



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Bundesrechtliche Vorgaben zur Konnexität im Rahmen der Aufgabenübertragung an Kommunen

Bundesrechtliche Vorgaben zur Konnexität im Rahmen der Aufgabenübertragung an Kommunen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 153/23
Abschluss der Arbeit: 23.01.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Finanzausstattung	4
2.	Grundgesetzliche Konnexitätsverpflichtungen	4
3.	Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsverpflichtungen	5
4.	Altregelungen, Fortgeltungsklausel, aktueller Stand	6

1. Verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Finanzausstattung

Dieser Sachstand behandelt die bundesrechtlichen Vorgaben zur Konnexität im Rahmen der Aufgabenübertragung an die Kommunen durch den Bund und die Länder sowie die Reichweite der Fortgeltungsklausel des Art. 125a Abs.1 Satz 1 Grundgesetz (GG)¹.

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die **Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung**. Die Vorschrift verpflichtet den Staat nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dazu, „den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen“.² Dies gilt sowohl für die **Wahrnehmung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben im eigenen Wirkungskreis** der Kommunen als auch für die **Wahrnehmung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis**.³ Adressat dieser Verpflichtung sind zuvörderst die Länder.⁴ Denn die Finanzausstattung der Kommunen ist die „Kehrseite der staatsorganisationsrechtlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern“.⁵ Daher fällt die Sorge für die Gemeindefinanzen grundsätzlich in die ausschließliche Kompetenz der Länder.⁶

2. Grundgesetzliche Konnexitätsverpflichtungen

Das Grundgesetz enthält jedoch keine Konnexitätsbestimmungen, welche die Länder verpflichten, den Kommunen die mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben verbundenen Kosten zu ersetzen.⁷ Zwar tragen der Bund und die Länder gemäß **Art. 104a Abs. 1 GG** die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Die Vorschrift gilt jedoch **nur für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen unterschiedlichen Ländern**. Im Verhältnis der Länder zu den Kommunen findet sie dagegen keine Anwendung,⁸ denn die Kommunen gelten finanzverfassungsrechtlich als

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

² BVerfGE 150, 1 (93); 138, 1 (19); 147, 185 (223).

³ BVerwG, NVwZ 1999, 883 (885); NVwZ 2013, 1078; NVwZ-RR 2008, 131; Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 248.

⁴ BVerfGE 150, 1 (93); Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 28 Rn. 297; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 28 Rn. 54.5; Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 246.

⁵ BVerfGE 86, 148 (218 f.).

⁶ BVerfGE 26, 172 (181).

⁷ Lange, Das Konnexitätsprinzip und die kommunale Verfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlassen, DÖV 2014, 793; siehe hierzu auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Einzelfragen zum Konnexitätsprinzip, Sachstand vom 02.05.2018*, [WD 4 - 3000 - 077/18](#).

⁸ BVerwGE 100, 56 (58 f.); Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 104a Rn. 8; Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 104a Rn. 59; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Auflage 2022, Art. 104a Rn. 3.

unselbständige Glieder des jeweiligen Landes, so dass auch ihre Aufgaben und Ausgaben denen des Landes zugerechnet werden.⁹

3. Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsverpflichtungen

Soweit die Länder für die Erfüllung einer Aufgabe zuständig sind und diese ihrerseits eine **Übertragung an die Kommunen** vornehmen, müssen die Länder dabei entsprechende **landesverfassungsrechtliche Konnexitätsverpflichtungen** erfüllen, die explizit in den Landesverfassungen der dreizehn Flächenländer enthalten sind.¹⁰ Ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung¹¹ beruhen diese auf dem Grundgedanken, dass die Kommunen neben Zuwendungen auf Grundlage des allgemeinen Finanzausgleichs, der grundsätzlich von der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes abhängt, einen unabhängigen Ausgleich für Mehrbelastungen erhalten, die sie durch staatliche Übertragungen und Veränderungen von Aufgaben erleiden.¹²

Im **Verhältnis des Bundes zu den Kommunen** sieht Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG für den Bereich der landeseigenen Verwaltung (Art. 83 GG) ein **Aufgabenübertragungsverbot** vor. Gleiches folgt für die Fälle der Bundesauftragsverwaltung aus Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG¹³ gilt jedoch dasjenige Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, wegen der Einfügung der Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 aber nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Nach Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG kann es durch Landesrecht ersetzt werden.

⁹ Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 104a Rn. 31.

¹⁰ Art. 71 Abs. 3 BWVerf; Art. 83 Abs. 3 BayVerf; Art. 97 Abs. 3 BbgVerf; Art. 137 Abs. 6 HessVerf; Art. 72 Abs. 3 M-VVerf, Art. 57 Abs. 4 NdsVerf; Art. 78 Abs. 3 NWVerf; Art. 49 Abs. 5 R-PVerf; Art. 120 SaarVerf; Art. 85 SächsVerf; Art. 87 Abs. 3 S-AVerf; Art. 57 Abs. 2 SHVerf; Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.

