

Matthias Wohltmann

## **Konnexitätsprinzip**

S. 1177 bis 1181

URN: urn:nbn:de: 0156-55991095



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Konnexitätsprinzip

## Gliederung

- 1 Formen und Funktionen des Konnexitätsprinzips
  - 2 Landesverfassungsrechtliche Konnexität – Ausgangspunkt, Reichweite und Folgen
  - 3 Zum Konnexitätsprinzip komplementäre Elemente
- Literatur

Mit dem Konnexitätsprinzip verbinden sich in der öffentlichen Finanzwirtschaft unterschiedliche Inhalte. Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien fordern eine Regelung des Ausgleichs der kommunalen Mehrbelastungen im Falle von landesseitig zu verantwortenden Aufgabenübertragungen oder -veränderungen.

# 1 Formen und Funktionen des Konnexitätsprinzips

---

Je nach Rechtsgebiet werden unterschiedliche Inhalte mit dem Begriff der Konnexität verbunden. Im Öffentlichen Recht versteht das deutsche Staatsrecht unter dem Konnexitätsprinzip den in Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG) für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern geregelten und an den Verwaltungsvollzug anknüpfenden allgemeinen Lastentragungsgrundsatz. Danach tragen Bund und Länder grundsätzlich gesondert die (Zweck-)Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, wobei Art. 104a Abs. 2 GG (Bundesauftragsverwaltung) und Art. 104a Abs. 3 GG (Geldleistungsgesetze) die entsprechenden Ausnahmen regeln. Die sich bei ihren Behörden ergebenden Verwaltungsausgaben tragen sie stets selbst (Ausnahme: Sonderbelastungsmehrbelastungsausgleich nach Art. 91e Abs. 2 S. 2 GG sowie nach Art. 106 Abs. 8 GG).

Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien, welche im Verhältnis zwischen dem Land und seinen ihm staatsorganisatorisch zugeordneten Kommunen ihre Wirkung entfalten, beinhalten demgegenüber keinen allgemeinen Lastentragungsgrundsatz, sondern fokussieren sich als spezieller Lastentragungsgrundsatz auf das Erfordernis der Regelung der Lastentragung im Falle von landesseitig zu verantwortenden Aufgabenübertragungen oder -veränderungen. Anders als Bund und Länder (▷ *Länderfinanzausgleich*) stehen die Länder und ihre Kommunen nicht in einem machtpolitischen Gleichordnungsverhältnis zueinander, in dem sie gleichsam auf Augenhöhe über die Aufgaben- und Finanzausstattung in Verhandlung treten können. Die Kommunen sind vielmehr im Unterordnungsverhältnis vom Landesgesetzgeber abhängig, der über die kommunale Aufgaben- und Finanzausstattung entscheiden kann, ohne dass es der Zustimmung der Kommunen bedarf. Sie sind daher in einem besonderen Maße auf einen rechtlichen Rahmen angewiesen, der ihnen einen ausreichenden und auch durchsetzbaren Schutz etwa vor tagespolitischer Willkür und finanzpolitischem Opportunismus bietet und ihre gleichberechtigte Stellung im mehrstufigen Verwaltungsaufbau des Staates gewährleistet. Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien entsprechen daher der Verantwortung der Länder für ihre Kommunen und gelten neben und unabhängig von den allgemeinen Finanzausstattungspflichten der Länder (duale Finanzgarantie; ▷ *Kommunaler Finanzausgleich*). Sie sollen die Kommunen vor einer Entlastung des Landeshaushalts zu ihren Lasten und vor einer finanziellen Aushöhlung ihrer Selbstverwaltungsrechte (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) infolge der Aufbürdung zusätzlicher Pflichtaufgaben schützen (Schutzfunktion). Zudem haben sie die Funktion, das Kostenbewusstsein des Gesetzgebers zu schärfen und ihm die finanziellen Folgen seines Tuns spürbar und transparent vor Augen zu führen (Warnfunktion).

