evaluierung erfolgt.

Die Inflation betrifft die Bevölkerung, das Land und die Kommunen gleichermaßen. In der Folge haben die Kommunen sowohl bei den Aufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises zum Teil erhebliche Mehrbelastungen zu tragen. Die Entwicklung der Mehrbelastungen durch die Aufgabenübertragung oder -änderung durch das Land kann sich somit im Zeitverlauf anders darstellen, als in der Kostenfolgenabschätzung seinerzeit angenommen. Dies führt dazu, dass die durch die Preissteigerung zusätzlichen Kosten von den Kommunen aus eigenen Mitteln finanziert werden müssen. Eine Anpassung der nach Art. 57 Abs. 4 Satz 2 NV verursachten und erheblichen Kosten ist vorzunehmen, wenn die tatsächlichen Kosten nicht der gesetzgeberischen Prognoseentscheidung bei der Festsetzung des finanziellen Ausgleichs entsprechen (siehe Gesetzesbegründung zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 10.01.2016, LT Drs. 15/2517).

Im Rahmen der Sensibilisierung soll darauf hingewiesen werden, dass in geeigneten Fällen dynamische Regelungen für den Kostenausgleich geschaffen werden könnten. Beispielsweise können bei der Bereitstellung von einer gewissen Anzahl von Vollzeiteinheiten die jeweils zum Zeitpunkt des vorzunehmenden Kostenausgleichs geltenden Personalkostensätze als Grundlage herangezogen werden. Für den Kostenausgleich der übrigen Mehrbelastungen sollen die Ressorts dann bei Auffälligkeiten eine Überprüfung der Kostenfolgenabschätzung vornehmen.

Eine fortdauernde Überprüfung ist mangels Umsetzbarkeit aufgrund des dafür erforderlichen Zeitaufwands nach Auffassung der Arbeitsgruppenmitglieder nicht zielführend. Die AG KSV hat gleichwohl die Möglichkeit, bei erheblichen Kostenerhöhungen durch Preissteigerungen auf die jeweiligen Ressorts zuzugehen und eine Überprüfung der Kostenfolgenabschätzung unter Beachtung der

Kostenänderungen anzuregen. Eine Nachsteuerung jeder noch so geringfügigen Kostenerhöhung ist dabei nicht praktikabel.

- V. Von besonderer Relevanz ist die Änderung bereits bestehender Aufgaben durch Bundesrecht, die im Rahmen einer dynamischen Aufgabenübertragungsnorm des Landes automatisch (ohne die Änderung von Landesgesetzen oder Verordnungen) auf die Kommunen übergehen. In der Bewertung der Kostenausgleichspflicht in diesen Fällen herrscht ein bisher nicht aufzulösender Dissens zwischen den Vertretern der AG KSV und den Vertretern des Landes Niedersachsen.

Die Thematik wird in der Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich bewertet.

Art. 57 Abs. 4 Satz 1 NV sieht vor, dass das Land den Kommunen Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zuweisen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung durch Weisung übertragen kann. Nach Satz 2 sind durch derartige Vorschriften entstehende erhebliche und notwendige Kosten auszugleichen. Nach Satz 3 sind auch bei einer Änderung einer solchen Vorschrift entstehenden Mehrkosten auszugleichen, wenn sich die Kosten erheblich erhöhen.

Die im Rahmen der Föderalismusreform 2006 geschaffenen Regelungen der Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) führen dazu, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben durch Bundesgesetz nicht direkt übertragen werden dürfen. Das Land muss die Aufgabenübertragung auf die Kommunen seitdem selbst vornehmen. Dies kann durch eine statische (bspw. Verweis auf eine bestimmte Fassung eines Bundesgesetzes) oder dynamische (Gemeinden sind allgemein zuständig für eine bestimmte Aufgabe) Aufgabenübertragung erfolgen. Nach Auffassung der Vertreter des Landes greift das Konnexitätsprinzip nur in den Fällen, in denen das Land selbst aktiv wird, also bspw. eine Zuständigkeitsvorschrift oder ein Gesetz selbst ändert.

Die Vertreter der AG KSV hingegen setzen ein „Tun durch Unterlassen“ dem Handeln gleich, sodass eine Konnexitätsrelevanz eintritt. Sie verweisen darauf, dass der Bund den Kommunen keine Aufgaben übertragen darf (Art. 74 Abs. 1 Satz 7 GG) und die Länder Bundesgesetze verfassungsrechtlich als eigene Aufgaben ausführen (Art. 83 GG), weshalb sie Adressat der Bundesgesetzgebung sind. Die Vertreter der AG KSV weisen außerdem darauf hin, dass die Auffassung des Landes zu einer Schutzlücke für die Kommunen führen würde.

Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes zu dieser Problematik ist nicht existent. Andere Landesverfassungsgerichte¹ haben in anderen Bundesländern die Auffassung vertreten, die derjenigen der Vertreter des Landes Niedersachsen entspricht. Für die Auffassung der Vertreter der AG KSV hingegen gibt es Zustimmung in der Literatur².

Im Rahmen der AG Konnexität konnte keine Einigkeit erzielt werden. Daher wurde einvernehmlich beschlossen, dass diese Problematik ergebnisoffen dargestellt wird. Ein Lösungsvorschlag unterbleibt somit.

¹ VerfGH NW, Urteil v. 09.12.2014, 11/13; VerfGH RP, Urteil v. 30.10.2015, 65/14; LVerfG MV, Urteil v. 19.08.2021, 2/19; VerfGH NW, Urteil v. 10.01.2017, 8/15.

