

Das Konnexitätsprinzip

Impulsreferat anlässlich der Mitgliederversammlung des Städtetages NRW
am 10. Juni 2010 in Neuss

I. Grundlagen

Die hinter den finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien unterschiedlicher Art stehende normative Leitidee formuliert eine Selbstverständlichkeit: Entscheidungsverantwortung und Finanzierungslast müssen grundsätzlich in einer Hand liegen, um Verzerrungen des politischen Prozesses vorzubeugen. Keine Ebene soll auf Kosten einer anderen Ebene Entscheidungen treffen können.¹

Dieser Grundansicht haben inzwischen alle Landesverfassungen Anerkennung gezollt. Insbesondere in den zurückliegenden Jahren lässt sich geradezu ein Siegeszug des Konnexitätsprinzips beobachten. Seit 1998 haben insgesamt fünf Länder in ihren Verfassungen erstmalig eine Regelung des Konnexitätsprinzips vorgenommen (Schleswig-Holstein, Saarland, Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz), vier weitere Bundesländer haben die bereits bestehenden Normen zum Konnexitätsprinzip präzisiert und mit effektiverem Direktionsgehalt ausgestattet. Hierzu zählt – neben Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg – auch Nordrhein-Westfalen. Diese Entwicklung wiederum ist zugleich auch Ausdruck der Tendenz zur Etablierung eines sog. strikten Konnexitätsprinzips, das sich im wesentlichen durch die materielle Handlungspflicht des Landesgesetzgebers auszeichnet, bei einer aufgabenübertragungsbedingten Mehrbelastung der kommunalen Gebietskörperschaften zugleich auch eine Kostendeckungsregelung zu treffen.²

Das Konnexitätsprinzip erfüllt eine *doppelte Schutzfunktion*: Da die staatliche Aufgabenzuweisung an die Kommunen mit einem Mehrbelastungsausgleich verbunden ist, wird die kommunale Finanzausstattung im Gleichgewicht gehalten (*fiskalische Funktion*). Kann das Land eine von ihm intendierte Aufgaben- und Ausgaben ausweitung nicht finanziell absichern, hat die Aufgabenzuweisung an die Kommunen zu unterbleiben (*Präventivfunktion*).³

¹ Siehe hier nur von Arnim, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 1990, § 103 Rn. 11.

² Siehe hierzu nur m. w. N. Höfling, Eildienst des Landkreistages 9/2008, S. 303 ff. (303).

³ Siehe nur Schoch, in: Festschrift für von Arnim, 2004, S. 410 (415).

Damit zielt das Konnexitätsprinzip auf die Garantie der kommunalen Finanzhoheit und damit ganz prinzipiell auf den Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Die nordrhein-westfälische Konnexitätsregelung ist darüber hinaus durch ein Konzept eines flankierenden prozeduralen Schutzes gekennzeichnet. Zentrale Elemente der Schutzkonzeption sind eine Kostenfolgeabschätzung und die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Ausweislich der Gesetzesbegründung zur Verfassungsänderung liegt dem die Überzeugung zugrunde, daß ein striktes Konnexitätsprinzip nicht ohne Verfahrensregelungen funktionieren könne.⁴ Wegweisend für eine derartige Problemperspektive ist insoweit eine Entscheidung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs aus dem Jahre 1999, in der diese Vorverlagerung der Sicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie mit den strukturellen Defiziten einer nachträglichen verfassungsgerichtlichen Kontrolle begründet wurden.⁵

II. Verfassungsgerichtliche Relativierungen

Soweit die Theorie. Die Grundsatzentscheidungen des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 23. März 2010 zur Anwendung des Art. 78 Abs. 3 LV NW auf die Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung⁶ haben nun allerdings zu gewissen Relativierungen des strikten Konnexitätsprinzips geführt. Dies gilt namentlich für die fundamentale verfahrensrechtliche Absicherung. Der VerfGH NW geht unter Bezugnahme auf seine ältere Judikatur – die indes gerade nicht Normkonstellationen betraf, die explizit auf einen prozeduralen Schutz abstellen – davon aus, daß vom Gesetzgeber „nicht mehr verlangt werden (kann) als eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum“ verfüge. Der Verfassungsgerichtshof könne „Einschätzungen bzw. Prognosen des Gesetzgebers über die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar“ seien. Immerhin verlangt das Gericht aber, daß die Kostenaufstellung „nach dem vom Verfassungsgeber ausdrücklich verfolgten Transparenzgebot und nach der an-

⁴ Siehe LT-Drs. 13/5515, S. 20.

⁵ Siehe dazu nur m. N. *Brems*, Städtetag 2/2008, S. 21 ff.

⁶ VerfGH 19/08, 21/08, 28/08 und 29/08.

gestrebten Schutzfunktion für die Kommunen die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen nachprüfbar erkennen lassen“ müsse.⁷

Auch bei diesem relativierenden Ausgangspunkt muß es aber schon erstaunen, um diese zurückhaltende Formulierung zu wählen, daß der Verfassungsgerichtshof die Annahme der Landesregierung, die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung führe zu keinen Mehrbelastungen, als transparente und realitätsadäquate Prognosen hat passieren lassen. Führt man sich nämlich die Argumentation der Landesregierung vor Augen, dann war diese Annahme nicht mehr als eine Schätzung „ins Blaue hinein“. Der Gesetzentwurf der Landesregierung begnügt sich mit folgenden spärlichen Angaben:

- Hinsichtlich des Personalaufwandes wird auf „Erfahrungswerte, d. h. auf den Haushaltsansatz 2007 zurückgegriffen“.
- Bei der Ermittlung des sog. „optimierten Personalbedarfs wird sodann der nach eingehender fachlicher Prüfung notwendige Personalbedarf, insbesondere vor dem Hintergrund des Wegfalls der bisherigen Overhead- und Querschnittsbereiche zugrundegelegt“.
- Als weitere Sachinformation wird schließlich unter Punkt „C. Alternativen“ auf einen Vorschlag des Landesrechnungshofs verwiesen, die Versorgungsverwaltung in *einer* Behörde zusammenzufassen, dann hinzugefügt, der Rechnungshof habe zur Kommunalisierung keine Aussagen getroffen und hieran die beruhigende Versicherung angeschlossen, „nach Auffassung der Landesregierung (seien) mit diesem Gesetz gleich hohe Einsparpotentiale erzielbar“ (wie im Zentralisierungsvorschlag des Landesrechnungshofs).

Zusammenfassend läßt sich das Vorgehen damit wie folgt charakterisieren:

Man nehme den „Erfahrungswert“ des Ist-Personalbestandes des Landes im Haushaltsansatz 2007, versichere im übrigen, man habe „eingehend fachlich geprüft“, erkläre schließlich auch seine Überzeugung, daß *Zentralisierung* und *Kommunalisierung* der Versorgungsverwaltung den gleichen Einspareffekt ermögliche – und fertig ist die Kostenfolgeabschätzung.

⁷ Siehe dazu m. w. N. VerfGH NW 19/08, UA Blatt 33.

Für die betroffenen Kommunen ist es insoweit kein Trost, daß der VerfGH NW hinzugefügt hat, „ein gewisser Mangel an Nachvollziehbarkeit“ der Prognosen der Landesregierung und des Landesgesetzgebers seien bei diesem ersten Anwendungsfall des Art. 78 Abs. 3 LV NW „bei unklaren verfassungsrechtlichen Anforderungen“ (?) noch hinnehmbar.⁸ Und angesichts des Konzeptes eines vorverlagerten prozeduralen Schutzes vermag es auch nicht zu überzeugen, daß der VerfGH NW den Schutz der Kommunen nunmehr auf die Ebene der Evaluation verlagern will. Hier immerhin ist – so der VerfGH NW – „von dem Erfordernis eines pauschalierten Ausgleichs aller durch die Aufgabenübertragung entstehenden Aufwendungen auszugehen; auch wenn eine Spitzabrechnung nicht vorzunehmen (sei), (seien) hierbei – soweit verfügbar - grundsätzlich die in den Kommunen tatsächlich entstandenen Kosten zugrunde zu legen, soweit keine Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Verwaltungstätigkeit (bestünden). Allein der mögliche Umstand, daß tatsächlich höhere Kosten entstanden (seien) als veranschlagt, rechtfertig(e) nicht bereits den Rückschluß auf eine unwirtschaftliche Verwaltungstätigkeit“.⁹

Hier zeigt sich die *ambivalente Struktur* des Urteils ebenso wie in der Einschätzung der zentralen Funktion der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Während der VerfGH NW einerseits die von den beschwerdeführenden kommunalen Gebietskörperschaften (mit Beweisantrag) vorgetragene Verletzung der entsprechenden Beteiligungsrechte schlicht ignoriert und den Vortrag der Landesregierung als zutreffend unterstellt, hat er andererseits für die Zukunft dem Gesetzgeber aufgegeben, „unter grundsätzlicher Beachtung des Konnexitätsausübungsgesetzes die Grundannahmen und Berechnungen der Kostenansätze nicht nur grob, sondern im einzelnen nachvollziehbar offenzulegen und auf diese Weise einen konsensorientierten (!) partnerschaftlichen Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden zu ermöglichen“. Hierzu gehöre es auch, „im Beteiligungsverfahren beanstandete Unklarheiten ... zum Anlaß zu nehmen, die infrage stehende Position bei nächster Gelegenheit soweit möglich im einzelnen prüffähig zu erläutern“.¹⁰

⁸ VerfGH NW, aaO, Blatt 39.

⁹ AaO, Blatt 40.

¹⁰ AaO, Blatt 40 f. (Hervorhebung hinzugefügt).

III. Offene Fragen

Mit dieser Grundsatzentscheidung sind damit noch nicht alle wichtigen Fragen geklärt. Die laufenden Evaluationsgespräche und deren Ergebnisse werden Aufschluß über die normative Direktionskraft des Konnexitätsprinzips in seiner Auslegung durch den VerfGH NW geben können.

Abgesehen davon, wird im zur Zeit rechtshängigen Verfahren im Zusammenhang mit der Umsetzung des KiföGs und der expliziten Übertragung dieser Aufgaben auf die Kommunen genauer zu klären sein, ob und wieweit die normative Leitidee der Konnexitätsregelungen sich in Mehrebenen-Konnexitäts-Problemkonstellationen zu behaupten vermag. § 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG NW versucht insoweit eine einfachrechtliche Antwort: „Wenn aufgrund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, findet das Konnexitätsprinzip nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser genutzt wird“. Ob dies den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, mag hier offenbleiben. Sicher ist jedenfalls, daß die „Not der Städte“ sich erheblich verschärfen wird, wenn die verfassungsgerichtliche Judikatur nicht dafür sorgt, daß die „Schutzlücke“ zwischen dem kommunal-schützenden Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG einerseits und den Anwendungsbereichen der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien andererseits möglichst klein bleibt.