In seiner haushaltsrechtlichen Anwendung verbindet sich mit dem Konnexitätsprinzip schließlich die Forderung, dass beim Einsatz von Derivaten zwischen dem Derivategeschäft und einem Grundgeschäft (einzelner Kredit oder Teil des Kreditportfolios) ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang bestehen muss. Ein vom Grundgeschäft losgelöster (spekulativer) Einsatz von Derivaten ist den Kommunen nicht erlaubt.

## 2 Landesverfassungsrechtliche Konnexität – Ausgangspunkt, Reichweite und Folgen

---

Ausgangspunkt der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien ist eine dem Land zu-rechenbare, i. d. R. auf einem Gesetz oder einer Verordnung beruhende und für die betroffenen Kommunen mit Mehrbelastungen verbundene Übertragung öffentlicher Aufgaben (Thüringen: nur staatliche Aufgaben), unter die auch Aufgabenübertragungen auf Antrag, die Pflichtigmachung bislang freiwilliger Aufgaben, die Übertragung von Teilaufgaben oder die Veränderung von Aufgabenerfüllungsstandards subsumiert werden. Dies ist auch der Fall, wenn die Sachaufgabe vollständig durch den Bund ausgeformt wird und das Land nur die kommunale Zuständigkeit regelt. Dies beinhaltet sowohl (1) die Kreierung neuer Aufgaben, (2) die Verschiebung von Aufgaben vom Land auf die Kommunen oder zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsebenen (▷ *Gebietskörperschaft*) als auch (3) die Umgestaltung von kommunalen Aufgaben sowie (4) die Statuierung von kommunalen Finanzierungs- und Förderpflichten. Nicht unter das Konnexitätsprinzip fallen dagegen Standards, die die sogenannten Existenzaufgaben betreffen (z. B. Einführung der Doppik) oder die für jedermann gelten (z. B. allgemeine Schutzvorschriften). Gleichfalls nicht davon betroffen sind Aufgabenübertragungen oder -veränderungen, die vor dem Inkrafttreten des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips stattfanden (Altaufgaben).

Ausgelöst wird durch die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien für den Landesgesetzgeber eine einfachgesetzlich nicht umgehbare, dauerhaft und nicht nur punktuellstatisch geltende und von der einzelnen betroffenen Kommune vor den Landesverfassungsgerichten einklagbare Pflicht zur Regelung des Ausgleichs der kommunalen Mehrbelastungen. Einen direkt bestehenden subjektiven kommunalen Erstattungsanspruch beinhalten die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien dagegen nicht.

Gefordert ist dabei zunächst eine erkennbare, fundierte und nachprüfbare Ermittlung aller konnexitätsrelevanten, bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendig anfallenden Aufwendungen sowie der ihnen entgegenrechnenden aufgabenspezifischen Einnahmen und die Prognose der (Netto-)Mehrbelastungen unter realistischer Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse. Neben den Zweckausgaben umfasst dies auch die aufgabenspezifischen Verwaltungs- und Investitionskosten. Die bei der Berechnung und Prognose unterstellten Annahmen sind sichtbar und nachvollziehbar zu machen. Gestaltungsspielräume und Kostensenkungspotenziale dürfen dabei nicht pauschal unterstellt und lokale Besonderheiten müssen in Rechnung gestellt werden.

Die hieran zeitlich („dabei“, „gleichzeitig“, „unverzüglich“), sachlich und rechtlich anzuknüpfende Mehrbelastungsausgleichsregelung muss einen entsprechenden Ausgleich bewirken, was regelmäßig einen von der kommunalen Finanzkraft und der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Vollkostenausgleich beinhaltet. Sie kann neue Einnahmen erschließen oder bestehende Einnahmequellen erweitern, andere Aufgabenbelastungen reduzieren und/oder fallbezogene Ausgleichszahlungen beinhalten. Eine Spitzabrechnung ist nicht notwendig. Solange für die einzelne Kommune die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit besteht, durch zumutbare eigene Anstrengungen zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu kommen, sind Pauschalierungen möglich und unter Anreiz- und Effizienzgesichtspunkten auch angezeigt. Der Ansatz einer kommunalen Interessenquote in Form eines pauschalen prozentualen Abschlages