² Vgl. *Engelken*, NVwZ 2015; *Wendt*, DÖV 2017 S.1; *Meyer*, NVwZ 2021 S. 1754; *Henneke*, Der Landkreis 2021 S. 18; *ders.* Gemeindehaushalt 2021 S. 241; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021 S. 1487; *Schröter*, KommJur 2022 S. 365.

Anlage

Nds. Ministerium für Inneres und Sport

Hannover, den 08.03.2022

Ref. 33

Bearbeiter/in: Hr. Wortmann

Aktenzeichen 33.11 – 10461/02

Telefon: -4706

Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren der vergangenen Jahre mit möglicher Konnexitätsrelevanz

1. Konnexitätsrelevante Vorhaben, die unterhalb der Erheblichkeitsschwelle (< 2 Mio. Euro) des Art. 57 Abs. 4 S. 2 NV liegen (auch unstrittige Fälle)

Gesetz bzw. Verordnung	Sachdarstellung und Bewertung
Niedersächsisches Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG) und DVO-NKitaG <i>Novelle 2021</i> MK	Aus Sicht der AG KSV ist der gesamte Aufgabenbereich (Investitionskosten und Personalkostenersatzung) durch das Land unterfinanziert. Regelmäßig wird auf hohe und steigende Haushaltsbelastungen hingewiesen; zudem sei das Abrechnungsverfahren zu bürokratisch, kompliziert und unübersichtlich. Bei der letzten Novellierung des NKiTaG wurde kritisiert, dass es zu Standarderhöhungen kam. Genannt wurde insbesondere die Pflicht in § 11 NKiTaG, dass während der gesamten Randzeiten je Gruppe mindestens zwei pädagogische Fachkräfte regelmäßig tätig sein müssen. Im Gesetzgebungsverfahren hat das MK hierin keine erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen feststellen können, weshalb die Konnexitätsrelevanz verneint wurde. (Im Rahmen der Verbandsbeteiligung zur DVO wurde eine geplante Vorgabe zur Einrichtung von Küchen wieder gestrichen, die zu einer Standarderhöhung mit verbundenen Mehraufwendungen bei den kommunalen Trägern geführt hätte.)
Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) <i>Novellen 2020 und 2021</i> MU	Das NWG wurde zunächst im Jahr 2020 im Zuge des Fraktionsgesetzentwurfs zur Umsetzung des sog. Niedersächsischen Weges novelliert. Zwischenzeitlich wurde der zweite Teil des ursprünglich gesamten Gesetzentwurfs vom Landtag beschlossen. Das MU ging von keinen erheblichen Mehraufwendungen durch den 2021er Gesetzentwurf aus. In Summe der beiden Änderungen, die zeitlich nah aneinander liegen, beklagt die AG KSV in ihrem Finanzbericht 2021 die Missachtung der Konnexität. Eine im Gesetzgebungsverfahren 2021 von den Kommunen für fachlich erforderlich gehaltene Regelung zur Anzeige und Kontrolle von Feldmieten wurde nach der Verbandsbeteiligung zur Vermeidung eines Mehrbelastungsausgleichs gestrichen. Stattdessen wurde eine Verordnungsermächtigung für diesen Bereich aufgenommen; bei der noch zu erstellenden Verordnung muss jedoch auch Art. 57 Abs. 4 NV beachtet werden.
Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) <i>Novelle 2021</i> MS	Die finanziellen Auswirkungen des NBGG auf die Kommunen waren bereits bei vergangenen Novellierungen strittig. In § 14 Abs. 1 NBGG ist eine jährliche Leistung für Aufwendungen der Kommunen von 1,5 Mio. Euro festgesetzt, die jedoch lt. MF keinen konnexitären Kostenausgleich, sondern eine freiwillige Leistung des Landes darstellt. Die 2021er Novelle enthält möglicherweise Standarderhöhungen. Im Laufe der Beratungen der Landesregierung zu diesem Gesetz war ursprünglich die Erhöhung des vorgenannten Betrags auf 2 Mio. Euro vorgesehen. Diese Erhöhung wurde jedoch nach der Verbandsbeteiligung zurückgenommen und stattdessen eine Evaluationsklausel in Art. 2 des Änderungsgesetzes aufgenommen. Demnach evaluiert die Landesregierung die durch dieses Gesetz bedingten Aufwendungen im Sinne des Art. 57 Abs. 4 NV bis zum 31. Dezember 2023.
Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-SOG) <i>Novelle 2021</i>	Die Zuständigkeit für die Überwachung der Antibiotikaminimierung in der landwirtschaftlichen Tierhaltung vom Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) wurde zum 01.01.2022 auf die kommunalen Veterinärbehörden (Landkreise und kreisfreien Städte) verlagert. Im Bereich des Arzneimittelgesetzes wurde eine Zuständigkeitsverlagerung von den Landkreisen und kreisfreien

