

Wer zahlt die Zeche? Der Besteller!

Das Konnexitätsprinzip auf dem Prüfstand



Ass. iur. Stefanie Hanke

Entsprechend einer seit langem bestehenden Forderung der kommunalen Spitzenverbände wurde in den letzten Jahren das strikte Konnexitätsprinzip in allen Landesverfassungen verankert. Dieses bildet einen Baustein innerhalb des Finanzverfassungssystems, der der angespannten Haushaltslage der Kommunen entgegenwirken kann, zumindest wenn man ihn ernst nimmt. Danach gilt das Motto „Wer bestellt, bezahlt“: Wenn ein Land eine Aufgabe auf die kommunale Ebene überträgt, muss es eine Regelung über die Deckung der Kosten treffen und die mit der Aufgabenübertragung einhergehenden Mehrbelastungen der Kommunen ausgleichen. Die Konnexitätsregeln zielen also darauf, die durch die Aufgabenübertragung verursachte Kostenbelastung der Kommunen und die damit einhergehende Gefährdung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu verhindern. Diese dem Verursacherprinzip (und dem Transparenzgebot) verpflichteten Regeln haben nicht nur eine Schutzfunktion für die Kommunen, sondern zudem auch eine Warnfunktion gegenüber den Ländern.

Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis

Soviel zur Theorie, nun zur Umsetzung: Bisher hat die Handhabung der neuen Finanzierungsregeln nur unbefriedigend funktioniert. Streit entfachte sich etwa aufgrund der Verpflichtungen des KiföG (Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung ab dem ersten Lebensjahr), der Einführung der doppischen Buchführung und der Aufgabenkommunalisierung. Was sind die Gründe dafür? Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Länder aus eigenen Interessen den Kostenausgleich vernachlässigen. Sie zeigen erstaunliche Kreativität, indem sie etwa konnexitätsrelevante Regelungen durch eine ausufernde Erlasspraxis vermeiden (z.B. „Ganztagsoffensive“, NRW), auf freiwilliger Basis Anschubfinanzierungen ohne Langzeitkonzept leisten (z.B. Senioren-Servicebüros in Niedersachsen) oder auf den Bundesgesetzgeber Einfluss nehmen.

Dreh- und Angelpunkt ist deshalb die korrekte Befolgung der Konnexitätsregeln. Daran mangelt es bisher noch oder aber sie erfolgt uneinheitlich (was nur teilweise auf die Wortlautunterschiede in den Landesverfassungen zurückzuführen ist). Daher ist

auch in Zukunft mit Rechtsunsicherheit und der Zunahme von oft langwierigen, gerichtlichen Verfahren zu rechnen, was die Aufgabenerfüllung der Kommunen erschwert. Es lässt sich kaum behaupten, dass die Kommunen nunmehr vor den mit Aufgabenübertragungen verbundenen unkalkulierbaren Belastungen gefeit seien. Das wären sie jedoch bei einer einheitlichen und richtigen Auslegung des Konnexitätsprinzips, wie nachfolgend anhand zentraler Aspekte verdeutlicht wird.

Gegenstand des Konnexitätsprinzips

Das Konnexitätsprinzip setzt eine Aufgabenübertragung durch das Land voraus. Die Ländersicht ist diesbezüglich, dass weder die Übertragung von Aufgaben mit organisatorischem Inhalt noch das Stellen besonderer Anforderungen an bestehende Aufgaben („Standartherhöhungen“ wie etwa die Betreuungsquote in Kindertagesstätten) finanziell auszugleichen sind. Zumindest Letzteres kann nicht für die Bundesländer akzeptiert werden, deren Konnexitätsregeln eine Erweiterung für genau diese Fälle enthalten: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen. Aber auch sonst gibt es keinen einleuchtenden Grund – befasst man sich mit der Idee des Prinzips – für die vorgenommenen Differenzierungen. Auch wer keine Sach-, sondern Organisationsaufgaben oder bestimmte Standards „bestellt“, muss diese bezahlen.

Überstrapazierung der „Verursachung“

Die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips wird insbesondere bei Mehrebenenkonstellationen, in denen die betreffende Aufgabe durch das Europa- oder Bundesrecht determiniert wird, in Frage gestellt. Dies wird damit begründet, dass es in solchen Fällen an der Voraussetzung einer Verursachung der Kostensteigerung durch die Länder fehle.

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Aufgabenübertragungsverbots (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) regelt der Bund nunmehr neue Verpflichtungen im materiellen Recht nur noch ohne Nennung der Kommunen, auch wenn diese die Aufgabe, auf die sich die Verpflichtung bezieht, bisher wahrgenommen haben. Selbst wenn ein Land in einem solchen Fall eine die bundesrechtliche Regelung erset-

zende landesrechtliche Zuständigkeitsnorm schafft, lehnen einige Gerichte eine „Verursachung durch das Land“ ab. Grund dafür ist oft, dass das Erfordernis der Verursachung in der Weise überinterpretiert wird, dass dazu ein „eigener Entscheidungsspielraum“ des Landesgesetzgebers bei der Aufgabenübertragung gefordert wird. Vom Wortlaut der Konnexitätsregeln ist dieses jedoch in keiner Weise gedeckt. Zudem würde bei dieser Sicht das gegenüber dem Bund geltende Aufgabenübertragungsverbot seinen Zweck verfehlen, denn Verbot und landesrechtliche Konnexitätsregeln bilden ein System: Die Regeln greifen stets dann, wenn der Bund aufgrund des Verbots an einer Aufgabenübertragung an die Kommunen gehindert ist.