¹¹ Im Rahmen der landesverfassungsrechtlichen Vorschriften ist zwischen einem relativen und einem strikten Konnexitätsprinzip zu unterscheiden. Bei einem relativen Konnexitätsprinzip ist der Gesetzgeber zu einer Kostenregelung verpflichtet, ihn trifft aber keine ausdrückliche Ausgleichspflicht bzw. besteht lediglich eine Verpflichtung zur Schaffung eines angemessenen Ausgleichs. Demgegenüber verpflichtet das in den Landesverfassungen vorherrschende strikte Konnexitätsprinzip zu einem vollständigen Ausgleich (Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 196 Fn. 894; Engels, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 88).

¹² Leisner-Egensperger, Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, NVwZ 2021, 1487 (1488); Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 196.

¹³ Bei Art. 125a GG handelt es sich um eine Übergangsbestimmung mit dem Ziel, die Folgen von Kompetenzverschiebungen, die im Rahmen bundesstaatlicher Reformen durchgeführt worden sind, überschaubarer und handhabbarer zu machen, Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 125a Rn 7.

4. Altregelungen, Fortgeltungsklausel, aktueller Stand

Die **Altregelungen**, die von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG erfasst werden, sind in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 20. September 2010 dargelegt.¹⁴ Die heutige Geltung der dort aufgeführten Vorschriften stellt sich wie folgt dar:

Hinsichtlich der **Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende** gilt § 19a Sozialgesetzbuch - Erstes Buch (SGB I) unverändert fort. § 4 SGB II ist mit Wirkung vom 1. Januar 2011 angepasst worden und benennt nunmehr die Leistungsformen, die zuvor als Leistungsarten beschrieben worden sind.¹⁵ Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II sind die kreisfreien Städte und Kreise heute Träger für

- die Leistungen nach § 16a SGB II,
- das Bürgergeld nach § 19 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 SGB II und die Leistungen nach § 27 Abs. 3 SGB II, soweit diese Leistungen für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet werden,
- die Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II und
- die Leistungen nach § 28 SGB II, soweit durch Landesrecht nicht andere Träger bestimmt sind (kommunale Träger).

Die Kommunalträger-Zulassungsverordnung (KomtrZV) wurde zuletzt mit Wirkung vom 1. Januar 2018 angepasst.¹⁶

Im Bereich der **Sozialhilfe** gilt § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII unverändert fort. Die Sozialhilfe umfasst heute gemäß § 8 Nr. 1 bis Nr. 6 SGB XII:

- Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40 SGB XII),¹⁷
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46b SGB XII),
- Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 52 SGB XII),
- Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66a SGB XII),
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69 SGB XII) und

¹⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen, Ausarbeitung vom 20.09.2010, [WD 3 - 3000 - 381/10](#).

¹⁵ Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453).

¹⁶ Sechste Verordnung zur Änderung der Kommunalträger-Zulassungsverordnung vom 29.05.2017 (BGBl. I S. 1349).

¹⁷ Mit Beschluss vom 07.07.2020 erklärte das Bundesverfassungsgericht §§ 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis 7 SGB XII sowie § 34a SGB XII in der vom 01.01.2011 bis zum 31.07.2013 geltenden Fassung für mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unvereinbar. Im Rahmen dessen entschied es sich für eine weite Auslegung des Aufgabenübertragungsverbot. Siehe hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur unzulässigen Aufgabenübertragung der Regelungen zu Bedarfen für Bildung und Teilhabe, Aktueller Begriff vom 17.09.2020, [WD 3 Nr. 11/20](#) und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Bundeskompetenzen zur Sozialgesetzgebung vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsbeschlusses 2 BvR 696/12, Kurzinformation vom 23.09.2020, [WD 3 - 3000 - 216/20](#).

- Hilfe in anderen Lebenslagen (§§ 70 bis 74 SGB XII).

Soweit das Landesrecht keine Bestimmung zur sachlichen Zuständigkeit enthält, sind gemäß § 97 Abs. 3 Nr. 2 bis Nr. 4 SGB XII nicht die Kommunen, sondern überörtliche Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig für

- Leistungen der Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66 SGB XII),
 - Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69 SGB XII) und
 - Leistungen der Blindenhilfe (§ 72 SGB XII).
- § 97 Abs. 3 Nr. 1 SGB XII wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2020 aufgehoben.¹⁸

Hinsichtlich der in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 20. September 2010 genannten **Problemfälle** eines bundesgesetzlichen Durchgriffs auf die Kommunen stellt sich die Rechtslage heute wie folgt dar:

Die Vorschrift über die **einmalige Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner** (§ 133b SGB XII) wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2011 aufgehoben.¹⁹

Der vormals in § 35 SGB XII normierte **notwendige Lebensunterhalt in Einrichtungen** ist nunmehr in § 27b SGB XII geregelt.²⁰

Hinsichtlich des **Ausbaus der Kindertagesbetreuung** gilt § 69 Abs. 1 SGB VIII unverändert fort.

Im Bereich der **Verbraucherinformation** ist § 1 Abs. 2 Satz 2 Verbraucherinformationsgesetz (VIG) in der damals geltenden Fassung heute wortgleich § 2 Abs. 2 Satz 2 VIG.

¹⁸ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234).

¹⁹ Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453).

²⁰ Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453).