<p>MI/ML</p>	<p>Städten auf das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt vorgenommen; zudem ging die sachliche Zuständigkeit für die Ernennung zu amtlichen Tierärzten auf das ML über. Die AG KSV begrüßt die aus ihrer Sicht sinnvolle Aufgabenverlagerung grundsätzlich. Im Rahmen der Verbandsbeteiligung wurde jedoch kritisiert, dass die Gebühreneinnahmen für die Überwachung der Antibiotikaminimierung die tatsächlichen Ausgaben für die Aufgabenerfüllung wahrscheinlich nicht decken; zudem wurden die hohen Kosten zu Beginn der Aufgabenübertragung problematisiert. Das ML geht jedoch insgesamt nicht von erheblichen Mehrbelastungen für die Kommunen aus. Zum einen seien die Minderaufwendungen durch die Entziehung der Aufgaben für Tierversuche auf das LAVES sowie ML zu berücksichtigen. Zum anderen werden die Gebührensätze regelmäßig geprüft und bei Bedarf angepasst.</p>
<p>Niedersächsisches Pflegegesetz (NPflegeG) <i>Novelle 2020</i> MS</p>	<p>Die Änderungen des NPflegeG beinhalteten für die Kommunen neue Aufgaben, die zusätzlichen Aufwand verursacht haben. So wurden eine Verpflichtung zur Erstellung eines Pflegeberichtes alle vier Jahre und das Abhalten einer Pflegekonferenz alle zwei Jahre in das Gesetz aufgenommen. Zudem werden u.a. Förderungen künftig nur noch gewährt, wenn das Pflegepersonal aufgrund eines Tarifvertrages entlohnt wird. Die kostenmäßige Belastung schätzte das MS gem. der GFA auf rd. 142.500 € jährlich, weshalb von keiner Erheblichkeit und Konnexitätsrelevanz ausgegangen wurde.</p>
<p>Niedersächsisches Klimagesetz (NKlimaG) <i>Novelle 2020</i> MU</p>	<p>§ 8 NKlimaG enthält die Verpflichtung einer jeden Kommune, Energieberichte zu erstellen und zu veröffentlichen. Nach dessen Absatz 2 sind die bei der Kommune anfallenden Kosten für Strom- und Heizenergie, die Verbräuche sowie die damit verbundenen Emissionen von Kohlendioxid aufzunehmen. Im Hinblick auf die Verbräuche an Strom- und Heizenergie sind sämtliche von der Kommune genutzten Gebäude zu berücksichtigen. Aus Sicht der KSV ist eine vernünftige GFA sowie ein Mehrbelastungsausgleich unterblieben. Aktuell wird eine erneute Änderung des NKlimaG erwogen; die Unterlagen sehen bislang einen Kostenausgleich für neu zu übertragene Aufgaben vor.</p>
<p>Nds. Gesetz zum Grundstückverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz (NGGLR) <i>Novelle 2021-22</i> ML</p>	<p>Durch die Senkung von Freigrenzen bei der Genehmigungspflicht für die Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke (1 ha -> ½ ha) und bei der Anzeigepflicht von Landpachtverträgen (2 ha -> ½ ha) sowie durch die Änderung der Voraussetzungen der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts entsteht für die Kommunen (Landkreise, kreisfreie Städte und große selbständige Städte) eine Mehrbelastung. Lt. ML werden beim Grundstücksverkehr durchschnittlich 21 Fälle je Jahr und Genehmigungsbehörde erwartet (80% leicht, 20 % schwer). Der Verwaltungsaufwand bei der Anzeigepflicht von Landpachtverträgen konnte mangels Daten nicht quantifiziert werden. Die vermehrte Einbindung von Siedlungsbehörden hinsichtlich der Änderungen beim siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht stelle ebenfalls keine erhebliche Mehrbelastung dar. ML geht davon aus, dass eine Ausgleichspflicht des Landes unter konnexitätsrechtlichen Gesichtspunkten mangels erheblicher Mehrbelastung nicht entsteht. Das Gesetz ist noch nicht beschlossen.</p>
<p>Nds. Abfallgesetz <i>Novelle 2021</i> MU</p>	<p>Umsetzung der EU-Hafenauffangrichtlinie. Bisher wurden von der Hafenbehörde auf Grundlage der geltenden Regelungen bereits Kontrollen durchgeführt. Auch mit der Neufassung des Nds. Abfallgesetzes wird die Hafenbehörde die geforderten Kontrollen in ähnlichem Umfang wie bislang durchführen (§ 37 Abs. 1 Satz 2). Das für das Hafenwesen zuständige MW geht nach derzeitiger Einschätzung bei den Kontrollen von keinem messbaren zusätzlichen Aufwand aus; auch für die Eingaben in die Systeme der EMSA ist nach Einschätzung des MW nur ein geringer zeitlicher Aufwand erforderlich. Von der AG KSV wurde im Rahmen der Verbandsbeteiligung kritisiert, dass der Gesetzesbegründung keine konkreten Zahlen über die entstehenden Mehraufwendungen zu entnehmen sind. Dies sei jedoch lt. MW aufgrund der Besonderheit des Einzelfalls nicht möglich gewesen.</p>
<p>Mietenspiegelreformgesetz (MsRG) <i>Bundesgesetz vom 10.08.2021</i> MU</p>	<p>Das ab dem 01.07.2022 gültige Bundesrecht regelt, dass die Länder die zuständigen Stellen für die (künftig) verpflichtende Erstellung von Mietenspiegeln nach § 558c Abs. 4 S. 2 BGB bei Städten über 50.000 Einwohner bestimmen. Der NST hat auf die finanziellen Auswirkungen</p>

