

Dr. jur. Wolfgang Rüter
Universitätsprofessor

53340 Meckenheim, 11.08.2002
Hagebüttenstraße 26
Tel. 02225/7107
Fax 040 3603 896330
eMail: Ruefner@aol.com

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.1 - Herrn Schlichting
Fax 0211 884-3002



Öffentliche Anhörung am 5.9.2002

Sehr geehrter Herr Schlichting,

hiermit möchte ich mitteilen, daß ich bereit bin, an der Anhörung am 5.9. teilzunehmen will. Als Anlage übersende ich einige Überlegungen vorab, bitte aber um Verständnis, daß ich nicht zu allen Punkten mit hinreichendem Sachverstand Stellung nehmen kann.

Ich bin in den nächsten drei Wochen im Urlaub.

Mit freundlichen Grüßen

Rüter

Rüfner Konnexitätsprinzip
11.8.2002

1

Prof., Dr. W. Rüfner

Thesen zum Konnexitätsprinzip

(Anhörung am 5.9.)

1. Die Grundproblematik des Konnexitätsprinzips liegt darin, daß es entweder unbestimmt formuliert werden muß oder bei strikter Kostenerstattung zu einer Unbeweglichkeit im Verhältnis von Land und Gemeinden und einer Kostenkontrolle des Landes über die Gemeinden führt, welche der gemeindlichen Selbstverwaltung schadet. Eine Kostenerstattung, wie sie im Verhältnis von Bund und Land bei der Auftragsverwaltung vorgesehen ist, würde die größere Freiheit, welche das Prinzip der Pflichtaufgaben nach Weisung im Gegensatz zu den alten Auftragsangelegenheiten kennzeichnet, wieder beseitigen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Auftragsverwaltung des Landes für den Bund nur einen verhältnismäßig kleinen umgrenzten Bereich betrifft, während die Pflichtaufgaben nach Weisung in der Kommunalverwaltung größte Bedeutung haben.

2. Die Konnexität klarer zu verankern, als dies gegenwärtig in Art. 78 Abs. 3 der Verfassung von NRW (in der Auslegung des VerfGH) der Fall ist, ist - ohne Verankerung eines Kostenerstattungsprinzips - möglich, wie etwa die Verfassungen von Baden-Württemberg und Brandenburg zeigen.

3. Die Regelung nach dem Entwurf Drucks 13/2279 kommt einer Kostenerstattungsregelung dagegen nahe. Nach der Bestimmung, wie sie im Entwurf formuliert ist, müßten die Kosten vorab sehr genau ermittelt werden, den Kommunen müßten, sei es durch Teilhabe an Landessteuern, sei es durch Erschließung neuer Einnahmequellen oder durch Veränderungen im Finanzausgleich die entsprechenden Gelder beschafft werden. Ein Ausgleich nach den jeweiligen Kosten der einzelnen Kommune wäre allerdings nicht vorgeschrieben. Er erscheint auch, wie immer man eine Konnexitätsbestimmung faßt, nur möglich, wenn man zu einem - in jeder Hinsicht unzweckmäßigen Kostenerstattungsprinzip überginge.

Die vorgesehene Regelung würde dazu zwingen, bei jeder neuen Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen deren Finanzmasse insgesamt entsprechend den Mehrausgaben zu erhöhen. Die Kommunen wären danach besser gesichert, ohne Ausgleich mehr Aufgaben übernehmen zu müssen. Die Regelung schützte

Rüfner Konnexitätsprinzip
11.8.2002

2

aber nicht davor, daß die Kommunen bei späterer Erhöhung der Kosten für die Aufgabenerledigung in Schwierigkeiten geraten. Sie hindert auch nicht, daß das Land später bei Sinken der Kosten die Finanzmasse wieder anders verteilt. Allerdings würde die Regelung pervertiert, wenn das Land zunächst entsprechend der neuen Verfassungsbestimmung Geld bereitstellte, es aber trotz gleichbleibenden Verhältnisse wieder entzöge. Daraus würde sich, wie in Nr. 1 bereits angedeutet, die Notwendigkeit einer ständigen Kostenkontrolle ergeben, welche die kommunale Selbstverwaltung einengen würde. Soll das vermieden werden, muß die Konnexitätsbestimmung weicher gefaßt werden (Muster Baden-Württemberg oder Brandenburg). Die weichere Fassung hätte notwendig den Nachteil einer geringeren Sicherung der Kommunalfinanzen.