Kostenermittlung und Selbstkorrektur

Auch bei der Ermittlung der bei den Kommunen entstehenden Kosten gibt es von Seiten der Länder Ungenauigkeiten. Abhilfe kann hier eine Besinnung auf den Sinn und Zweck der Konnexitätsbestimmungen schaffen: Die Kommunen sollen nicht mit originären Ausgaben des Landes belastet werden. Diese nachvollziehbar zu ermitteln, ist deshalb eine Pflicht des Gesetzgebers. Damit hat sich im Frühjahr 2010 der Verfassungsgerichtshof (VerfGH) NRW in vier Urteilen befasst. Gegenstand war die Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts sowie der Versorgungsverwaltung. Zwar hat der VerfGH die Kommunalverfassungsbeschwerden zurückgewiesen, allerdings mit der Begründung, dass die landesgesetzgeberische Kostenfolgenabschätzung den Anforderungen unter den gegebenen Umständen, nämlich dem Neuland hinsichtlich des Konnexitätsprinzips, noch gerecht wird. Dieses gilt auch nur deshalb, weil der Landesgesetzgeber aufgrund des Konnexitätsprinzips zu „einer Überprüfung seiner Ansätze und gegebenenfalls zur Selbstkorrektur“ verpflichtet ist. Dabei muss er auch die von ihm selbst gesetzten Maßstäbe (Konnexitätsausführungsgesetz) beachten und im Einzelnen nachvollziehbar offen legen.

Mehrbelastungsausgleich

Kommt es trotz Kostendeckungsregelung zu einer Mehrbelastung der kommunalen Haushalte, so hat das Land diese auszugleichen. Dabei wird meist vorausgesetzt, dass die Mehrbelastung „wesentlich“ sein muss, obwohl nur die Landesverfassungen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen diesen Begriff ausdrücklich verwenden. Er führt aufgrund seiner Unbestimmtheit in der Praxis oft zu Meinungsverschiedenheiten. Im Ergebnis kann der Begriff aufgrund seiner Entstehungsgeschichte aber nur im Sinne einer Bagatellgrenze verstanden werden. Kriterien

dafür sind damit die Dauer und Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen. Diese Bagatellgrenze kann jedoch nicht für die Länder gelten, in denen die Verfassung den Begriff der Wesentlichkeit gar nicht verwendet. Hier ist von einer bewussten Entscheidung dagegen auszugehen.

Rettung des kommunalen Haushalts?

Das Konnexitätsprinzip muss künftig von allen Beteiligten richtig verstanden und dementsprechend umgesetzt werden. So darf die Voraussetzung der „Verursachung durch das Land“ nicht überspannt werden. Es geht dabei nicht – wie etwa im Strafrecht – um ein haftendes Zur-Verantwortung-Ziehen, sondern um die Zuordnung von Aufgabenfinanzierung. Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses stellen die Konnexitätsregeln ein umfassendes, am Status quo orientiertes Verschlechterungsverbot dar. In Zukunft sollte auch nicht mehr von dem Konnexitätsprinzip, sondern stattdessen von den Konnexitätsregeln gesprochen werden. Durch ein Prinzip sollen bestimmte Ziele lediglich möglichst weitgehend verwirklicht werden, die Konnexitätsregeln gelten jedoch strikt.

Zudem sollte der Schutz der kommunalen Interessen schon in einem Stadium vor den erst nachträglichen und langwierigen Gerichtsprozessen gewährleistet werden, etwa durch rechtlich verbindliche Konsultationsverfahren. Dazu hat der VerfGH NRW festgestellt, dass die kommunalen Spitzenverbände auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Abschätzung durch das Land in die Lage versetzt werden müssen, im Verfahren der Kostenermittlung einen konsensorientierten, partnerschaftlichen Dialog mit dem Land führen zu können.

An die Länder ist zu appellieren, dass sie nicht in der Weise wie bisher eine gerichtliche Auseinandersetzung provozieren sollten, indem sie die Konnexitätsregeln nicht ernst nehmen. Schließlich waren es die Landesverfassungsgeber, die die Konnexitätsregeln selbst geschaffen haben und zwar auch aus eigenen Interessen. Denn auch den Ländern kann nicht an einer Verschuldung der Gemeinden gelegen sein.

Das Konnexitätsprinzip kann die Kommunen aus ihrer finanziellen Not nicht retten, aber zumindest eine Verschärfung vermeiden. Daneben aber müssen die Kommunen in Zukunft durch eine grundsätzliche Umgestaltung des Finanzverfassungssystems finanziell auf sicheren und verlässlich starken Beinen stehen, um ihren Aufgaben weiterhin gerecht werden zu können.

Tipps zum Weiterlesen:

- André Röhl. Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung: Zu Grundlagen, Inhalten und Entwicklungen des Konnexitätsprinzips, Frankfurt 2006.
- Thomas Ammermann. Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, Baden-Baden 2007.
- Klaas Engelken. Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht: Die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch die Länder, Baden-Baden 2009.
- der städtetag. Konnexität, Heft 2, 2008.

Veranstaltungshinweis

Am 1. Dezember 2010 veranstaltet das Difu in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag die Tagung „Wer zahlt die Zeche – Das Konnexitätsprinzip auf dem Prüfstand.“

Weitere Informationen zur Tagung:

<http://www.difu.de/veranstaltungen/2010-12-01/wer-zahlt-die-zeche-das-konnexitaetsprinzip-auf-dem.html>

Ass. iur. Stefanie Hanke, LL.M.
Telefon: 030/39001-157
E-Mail: hanke@difu.de