	dieses Gesetzes hingewiesen. Bei dieser noch ausstehenden Aufgabenübertragung ist der Art. 57 Abs. 4 NV zu beachten.
Landesausführungsgesetz zum Betreuungsrecht <i>Novelle 2022</i> <i>MJ</i>	Aufgrund der umfassenden Reform des Bundesrechts muss die landesrechtliche Aufgabenübertragungsnorm geändert werden, da das neue Bundesgesetz zum 01.01.2023 in Kraft tritt. Insofern kann die Auffassung vertreten werden, dass die Aufgabe nach dem neuen Bundesrecht erstmalig auf die Kommunen übertragen wird. Sofern durch diese Übertragung Mehraufwendungen im Vergleich zu den bisherigen Aufgaben entstehen, sind diese konnexitätsrelevant. MJ sieht lediglich geringfügige, neue Mehraufwendungen auf die Kommunen zukommen (rd. 100.000 Euro jährlich), weshalb nicht von einer Erheblichkeit auszugehen ist. Die AG KSV hat in der Anhörung bemängelt, dass die Unerheblichkeit der den Kommunen entstehenden Kosten in der Gesetzesbegründung nicht begründet ist. Dies wurde durch MJ im Rahmen der GBD Vorlage zu diesem Gesetz nachgeholt. Darüber hinaus geht die AG KSV von rd. 10 Mio. Euro an Mehraufwendungen aus. Diese Kostenschätzung konnte laut MJ jedoch von dort nicht belegt werden, weshalb es bei der Annahme der Unerheblichkeit bleibt. (Sachstand: Beschluss des Landtages steht aus).
Nds. AG SGB IX/XII Aufgabenübertragung für den Sofortzuschlag nach § 145 SGB XII	Die örtlichen Träger der Sozialhilfe werden für den (vorübergehend) durch den Bund eingeführten Sofortzuschlag für Kinder (20 Euro pro Monat) gem. § 145 SGB XII als landesrechtlich für zuständig erklärt werden. Hierdurch entstehen den örtlichen Träger Zweck- und Verwaltungsausgaben i.H.v. landesweit bis zu rd. 800.000 € pro Jahr.
ZustVO GuS MU für MS Änderung 2022 – Heizkostenzuschussgesetz des Bundes	Die sich aus dem Heizkostenzuschussgesetz des Bundes ergebenden Aufgaben (Auszahlung des Zuschusses an die Berechtigten von Amts wegen) wird landesrechtlich durch die Einführung des § 7a ZustVO GuS umgesetzt. Die kommunalen Wohngeldbehörden sowie die Kommunen, die für die Gewährung des Schüler-BAFöG zuständig sind, sollen diese Zuständigkeit in Anknüpfung an die dort vorliegenden Informationen zu den Zuschussberechtigten übertragen werden. Den dadurch einmalig entstehenden Verwaltungsaufwand beziffern MU und MWK auf rd. 283.000 Euro landesweit. Die Zweckausgaben trägt der Bund.

2. Sonstige Vorhaben, bei denen Uneinigkeit über die Konnexitätsrelevanz bestand bzw. die zu Kritik der AG KSV geführt haben

Gesetz bzw. Verordnung	Sachdarstellung und Bewertung
Niedersächsisches Brandschutzgesetz (NBrandSchG) <i>Novelle 2021</i> <i>MI</i>	In die Novellierung des NBrandSchG konnten aus Kostengründen nicht alle von der Strukturkommission vorgesehenen Punkte aufgenommen werden, da dies zu einer Mehrbelastungsausgleichspflicht gegenüber den Kommunen geführt hätte. So wurde insbesondere die Pflicht zur Erstellung von Feuerwehrbedarfsplänen gestrichen.
Nds Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs und des § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes (Nds. AG SGB II) <i>Änderung durch HHBeglG 2021</i> <i>MS</i>	Änderung der Abrechnungssystematik der Leistungen des sog. Bildungs- und Teilhabepakets. Statt der bisherigen Spitzabrechnung mit den örtlichen Trägern werden lediglich die vom Bund erstatteten Finanzmittel an die Kommunen weitergeleitet. Das Land zahlt künftig keine eigenen Mittel mehr für die Erstattung der Kosten (zuletzt waren dies ca. 10 Mio. Euro jährlich).
Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) / Umsetzung des OZG <i>MI</i>	Das NDIG trifft viele Regelungen, für die der nds. Gesetzgeber eine bundes- oder europarechtliche Umsetzungspflicht hat. Darüber hinaus setzt der Landesgesetzgeber aber auch selbst Vorgaben und Regelungen im Rahmen der Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung um. Diese Vorgaben richten sich dabei auch an die Kommunen. Strittig ist, inwiefern das NDIG Aufgaben im Sinne des Art. 57 Abs. 4 S. 1 NV überträgt oder lediglich eine verfahrensrechtliche Vorschrift darstellt. Vor diesem Hintergrund wurde eine Evaluationsklausel aufgenommen (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes). Demnach überprüft die Landesregierung zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung auf die Kommunen. Diese Evaluation wird derzeit erarbeitet.
Niedersächsische Bauordnung (NBauO) <i>Novelle 2021</i> <i>MU</i>	Mit dem Gesetz wird an die von EU und Bund (Onlinezugangsgesetz) sowie die mit NDIG geforderte elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren angeknüpft. Finanzielle Belastungen entstehen wie bereits heute auch zukünftig beim Vollzug der Niedersächsischen Bauordnung durch die Bauaufsichtsbehörden. Für Amtshandlungen der Bauaufsicht sind Kosten (Gebühren und Auslagen) nach der Baugebührenordnung zu erheben. Es wird davon ausgegangen, dass durch das verstärkte Hinwirken zum elektronischen Verfahren Effektivitätssteigerungen eintreten, die einen temporären Mehraufwand für die Einführung mehr als kompensieren.
Gesundheitlicher Verbraucherschutz <i>ML</i>	Die Standards in diesem Aufgabenbereich haben sich in den vergangenen Jahren, insbesondere durch die EU und den Bund, erhöht. Von kommunaler Seite wird bemängelt, dass die Kostenerstattung im übertragenen Wirkungskreis nach § 12 NFAG nicht annähernd ausreicht, um die Aufgabenerledigung zu finanzieren. Da das Land seine bestehende, dynamische Zuständigkeitsübertragungsnorm nicht angepasst und somit nicht selbst gesetzgeberisch aktiv geworden ist, unterliegt das Land keiner Konnexitätspflicht.
Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) <i>Novell 2022</i> <i>MI</i>	Im Hinblick auf § 32 a bemängelt die AGKSV den hier entstehenden personellen Mehraufwand. Der Paragraph regelt jedoch nur die Rechtsgrundlage für die spätere Übertragung von Aufgaben der zivilen Alarmplanung gemäß ZAPRL des Bundes und weiteren Aufgaben. Zu den von der AGKSV genannten entstehenden Verwaltungsmehraufwänden wird in der Begründung bereits dargelegt, dass diese in Teilen über den kommunalen Finanzausgleich auf Grund der bestehenden Aufgaben im Rahmen der zivilen Alarmplanung abgegolten werden. Zu möglichen finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen wird im Nachgang eine Evaluation vorgenommen.
Umsetzung der Ganztagsbetreuung in der Grundschule <i>MK</i>	Bundesgesetzlich geregelter Rechtsanspruch für die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern aufbauend ab dem Jahr 2026. Landesrechtliche Umsetzung und ggf. finanzieller Ausgleich der Kommunen stehen noch nicht fest.