4. Je schärfer Konnexitätsbestimmungen gefaßt werden, desto mehr Mittel müssen allen Kommunen für die Erledigung der ihnen vom Land übertragenen Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Notwendigerweise verringert sich dadurch die Finanzmasse, die für einen allgemeinen Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Kommunen verfügbar ist. Wenn das Konnexitätsprinzip nicht nur vorschreibt, Regelungen über die Finanzierung neuer Aufgaben zu treffen, sondern einen (angemessenen, vollen oder wie immer definierten) Ausgleich zu treffen, geht diese Bestimmung als *lex specialis* der allgemeinen Pflicht des Landes vor, die Kommunen finanziell hinreichend auszustatten (Mückel, DÖV 1999, 844).

5. Gegen verfassungsrechtliche Konnexitätsbestimmungen verstoßende gesetzliche Aufgabenübertragungen sind verfassungswidrig. Die Kommunen könnten sich gegen die Übernahme von Aufgaben wehren, für die nicht in einer dem Konnexitätsprinzip entsprechenden Weise Ausgleich geschaffen wurde.

6. Die in Drucks. 13/2279 vorgeschlagene Regelung ist mit der bisherigen Rechtsprechung des VerFGH nicht kompatibel. Der Entwurf würde die Kommunen bei der Übertragung neuer Aufgaben jedenfalls finanziell günstiger stellen als bisher. Ein voller dauerhafter Kostenausgleich würde freilich nicht mit Sicherheit erreicht. Wollte man das, müßte man zu einem - wie bereits gesagt sehr unzuweckmäßigen - strikten Kostenerstattungsprinzip übergehen.

Rüfner Konnexitätsprinzip
11.8.2002

3

7. Insgesamt ist eine weichere Konnexitätsbestimmung zu empfehlen, um die dargelegten Schwierigkeiten zu vermeiden. Ob man die Kommunen besser sichern soll als derzeit in NRW ist in Abwägung der Vor- und Nachteile politisch zu entscheiden. Dabei müßte auf der Seite der Kommunen bedacht werden, daß eine volle Sicherung gegen die finanzielle Belastung durch neue Aufgaben einen sehr hohen Preis hätte.

Selbst ein sehr ausgeformtes und striktes Konnexitätsprinzip, wenn nicht als Kostenerstattungsprinzip ausgestaltet, führt nicht zu einer vollen Sicherung der Kommunal Finanzen. Umfang und Kosten übertragener Aufgaben können schwanken, wie sie am Beispiel der Sozialhilfe zeigt. Sie ist nicht nur konjunkturabhängig, sondern auch abhängig von der Ausgestaltung anderer Sozialleistungen (wie Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe).

Trotzdem kann es sich empfehlen, die Kommunen besser zu sichern, als dies gegenwärtig in NRW der Fall ist.

8. Der Bund kann in Bundesgesetzen (mit Zustimmung des Bundesrats) die zuständigen Behörden für die Ausführung der Bundesgesetze bestimmen. Daraus ergibt sich, daß er den Kommunen Aufgaben und Kosten aufbürden kann. Die Landesgesetzgebung könnte nur gegensteuern, wenn sie bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen einen finanziellen Ausgleich durch das Land vorsähe. Will man den Bund hindern, den Kommunen Aufgaben zu übertragen, muß das GG geändert werden.

Diese Überlegung zeigt, daß eine isolierte Regelung von Konnexitätsbestimmungen im Lande problematisch ist. Wesentliche Kosten werden den Kommunen vom Bund aufgebürdet.