von der Vollkostenerstattung höhlt dagegen die Funktionen der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien aus. Auch mittelbare Folgekosten in anderen Aufgabenbereichen oder bei den allgemeinen Verwaltungskosten sind in die Mehrbelastungsausgleichsregelung einzubeziehen, soweit sie erkennbar auf die Aufgabenübertragung oder -veränderung zurückführbar sind. Die gilt insbesondere, wenn bei der Ermittlung der Mehrbelastung kostenmindernd auch Synergieeffekte einbezogen werden.

Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien statuieren für das Land eine Dauerpflichtung mit einer sowohl auf die Fallzahlen- als auch auf die Kostenentwicklung bezogenen Anpassungspflicht. Eine auch rückwirkende Korrektur sollte zumindest ab dem Eintritt wesentlicher Abweichungen sowie für die Fälle angezeigt sein, in denen die konkrete Mehrbelastungsausgleichsregelung im ausdrücklichen Dissens mit den im Gesetzgebungsverfahren beteiligten kommunalen Landesverbänden erfolgte.

In Nordrhein-Westfalen (0,25 € je Einwohner), Baden-Württemberg (0,10 € je Einwohner) und in Niedersachsen (ohne Angabe) erstreckt sich die Ausgleichspflichtung des Landes auf „wesentliche“ bzw. „erhebliche“ Mehrbelastungen; einfachgesetzlich wird eine „Bagatellschwelle“ auch in Rheinland-Pfalz (0,25 € je Einwohner) statuiert. Der Gedanke, nicht jede kleine Aufgabendifferenz ausgleichen zu müssen, hat durchaus etwas für sich. Die Anreize, die Konnexitätsregelungen durch das gestalterische Ausnutzen solcher Bagatellschwellen zu umgehen, liegen indes auf der Hand. Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch Nordrhein-Westfalen wird versucht, dies durch auf drei Jahre (Rheinland-Pfalz bei „sachlich zusammenhängenden Regelungsverfahren“) bzw. fünf Jahre (Nordrhein-Westfalen, innerhalb derselben Behörde) bezogene Kumulationsrechnungen zu verhindern.

Besondere Prüfbefugnisse des Landes erwachsen aus der Mehrbelastungsausgleichspflichtung nicht. Diese richten sich vielmehr nach dem in dem jeweiligen Land gewählten Aufgabenmodell (Monismus oder Dualismus) und dem Charakter der Aufgabe.

### 3 Zum Konnexitätsprinzip komplementäre Elemente

---

Das bundesrechtliche Pendant zu den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien der Länder ist das in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG normierte Verbot für den Bund, direkt Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen. Vor dem Verbot war es möglich, die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien dadurch zu umgehen, dass Aufgaben direkt vom Bundesgesetzgeber an die kommunale Ebene adressiert wurden. Während die Länder sich die kommunale Aufgaben- und Belastungsmehrung nicht zurechnen lassen mussten, brauchte und durfte der Bund keine direkten Zahlungen an Kommunen leisten. Dies ist seit 2006 Vergangenheit. Seitdem gilt für neue Aufgaben oder Aufgabenveränderungen, dass sie den Umweg über die Länder gehen müssen.

Finanzausgleichsrechtlich kristallisieren sich demgegenüber die Finanzausgleichsumlagen als passendes Gegenstück zu den finanzkraftunabhängig zu gewährenden Konnexitätsausgleichen heraus. Sie sind einer Aufweichung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien vorzuziehen und es wird davon auszugehen sein, dass sie in den kommenden Jahren unter dem Eindruck der Schuldenbremse noch zunehmen werden.

## Weiterführende Literatur

---

Henneke, H.-G. (2012): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder. Wiesbaden.

Schoch, F.; Wieland, J. (1995): Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben. Baden-Baden. = Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 16.

Bearbeitungsstand: 12/2016