Nds. Ministerium für Inneres und Sport

Hannover, den 24.02.2023

Ref. 33

Bearbeiter/in: Hr. Sidortschuk

Aktenzeichen 33.11 – 10461/02

Telefon: -4706

Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren der vergangenen Jahre mit möglicher Konnexitätsrelevanz

3. Konnexitätsrelevante Vorhaben, die unterhalb der Erheblichkeitsschwelle (< 2 Mio. Euro) des Art. 57 Abs. 4 S. 2 NV liegen (auch unstrittige Fälle)

Gesetz bzw. Verordnung	Sachdarstellung und Bewertung
<p>Niedersächsisches Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG) und DVO-NKiTaG <i>Novelle 2021</i> MK</p>	<p>Aus Sicht der AG KSV ist der gesamte Aufgabenbereich (Investitionskosten und Personalkostenerstattung) durch das Land unterfinanziert. Regelmäßig wird auf hohe und steigende Haushaltsbelastungen hingewiesen; zudem sei das Abrechnungsverfahren zu bürokratisch, kompliziert und unübersichtlich. Bei der letzten Novellierung des NKiTaG wurde kritisiert, dass es zu Standarderhöhungen kam. Genannt wurde insbesondere die Pflicht in § 11 NKiTaG, dass während der gesamten Randzeiten je Gruppe mindestens zwei pädagogische Fachkräfte regelmäßig tätig sein müssen. Im Gesetzgebungsverfahren hat das MK hierin keine erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen feststellen können, weshalb die Konnexitätsrelevanz verneint wurde. (Im Rahmen der Verbandsbeteiligung zur DVO wurde eine geplante Vorgabe zur Einrichtung von Küchen wieder gestrichen, die zu einer Standarderhöhung mit verbundenen Mehraufwendungen bei den kommunalen Trägern geführt hätte.)</p>
<p>Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) <i>Novellen 2020 und 2021</i> MU</p>	<p>Das NWG wurde zunächst im Jahr 2020 im Zuge des Fraktionsgesetzentwurfs zur Umsetzung des sog. Niedersächsischen Weges novelliert. Zwischenzeitlich wurde der zweite Teil des ursprünglich gesamten Gesetzentwurfs vom Landtag beschlossen. Das MU ging von keinen erheblichen Mehraufwendungen durch den 2021er Gesetzentwurf aus. In Summe der beiden Änderungen, die zeitlich nah aneinander liegen, beklagt die AG KSV in ihrem Finanzbericht 2021 die Missachtung der Konnexität. Eine im Gesetzgebungsverfahren 2021 von den Kommunen für fachlich erforderlich gehaltene Regelung zur Anzeige und Kontrolle von Feldmieten wurde nach der Verbandsbeteiligung zur Vermeidung eines Mehrbelastungsausgleichs gestrichen. Stattdessen wurde eine Verordnungsermächtigung für diesen Bereich aufgenommen; bei der noch zu erstellenden Verordnung muss jedoch auch Art. 57 Abs. 4 NV beachtet werden.</p>
<p>Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) <i>Novelle 2021</i> MS</p>	<p>Die finanziellen Auswirkungen des NBGG auf die Kommunen waren bereits bei vergangenen Novellierungen strittig. In § 14 Abs. 1 NBGG ist eine jährliche Leistung für Aufwendungen der Kommunen von 1,5 Mio. Euro festgesetzt, die jedoch lt. MF keinen konnexitären Kostenausgleich, sondern eine freiwillige Leistung des Landes darstellt. Die 2021er Novelle enthält möglicherweise Standarderhöhungen. Im Laufe der Beratungen der Landesregierung zu diesem Gesetz war ursprünglich die Erhöhung des vorgenannten Betrags auf 2 Mio. Euro vorgesehen. Diese Erhöhung wurde jedoch nach der Verbandsbeteiligung zurückgenommen und stattdessen eine Evaluationsklausel in Art. 2 des Änderungsgesetzes aufgenommen. Demnach evaluiert die Landesregierung die durch dieses Gesetz bedingten Aufwendungen im Sinne des Art. 57 Abs. 4 NV bis zum 31. Dezember 2023.</p>
<p>Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-SOG) <i>Novelle 2021</i></p>	<p>Die Zuständigkeit für die Überwachung der Antibiotikaminimierung in der landwirtschaftlichen Tierhaltung vom Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) wurde zum 01.01.2022 auf die kommunalen Veterinärbehörden (Landkreise und kreisfreien Städte) verlagert. Im Bereich des Arzneimittelgesetzes wurde eine Zuständigkeitsverlagerung von den Landkreisen und kreisfreien</p>

