

Anlage

Auszug aus dem Rechtsgutachten

E. Thesenförmige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung

I. Das Vierte Gesetz zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes M-V hat in mehrfacher Hinsicht (finanzielle) Auswirkungen auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit auf die Landkreise.

II. Innerhalb des komplizierten organisations- und finanzierungsrechtlichen Systems der Kinderförderung in Mecklenburg-Vorpommern sind diese Auswirkungen zum Teil unmittelbarer, zum Teil aber lediglich mittelbarer Natur. Dieser Unterscheidung kommt auch der Frage nach der *Konnexitätsrelevanz* der Änderungen Bedeutung zu.

1. Unmittelbare Auswirkungen hat das Vierte Änderungsgesetz zum KiföG M-V im Bereich der Elternentlastung gem. § 21 Abs. 5, 5a KiföG M-V.

2. Mittelbare Auswirkungen lassen sich in folgenden Bereichen ausmachen:

- a)** bei der Regelung zur vollwertigen und gesunden Verpflegung als integraler Bestandteil der Kindertagesförderung ab 2015 (§ 10 Abs. 1a KiföG M-V);
- b)** bei der Festschreibung des Stundenentgelts nach § 19 Abs. 3 KiföG M-V;
- c)** bei der Änderung der Stichtagsregelung in § 18 Abs. 2 KiföG M-V.

III. Verfassungsrechtliche Maßstabsnorm für die Überprüfung des Vierten Änderungsgesetzes zum KiföG M-V ist Art. 72 Abs. 3 LV M-V, der ein *striktes Konnexitätsprinzip* zum Ausdruck bringt.

1. Der *Tatbestand* der Verfassungsbestimmung setzt einerseits voraus, daß Gemeinden und Gemeindekreise durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung) und andererseits, daß dadurch bei den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften Kosten entstehen.

2. Auch auf der *Rechtsfolgenseite* ist eine zweigliedrige Struktur erkennbar. Zunächst muß gleichzeitig mit der Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung eine Bestimmung über die Deckung der Kosten getroffen werden (konnexitätsrelevante Kostenregelung); so dann ist gem. § 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V für den Fall einer Mehrbelastung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (Mehrbelastungsausgleich).

IV. Das zentrale Tatbestandsmerkmal betrifft die Verpflichtung der Kommunen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.

1. Unstrittig ist, daß die von Art. 72 Abs. 3 LV M-V jedenfalls erfaßten Sachaufgaben nicht nur Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung umgreifen, sondern auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.

2. Die weite Tatbestandsfassung umfaßt darüber hinaus Fallgestaltungen, in denen das Land den Kommunen Aufgaben überträgt, die durch Bundesrecht oder europäisches Recht vorgegeben sind.

3. Schließlich umfaßt das Tatbestandsmerkmal „Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben“ auch quantitative oder qualitative Änderungen bereits existierender kommunaler Aufgaben.

4. Folgt man der Judikatur des Verfassungsgerichts Brandenburg, dann kann auch in der Verschlechterung der Aufgabenverteilung zugrundeliegenden Finanzierungssystems ein weiterer Anwendungsfall des Konnexitätsprinzips liegen.

V. Die auf der Rechtsfolgenseite des strikten Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV M-V angeordnete doppelte Verpflichtung zur Kostendeckungsregelung einerseits und zum Mehrbelastungsausgleich andererseits ist „zusammenzudenken“.

1. Die Pflicht zur „gleichzeitigen“ Regelung betrifft – der Teleologie des strikten Konnexitätsprinzips entsprechend, das nicht zuletzt auch eine Warnfunktion entfalten soll – nicht nur die Verpflichtung zur Bestimmung einer Kostendeckungsregel, sondern auch den Mehrbelastungsausgleich.

2. Das Tatbestandsmerkmal „gleichzeitig“ ist zwar nicht im Sinne eines strikten formellen Normierungsjunktims zu verstehen, eröffnet dem Landesgesetzgeber bzw. Landesverordnungsgeber allerdings keine großen Spielräume. Die Kostendeckungsregelung und der Mehrbelastungsausgleich müssen in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zur Aufgabenübertragung stehen.

