

Dr. jur. Wolfgang RUFNER
Universitätsprofessor



53340 Meckenheim, 05.02.2004
Hagebuttenstraße 26
Tel. 02225/ 7107
Fax 040 3603 896330
eMail: Ruedner@aol.com

Bemerkungen zur Anhörung im Hauptausschuß des Landtags NRW zum Konnexitätsprinzip am 05.02.2004

Die nachstehenden Bemerkungen folgen dem Fragenkatalog

1. Die Einführung des Konnexitätsprinzips wird befürwortet. Der vorliegende Entwurf (Drucks. 13/4424) ist eine geeignete Grundlage zur besseren Sicherung der Kommunen.
2. Die vorgeschlagene Fassung berücksichtigt die Übertragung von Pflichtaufgaben und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Die freien Selbstverwaltungsaufgaben zu berücksichtigen, ist nicht sinnvoll und wohl auch in Hessen nicht gemeint.
3. Die Regelung "in ihrer Gesamtheit" ist an sich vernünftig. Gedacht ist nur an eine Mehrbelastung der "kommunalen Familie", nicht an die Belastung einzelner Kommunen durch Gesetze, die keine allgemeine Bedeutung für die "kommunale Familie" haben. Es ist zwar richtig, dass der Staat auch der einzelnen Gemeinde nicht den finanziellen Spielraum nehmen darf. Wenn jedoch nur einzelne oder eine sehr geringe Zahl von Gemeinden betroffen sind, kann und soll mit Bedarfszuweisungen gearbeitet werden (NdsStGH vom 16.5.2001, NdsVBl. 2001, 181114, 190)
Der Verteilungsschlüssel für die Entlastungszahlungen sollte in Grundzügen in die Verfassung aufgenommen werden, etwa in der Form, dass die Regelung aus § 4 Abs. 1 S. 3 KonnexAG in die Verfassung übernommen wird.
4. Eine Bagatellschwelle sollte es geben. Mit "wesentlicher Belastung" ist das grundsätzlich richtig formuliert. Für die Bestimmung der Wesentlichkeit ist allerdings nicht auf den Anteil am Haushalt, sondern auf die freie Spitze der Kommunalfinanzen abzustellen. Welche Grenze gezogen werden soll, müssen die Praktiker ermitteln.
§ 2 Abs. 5 KonnexAG ist aber unglücklich gefasst. Warum sollen nur die Mehrbelastungen durch eine zuständige Behörde zusammengerechnet werden?
§ 4 Abs. 5 KonnexAG bedarf der Änderung und Präzisierung:

Praktiker mögen prüfen, ob der Fünfjahreszeitraum angemessen ist. Im Übrigen: Was heißt innerhalb von fünf Jahren? (§ 4 Abs. 5 KonnexAG) Gemeint ist wohl: spätestens vor Ablauf von fünf Jahren?

“Kostenprognose offensichtlich unzutreffend und der Ausgleich grob unangemessen” verlangt zu viel.

Überprüft werden sollte auch der Verteilungsschlüssel. Eine nachträgliche Spitzabrechnung, welche zu einem Kostenersatz nach Abrechnung für jede einzelne Kommune führt, sollte nicht eingeführt werden. Auch Vorschriften, welche in Richtung auf eine Spitzabrechnung gehen, sind zu vermeiden.

Ich möchte noch zu bedenken geben: Wenn die Erstattungen nach dem Konnexitätsprinzip einige Jahre gelaufen sind, werden die Zuweisungen an die Kommunen sehr zersplittert sein und lauter kleine Einzelposten jeweils mit Verteilungsschlüssel enthalten. Die Gefahr ist vielleicht nicht sehr groß, wenn das Gesetz nach fünf Jahren außer Kraft tritt. Jedenfalls sollten die Zuweisungen nach dem Konnexitätsprinzip von Zeit zu Zeit konsolidiert werden und in den allgemeinen Zuweisungen aufgehen. Diese Konsolidierung könnte an die für alle Zuweisungen nach dem Konnexitätsprinzip vorgesehene Überprüfung “innerhalb von fünf Jahren” angeschlossen werden. Ein Endzustand, in dem es für jede pflichtige Aufgabe der Kommunen spezielle Zuweisungen gibt, erscheint nicht erstrebenswert.

5. Wie immer das Konnexitätsprinzip ausgestaltet wird, wird es einen Vorrang für den Kostenersatz für bestimmte übertragene Aufgaben zu Lasten der allgemeinen Finanzen und des allgemeinen Finanzausgleichs verursachen. Ob es den Kommunen gelingen wird, in Zeiten allgemeiner Knappheit Kürzungen der allgemeinen Mittel zu vermeiden, ist eine politische Frage. Tendenziell vermindert jedenfalls das Konnexitätsprinzip die Mittel des Finanzausgleichs und geht damit zu Lasten der ärmeren Kommunen.
6. Die gerichtliche Überprüfung mit Kommunalverfassungsbeschwerde wird den Kommunen nicht zugestanden werden können, welche von einer Maßnahme nicht oder kaum betroffen sind. Eine Kommune, die wesentlich betroffen ist, ist beschwerdebefugt. Es kann also nicht nur die Gesamtheit der Kommunen Kommunalverfassungsbeschwerde erheben.
7. Der Hauptunterschied liegt in der “wesentlichen Mehrbelastung” (dazu o. 4.).
8. Belastungen der Kommunen durch EU oder Bund unmittelbar sind ausgeblendet. § 2 Abs. 1 KonnexAG folgt der Begründung zu der bayerischen Verfassungsänderung. Viel mehr wird schon aus technischen Gründen nicht möglich sein. Dem Verursacherprinzip ist mit der vor-

geschlagenen Regelung genügt, soweit es auf das Land ankommt.

Belastungen durch Verwaltungsvorschriften und Weisungen sind allerdings nicht erfasst.

9. Richtig im Sinne der Kostenwahrheit.

10.-12. Im Prinzip der Versuch einer richtigen Regelung. Problematisch ist, dass die Kosten erst zuverlässig abzuschätzen sind, wenn die Regelung "steht". Solange noch mit wesentlichen Veränderungen gerechnet werden muss, sind nur Alternativrechnungen oder Rechnungen möglich, welche mit dem Vorbehalt der Anpassung an einen veränderten Gesetzestext gemacht werden. Misslich ist die Kostenschätzung bei Gesetzgebungsanträgen, die keine Aussicht auf Durchsetzung haben. Deshalb dürfen die Einzelheiten des Verfahrens nicht zu eng vorgeschrieben werden.

14. Die Einbeziehung von Volksgesetzgebung in die Konnexitätsregelung ist schwierig. Art. 78 LV gilt auch für Volksgesetzgebung. Ein Verfahren zur Realisierung ist nicht angegeben. Will man die Volksgesetzgebung nicht komplizieren und behindern, müsste eine Vorschrift in die Verfassung oder in das KonnexAG aufgenommen werden, nach welcher der Landtag innerhalb einer bestimmten Frist ein Ausgleichsgesetz zu erlassen hat.

15. Grundregeln über den Schlüssel für die Ausgleichsleistungen sollten in die Verfassung aufgenommen werden. S.o. Nr. 3.

16. Die gesetzliche Regelung gibt Sicherheit, engt aber ein. Noch enger sollten die Vorschriften im KonnexAG nicht gefasst werden.