<p>MI/ML</p>	<p>Städten auf das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt vorgenommen; zudem ging die sachliche Zuständigkeit für die Ernennung zu amtlichen Tierärzten auf das ML über. Die AG KSV begrüßt die aus ihrer Sicht sinnvolle Aufgabenverlagerung grundsätzlich. Im Rahmen der Verbandsbeteiligung wurde jedoch kritisiert, dass die Gebühreneinnahmen für die Überwachung der Antibiotikaminimierung die tatsächlichen Ausgaben für die Aufgabenerfüllung wahrscheinlich nicht decken; zudem wurden die hohen Kosten zu Beginn der Aufgabenübertragung problematisiert. Das ML geht jedoch insgesamt nicht von erheblichen Mehrbelastungen für die Kommunen aus. Zum einen seien die Minderaufwendungen durch die Entziehung der Aufgaben für Tierversuche auf das LAVES sowie ML zu berücksichtigen. Zum anderen werden die Gebührensätze regelmäßig geprüft und bei Bedarf angepasst.</p>
<p>Niedersächsisches Pflegegesetz (NPflegeG) <i>Novelle 2020</i> MS</p>	<p>Die Änderungen des NPflegeG beinhalteten für die Kommunen neue Aufgaben, die zusätzlichen Aufwand verursacht haben. So wurden eine Verpflichtung zur Erstellung eines Pflegeberichtes alle vier Jahre und das Abhalten einer Pflegekonferenz alle zwei Jahre in das Gesetz aufgenommen. Zudem werden u.a. Förderungen künftig nur noch gewährt, wenn das Pflegepersonal aufgrund eines Tarifvertrages entlohnt wird. Die kostenmäßige Belastung schätzte das MS gem. der GFA auf rd. 142.500 € jährlich, weshalb von keiner Erheblichkeit und Konnexitätsrelevanz ausgegangen wurde.</p>
<p>Niedersächsisches Klimagesetz (NKlimaG) <i>Novelle 2020/2022</i> MU</p>	<p>§ 8 NKlimaG enthält die Verpflichtung einer jeden Kommune, Energieberichte zu erstellen und zu veröffentlichen. Nach dessen Absatz 2 sind die bei der Kommune anfallenden Kosten für Strom- und Heizenergie, die Verbräuche sowie die damit verbundenen Emissionen von Kohlendioxid aufzunehmen. Im Hinblick auf die Verbräuche an Strom- und Heizenergie sind sämtliche von der Kommune genutzten Gebäude zu berücksichtigen. Aus Sicht der KSV ist eine vernünftige GFA sowie ein Mehrbelastungsausgleich unterblieben. Mit Gesetz vom 28.6.2022 (Nds. GVBl. S. 388) wurde eine Novelle des NKlimaG vorgenommen, bei der den Kommunen Pflichtaufgaben zugewiesen wurden, die zu einem großen Teil zum 1.1.2024 in Kraft treten. Hierfür sieht § 18 des Gesetzes ab diesem Zeitpunkt einen Kostenausgleich vor.</p>
<p>Nds. Gesetz zum Grundstückverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz (NGGLR) <i>Novelle 2021-22</i> ML</p>	<p>Durch die Senkung von Freigrenzen bei der Genehmigungspflicht für die Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke (1 ha -> ½ ha) und bei der Anzeigepflicht von Landpachtverträgen (2 ha -> ½ ha) sowie durch die Änderung der Voraussetzungen der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts entsteht für die Kommunen (Landkreise, kreisfreie Städte und große selbständige Städte) eine Mehrbelastung. Lt. ML werden beim Grundstücksverkehr durchschnittlich 21 Fälle je Jahr und Genehmigungsbehörde erwartet (80% leicht, 20 % schwer). Der Verwaltungsaufwand bei der Anzeigepflicht von Landpachtverträgen konnte mangels Daten nicht quantifiziert werden. Die vermehrte Einbindung von Siedlungsbehörden hinsichtlich der Änderungen beim siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht stelle ebenfalls keine erhebliche Mehrbelastung dar. ML geht davon aus, dass eine Ausgleichspflicht des Landes unter konnexitätsrechtlichen Gesichtspunkten mangels erheblicher Mehrbelastung nicht entsteht. Das Gesetz wurde am 29.6.2022 (Nds. GVBl. S. 404) beschlossen..</p>
<p>Nds. Abfallgesetz <i>Novelle 2021</i> MU</p>	<p>Umsetzung der EU-Hafenauffangrichtlinie. Bisher wurden von der Hafenbehörde auf Grundlage der geltenden Regelungen bereits Kontrollen durchgeführt. Auch mit der Neufassung des Nds. Abfallgesetzes wird die Hafenbehörde die geforderten Kontrollen in ähnlichem Umfang wie bislang durchführen (§ 37 Abs. 1 Satz 2). Das für das Hafenwesen zuständige MW geht nach derzeitiger Einschätzung bei den Kontrollen von keinem messbaren zusätzlichen Aufwand aus; auch für die Eingaben in die Systeme der EMSA ist nach Einschätzung des MW nur ein geringer zeitlicher Aufwand erforderlich. Von der AG KSV wurde im Rahmen der Verbandsbeteiligung kritisiert, dass der Gesetzesbegründung keine konkreten Zahlen über die entstehenden Mehraufwendungen zu entnehmen sind. Dies sei jedoch lt. MW aufgrund der Besonderheit des Einzelfalls nicht möglich gewesen.</p>

