



Nr. 08/2004

DER AKTUELLE BEGRIFF

03.05.2004

- Konnexitätsprinzip -

Zu den Themen, mit denen sich die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung befasst, gehört auch die Verteilung der staatlichen Aufgaben und die Aufteilung der damit verbundenen Ausgaben. Die Aufgaben- und die Ausgabenverantwortung sind durch das Konnexitätsprinzip miteinander verknüpft.

1. Allgemeine Lastentragungsregel auf Bundesebene

Nach der Lastenverteilungsregel des Grundgesetzes, Art. 104 a Abs.1 GG, tragen der Bund und die Länder – vorbehaltlich anderer Bestimmungen des Grundgesetzes – „gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.“ Die Verwaltungskompetenzen sind damit auch für die Verteilung der Ausgabenlasten maßgeblich: Die Kosten der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe trägt die Ebene, die die Verwaltungszuständigkeit dafür besitzt (**Prinzip der Vollzugskausalität**). Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kommt es demgegenüber nicht darauf an, wer die kostenauslösende Aufgabenregelung getroffen oder auf sonstige Weise die Ausgaben veranlasst hat.

Die Kommunen sind in die Lastenverteilung des Grundgesetzes nicht einbezogen. Art. 104 a GG regelt nur die Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis. Gemeinden und Gemeindeverbände werden vom Grundgesetz aber als Bestandteil der Länder behandelt und sind deshalb in Art. 104 a GG nicht genannt.

2. Das Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen

Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG sieht die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden als Grundlage ihrer Selbstverwaltung. Alle Landesverfassungen der Flächenländer enthalten Regelungen, die das Konnexitätsprinzip insofern berücksichtigen, als das Land nur dann Aufgaben auf die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände übertragen kann, wenn es gleichzeitig die Verantwortung für die Finanzen übernimmt, die mit der Erfüllung der Aufgaben verbunden sind. Im Wesentlichen ist zwischen dem strikten und dem relativen Konnexitätsprinzip zu unterscheiden:

Das relative Konnexitätsprinzip (z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) verpflichtet den Gesetzgeber, bei einer Aufgabenzuweisung eine Regelung hinsichtlich der Kostendeckung zu treffen, ohne jedoch zu einem vollständigen finanziellen Ausgleich zu verpflichten.

Nach dem strikten Konnexitätsprinzip (z.B. Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) dürfen nur dann Aufgaben übertragen werden, wenn die Gemeinden einen gleichzeitigen und vollständigen Kostenausgleich erhalten.

Das in den Landesverfassungen verankerte Konnexitätsprinzip schützt damit die Kommunen vor der Übertragung kostenträchtiger Aufgaben, die ihren Finanzspielraum zusätzlich einengen und sie in ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltung einschränken. Diese Regelungen der Landesverfassungen gelten jedoch nur für landesgesetzlich übertragene Aufgaben.

3. Problemstellung und Reformvorschläge

Auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG können jedoch den Kommunen auch durch Bundesgesetz unmittelbar Aufgaben übertragen werden, die für diese zu Mehrbelastungen führen. Das Kernproblem der Kommunen besteht darin, dass dieser unmittelbare Durchgriff des Bundes nicht mit der Verpflichtung zum Ausgleich der entstehenden Kosten verbunden ist. Gerade durch Art. 104 a Abs. 1 GG ist der Bund in diesen Fällen daran gehindert, die Kostenlasten zu übernehmen. Die Länder wiederum sind weder auf Grund von Art. 104 a Abs. 1 GG noch auf Grund ihrer eigenen landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien verpflichtet, die Kosten auszugleichen, die den Kommunen durch eine Aufgabenzuweisung des Bundes entstehen. Als negative Beispiele in der Vergangenheit für einen solchen unmittelbaren Durchgriff des Bundes auf die Kommunen werden die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz (§ 24 SGB VIII) und die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte für die Grundsicherung (§ 4 GSiG) angeführt.

Zur Lösung dieses Problems werden verschiedene Ansätze vertreten:

So wird zum einen gefordert, ein Konnexitätsprinzip im Grundgesetz zu verankern, das nach dem **Prinzip der Gesetzeskausalität** zu Lasten des Gesetzgebers geht („Wer bestellt, bezahlt“). Bereits seit längerem werden verschiedene Möglichkeiten der Normierung eines derartigen Konnexitätsprinzips diskutiert, so z.B. eine Änderung des Art. 104 a GG oder eine Verankerung in Art. 28 Abs. 2 GG. Gegen die Einführung eines Konnexitätsprinzips entsprechend der Gesetzeskausalität werden allerdings auch erhebliche Bedenken erhoben. Es widerspreche dem System der Finanzverfassung, nach dem nur die Länder „föderalistische Partner“ des Bundes seien, wenn auf diese Weise unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen begründet würden. Auch würde dies den allgemeinen Bestrebungen, Mischfinanzierungen abzubauen und Finanztransfers in Grenzen zu halten, zuwider laufen und die Verantwortlichkeiten der staatlichen Ebenen verwischen.

Zum anderen wird gefordert, Art. 84 Abs. 1 GG dahingehend zu ändern, dass der unmittelbare Durchgriff des Bundes auf die Kommunen unterbunden wird. Damit würde jedoch – so die Kritik – ein Instrument abgeschafft, das sich in bestimmten Aufgabenbereichen wegen eines überwiegenden gesamtstaatlichen Interesses als notwendig erweisen kann.

Vorgeschlagen wird deshalb, durch eine Präzisierung der Voraussetzungen für den Bundesdurchgriff in Art. 84 Abs. 1 GG das Recht des Bundes, Gemeinden bzw. Gemeindefreundeverbände zur Gesetzesausführung zu bestimmen, zu begrenzen. Verbunden wird damit die Forderung nach einem auf die Ausnahmefälle des zulässigen Durchgriffs beschränkten Konnexitätsprinzip zu Gunsten der Kommunen, bei dessen Ausgestaltung direkte Finanztransfers zwischen Bund und Kommunen verhindert werden könnten.

Quellen:

- Remmert, Dr. Barbara, Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden bei der Zuweisung überörtlicher Aufgaben durch Bundesgesetz in: Verwaltungs-Archiv, 94. Band, Heft 4 2003, S. 459-482
- Schliesky, Dr. Utz, Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 17 2001, S. 714-723
- Schoch, Friedrich, Konnexitätsprinzip und verfassungsrechtliche Probleme bei der Übertragung von Aufgaben durch den Bund auf die Kommunen in: Der Landkreis, 73 (2003), S. 484-489
- Wagner, Dr. Christian; Rechenbach, Dagmar, Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz! In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 9 2003, S. 308-314

Bearbeiter: MR René Probst, RD Wolfgang Hinz und Referendarin Juliane Seidel, Haushaltsausschuss