3. Ein entsprechender finanzieller Ausgleich, wie Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V ihn vorschreibt, verlangt einen Vollkostenausgleich der Zweck- und Verwaltungsausgaben.

VI. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des strikten Konnexitätsprinzips beinhaltet auch unmittelbar prozedurale Vorgaben: Eine transparente, objektivierbare und realitätsadäquate Kostenprognose ist unabdingbarer Bestandteil strikter Konnexitätsprinzipien.

VII. Analysiert man das Vierte Änderungsgesetz zum KiföG M-V unter Rückgriff auf die verfassungsrechtliche Maßstabsnorm des Art. 72 Abs. 3 LV M-V, dann ergibt sich folgendes:

1. Die in § 21 Abs. 5, 5a KiföG M-V neu geregelte anteilige Entlastung von den Elternbeiträgen stellt eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung dar.

2. Auch die im Zusammenhang mit der impliziten Einführung eines Mindestlohns gem. § 19 Abs. 3 KiföG M-V neu geschaffene Prüfverpflichtung für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellt für diese eine Verpflichtung zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe i.S.d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV M-V dar.

3. Darüber hinaus entfalten verschiedene Umformungen der Verpflichtung zur Übernahme des Elternbeitrags gem. § 21 Abs. 6 KiföG M-V über einen mehrschrittigen Wirkungszusammenhang konnexitätsrelevante Auswirkungen für die Landkreise. Dies betrifft sowohl die Vorgabe eines Mindestlohns als auch die Verpflichtung für eine vollwertige und gesunde Verpflegung als integraler Bestandteil des Leistungsangebots.

4. Schließlich kommt auch der Veränderung der Stichtagsregelung in § 18 Abs. 2 KiföG M-V eine wichtige konnexitätsrelevante Dimension zu.

VIII. Die genannten konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragungen bewirken auch durchweg Kostenbelastungen bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.

1. Die Verwaltungskosten, die den Landkreisen aufgrund der Aufgabe „Elternbeitragsentlastung“ entstehen, belaufen sich auf ca. 577.000 €.

2. Noch nicht zu beziffern sind die Verwaltungskosten für die Prüfverpflichtungen im Zusammenhang mit der impliziten Einführung eines Mindestlohns.

3. Auch die Kosten für die Landkreise, die sich aus der Umformung der Elternbeitragsübernahme gem. § 21 Abs. 6 KiföG M-V ergeben, sind derzeit nur schwer valide zu belegen.

4. Zu einer Mehrbelastung in einer Größenordnung von mehr als 120.000 € führt die Veränderung der Stichtagsregelung.

IX. Nur zum Teil werden die genannten kostenverursachenden Aufgabenübertragungen durch Kostendeckungsregelungen bzw. Mehrbelastungsausgleiche aufgefangen.

1. Trotz „Nachbesserung“ seitens des Landes besteht bei den Verwaltungskosten im Aufgabenbereich „Elternentlastung“ immer noch ein Defizit.

2. Bislang ist das Land auch seiner Verpflichtung nicht nachgekommen, mit den kommunalen Landesverbänden eine realitätsgerechte Kostenprognose für die Verwaltungskosten zu erstellen, die im Zusammenhang mit den Prüfverpflichtungen zur Einhaltung der Mindestlohnanforderungen gem. § 19 Abs. 3 KiföG M-V stehen.

3. Entsprechendes gilt für die finanziellen Belastungen der Landkreise, die durch die Steigerung der Kostenübernahmeverpflichtung gem. § 21 Abs. 6 KiföG M-V resultieren. Entweder fehlt es völlig an kostenprognostischen Überlegungen oder aber es werden Kosteneinsparungspotentiale als Abzugsposten in Rechnung gestellt, für die es keine valide Begründung gibt.

Köln, den 17.3.2014

 . A.)