<p>Mietenspiegelreformgesetz (MsRG) <i>Bundesgesetz vom 10.08.2021</i> MU</p>	<p>Das ab dem 01.07.2022 gültige Bundesrecht regelt, dass die Länder die zuständigen Stellen für die (künftig) verpflichtende Erstellung von Mietspiegeln nach § 558c Abs. 4 S. 2 BGB bei Städten über 50.000 Einwohner bestimmen. MW hat die Kosten für diese Aufgabe auf insgesamt 376.000 Euro jährlich bei insgesamt 2.291.000 Einwohner aus den 20 betroffenen Gemeinden womit die Kosten deutlich unter 0,25 Euro pro Einwohner beziffert werden, sodass die relative Erheblichkeitsschwelle nicht überschritten wird.</p>
<p>Landesausführungsgesetz zum Betreuungsrecht <i>Novelle 2022</i> MJ</p>	<p>Aufgrund der umfassenden Reform des Bundesrechts hat das Land die landesrechtliche Aufgabenübertragungsnorm geändert. Insofern kann die Auffassung vertreten werden, dass die Aufgabe nach dem neuen Bundesrecht erstmalig auf die Kommunen übertragen wurde. Sofern durch diese Übertragung Mehraufwendungen im Vergleich zu den bisherigen Aufgaben entstehen, sind diese konnexitätsrelevant. MJ sieht lediglich geringfügige, neue Mehraufwendungen auf die Kommunen zukommen (rd. 100.000 Euro jährlich), weshalb nicht von einer Erheblichkeit auszugehen ist. Die AG KSV hat in der Anhörung bemängelt, dass die Unerheblichkeit der den Kommunen entstehenden Kosten in der Gesetzesbegründung nicht begründet wurde. Dies wurde durch MJ im Rahmen der GBD Vorlage zu diesem Gesetz nachgeholt. Darüber hinaus geht die AG KSV von rd. 10 Mio. Euro an Mehraufwendungen aus. Diese Kostenschätzung konnte laut MJ jedoch von dort nicht belegt werden, weshalb es aus seiner Sicht bei der Annahme der Unerheblichkeit blieb.</p>
<p>Nds. AG SGB IX/XII Aufgabenübertragung für den Sofortzuschlag nach § 145 SGB XII</p>	<p>Die örtlichen Träger der Sozialhilfe werden für den (vorübergehend) durch den Bund eingeführten Sofortzuschlag für Kinder (20 Euro pro Monat) gem. § 145 SGB XII als landesrechtlich für zuständig erklärt werden. Hierdurch entstehen den örtlichen Träger Zweck- und Verwaltungsausgaben i.H.v. landesweit bis zu rd. 800.000 € pro Jahr.</p>
<p>ZustVO GuS MU für MS Änderung 2022 – Heizkostenzuschussgesetz und zweites Heizkostenzuschussgesetz des Bundes</p>	<p>Die sich aus dem Heizkostenzuschussgesetz des Bundes ergebenden Aufgaben (Auszahlung der Heizkostenzuschüsse an die Berechtigten von Amts wegen) wurde landesrechtlich durch die Einführung des § 7a ZustVO GuS umgesetzt. Die kommunalen Wohngeldbehörden sowie die Kommunen, die für die Gewährung des Schüler-BAFöG zuständig sind, wurden diese Zuständigkeit in Anknüpfung an die dort vorliegenden Informationen zu den Zuschussberechtigten übertragen. Der durch den ersten Heizkostenzuschuss entstehende finanzielle Mehraufwand für die Kommunen wurde durch MW auf insgesamt 283.000 Euro geschätzt. Der durch den zweiten Heizkostenzuschuss entstehende finanzielle Mehraufwand für die Kommunen wurde durch MW zunächst auf insgesamt 423.000 Euro geschätzt.</p> <p>Die AG KSV haben mit Stellungnahme vom 14.11.2022 zum zweiten Heizkostenzuschuss mitgeteilt, dass der finanzielle Mehraufwand für die Kommunen nach dortiger Schätzung für den ersten Heizkostenzuschuss bei 1.047.660 Euro liegt und für den zweiten Heizkostenzuschuss bei 962.855 Euro. Das MW hat die eigene Kostenschätzung aufgrund der Stellungnahme der AG KSV überprüft.</p> <p>Im Ergebnis kam das MW für den ersten Heizkostenzuschuss weiterhin auf finanzielle Mehrbelastungen i.H.v. 283.000 Euro und für den zweiten Heizkostenzuschuss i.H.v. 527.000 Euro. Die Erheblichkeitsschwelle wird somit (selbst bei einer Kumulation) nicht überschritten.</p>

4. Sonstige Vorhaben, bei denen Uneinigkeit über die Konnexitätsrelevanz bestand bzw. die zu Kritik der AG KSV geführt haben

Gesetz bzw. Verordnung	Sachdarstellung und Bewertung
Niedersächsisches Brandschutzgesetz (NBrandSchG) <i>Novelle 2021</i> <i>MI</i>	In die Novellierung des NBrandSchG konnten aus Kostengründen nicht alle von der Strukturkommission vorgesehenen Punkte aufgenommen werden, da dies zu einer Mehrbelastungsausgleichspflicht gegenüber den Kommunen geführt hätte. So wurde insbesondere die Pflicht zur Erstellung von Feuerwehrbedarfsplänen gestrichen.
Nds Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs und des § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes (Nds. AG SGB II) <i>Änderung durch HHBeglG 2021</i> <i>MS</i>	Änderung der Abrechnungssystematik der Leistungen des sog. Bildungs- und Teilhabepakets. Statt der bisherigen Spitzabrechnung mit den örtlichen Trägern werden lediglich die vom Bund erstatteten Finanzmittel an die Kommunen weitergeleitet. Das Land zahlt künftig keine eigenen Mittel mehr für die Erstattung der Kosten (zuletzt waren dies ca. 10 Mio. Euro jährlich).
Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) / Umsetzung des OZG <i>MI</i>	Das NDIG trifft viele Regelungen, für die der nds. Gesetzgeber eine bundes- oder europarechtliche Umsetzungspflicht hat. Darüber hinaus setzt der Landesgesetzgeber aber auch selbst Vorgaben und Regelungen im Rahmen der Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung um. Diese Vorgaben richten sich dabei auch an die Kommunen. Strittig ist, inwiefern das NDIG Aufgaben im Sinne des Art. 57 Abs. 4 S. 1 NV überträgt oder lediglich eine verfahrensrechtliche Vorschrift darstellt. Vor diesem Hintergrund wurde eine Evaluationsklausel aufgenommen (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes). Demnach überprüft die Landesregierung zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung auf die Kommunen. Diese Evaluation wird derzeit erarbeitet.
Niedersächsische Bauordnung (NBauO) <i>Novelle 2021</i> <i>MU</i>	Mit dem Gesetz wird an die von EU und Bund (Onlinezugangsgesetz) sowie die mit NDIG geforderte elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren angeknüpft. Finanzielle Belastungen entstehen wie bereits heute auch zukünftig beim Vollzug der Niedersächsischen Bauordnung durch die Bauaufsichtsbehörden. Für Amtshandlungen der Bauaufsicht sind Kosten (Gebühren und Auslagen) nach der Baugebührenordnung zu erheben. Es wird davon ausgegangen, dass durch das verstärkte Hinwirken zum elektronischen Verfahren Effektivitätssteigerungen eintreten, die einen temporären Mehraufwand für die Einführung mehr als kompensieren.
Gesundheitlicher Verbraucherschutz <i>ML</i>	Die Standards in diesem Aufgabenbereich haben sich in den vergangenen Jahren, insbesondere durch die EU und den Bund, erhöht. Von kommunaler Seite wird bemängelt, dass die Kostenerstattung im übertragenen Wirkungskreis nach § 12 NFAG nicht annähernd ausreicht, um die Aufgabenerledigung zu finanzieren. Da das Land seine bestehende, dynamische Zuständigkeitsübertragungsnorm nicht angepasst und somit nicht selbst gesetzgeberisch aktiv geworden ist, unterliegt das Land keiner Konnexitätspflicht.
Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) <i>Novell 2022</i> <i>MI</i>	Im Hinblick auf § 32 a bemängelt die AGKSV den hier entstehenden personellen Mehraufwand. Der Paragraph regelt jedoch nur die Rechtsgrundlage für die spätere Übertragung von Aufgaben der zivilen Alarmplanung gemäß ZAPRL des Bundes und weiteren Aufgaben. Zu den von der AGKSV genannten entstehenden Verwaltungsmehraufwänden wird in der Begründung bereits dargelegt, dass diese in Teilen über den kommunalen Finanzausgleich auf Grund der bestehenden Aufgaben im Rahmen der zivilen Alarmplanung abgegolten werden. Zu möglichen finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen wird im Nachgang eine Evaluation vorgenommen.
Umsetzung der Ganztagsbetreuung in der Grundschule <i>MK</i>	Bundesgesetzlich geregelter Rechtsanspruch für die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern aufbauend ab dem Jahr 2026. Landesrechtliche Umsetzung und ggf. finanzieller Ausgleich der Kommunen stehen noch nicht fest.
Wohngeld-Plus-Gesetz	Das Wohngeld-Plus-Gesetz ist am 01.01.2023 in Kraft getreten. Die bundesgesetzliche Regelung führt neben der Erhöhung des monatlichen

	<p>Wohngeldes durch die Herabsetzung der Einkommensgrenze zu einer erheblichen Vergrößerung des Kreises der Anspruchsberechtigten (nach Schätzungen des Bundes annähernd eine Verdreifachung)</p> <p>In Niedersachsen sind für die Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz die Landkreise, kreisfreien Städte, selbstständigen Städte und selbstständigen Gemeinden zuständig (§ 7 Abs. 1 ZustVO-GUS). Bei der Aufgabenübertragungsnorm handelt es sich um einen statischen Verweis, der durch das zuständige MW bisher nicht angepasst wurde.</p>
<p>Kinder- und Jugendstärkungsgesetz</p>	<p>Mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz vom 9.6.2021 (BGBl. I S. 1444) wurden eine Reihe von Verbesserungen zum Kinder- und Jugendschutz, zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen, die in Pflegefamilien oder in Einrichtungen der Erziehungshilfe aufwachsen und weitere Änderungen mit Aufwand für die zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe eingeführt. Der Gesetzentwurf geht von bundesweit zusätzlichen Kosten von 113,8 Mio. Euro (einschließlich Gemeinkosten) für die Verwaltung aus. Gleichzeitig rechnet er bundesweit mit Mehrkosten von 44 Mio. Euro jährlich in den Bereichen „Hilfen für Erziehung“ und „Hilfen für junge Volljährige“ sowie Mindereinnahmen bei den Kostenbeiträgen für junge Menschen in Höhe von 32 Mio. Euro (BT-Drs. 19/26107 S. 7 f.).</p> <p>In Niedersachsen sind die Aufgaben den Landkreisen, kreisfreien Städten und weiteren Städten im Rahmen einer dynamischen Verweisung zugewiesen (vgl. § 1 Nds. AG SGB VIII). Die kommunalen Spitzenverbände sind der Auffassung, dass auch dieser Sachverhalt der Konnexität unterliegt. Diese Rechtsänderung ist ein Beispiel für die nicht gelösten Auffassungsunterschiede zwischen Land und Kommunen (vgl. Zwischenbericht der AG Konnexität)</p>