

VLK Hessen

ANTRAG DER FDP-BUNDESTAGSFRAKTION ZUR VERANKERUNG DES KONNEXITÄTSPRINZIPS IM GRUNDGESETZ

03.07.2006

Die FDP-Bundestagsfraktion hat kürzlich die beiden nachfolgenden Anträge zum
Konnexitätsprinzip in den Bundestag eingebracht:

KONNEXITÄTSGESETZ IN DER VERFASSUNG VERANKERN

Deutscher Bundestag

16. Wahlperiode

Drucksache 16/1677

31. 05. 2006

Antrag

Der Abgeordneten Gisela

Piltz, ..., Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankern

Der Deutsche Bundestag möge
beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Ausgaben der Kommunen

für Sozialleistungen steigen seit vielen Jahren stark an. Seit 1992 nehmen sie trotz der Entlastung durch die Einführung der Pflegeversicherung um mehr als 45

Prozent zu. Hier spiegelt sich wider, dass die Sozialhilfeentlastungen durch das Hinzukommen neuer Aufgaben wie die Grundsicherung im Alter oder bei der Erwerbslosigkeit überkompensiert wurden. Parallel dazu kam es zu extremen Steigerungen bei bereits bestehenden Ausgabenblöcken, insbesondere bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und bei der Jugendhilfe. Auch die Ausgaben für die Hilfe zur Pflege sind mittlerweile wieder stark angestiegen. Eine Trendwende dieser Entwicklung ist nicht zu erwarten.

Die Ursache liegt in dem ständig zunehmenden Pflichtaufgabenbestand, dessen extremer Anstieg durch die leicht wachsenden Steuereinnahmen der Kommunen nicht ausgeglichen werden kann.

Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, dass die Investitionen der Städte, Gemeinden und Landkreise heute um über 40 Prozent niedriger sind.

Freiwillige

Selbstverwaltungsausgaben werden von den Kommunen kaum noch wahrgenommen. Damit

ist die kommunale Selbstverwaltung, die grundgesetzlich garantiert ist, stark gefährdet. Vor allem die Ausgaben für den sozialen Bereich sind eine gesamtstaatliche Aufgabe, die nicht nur den Kommunen aufgebürdet werden darf.

Es wird deutlich, dass die rechtliche Absicherung der Kommunen gegen die kostenaufwändige Aufgabenzuweisung nicht korrekt funktioniert. Im Grundgesetz ist bisher lediglich das relative Konnexitätsprinzip in Artikel 104a verankert, das aber für die Kommunen keine ausreichende Kompensationsregelung darstellt.

In den meisten Bundesländern ist ein strikteres Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen verankert. Darunter ist der Grundsatz zu verstehen, dass Aufgabenwahrnehmungen und Aufgabenverantwortung bei derselben staatlichen Ebene liegen sollten. Einfach ausgedrückt: Wer die Musik bestellt, bezahlt sie auch. Damit sind die Länder gehalten, den Städten und Gemeinden für die jeweiligen Aufgaben finanziellen Ausgleich zu leisten. Allerdings schützen die landesverfassungsrechtlichen Garantien nicht gegen bundesseitige Aufgabenübertragung. Im Grundgesetz gibt es nach wie vor kein ausdrücklich die Kommunen einbeziehendes Konnexitätsprinzip. Und wo der Bund es bei einer Ausführung durch die Länder belässt und ihnen dafür eine finanzielle Kompensation zukommen lässt, bleibt bei der landesseitigen Weitergabe der Ausführung an die Kommunen regelmäßig Bundesgeld aus unterschiedlichen Gründen bei den Ländern hängen.

Leider sind bisher alle Versuche, hier eine Änderung auch auf Bundesebene herbeizuführen gescheitert. Auch im Rahmen der Förderalismusreform heben die Koalitionäre im Deutschen Bundestag vereinbart, keine Verankerung des Konnexitätsprinzips im

Grundgesetz

vorzunehmen. Es soll lediglich ein Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84 Abs.

1

und Art. 85 Abs. 1 Grundgesetz eingefügt werden. Das führt allerdings nicht zur gewünschten Entlastung der Städte, Gemeinden und Landkreise. Die

bisherigen

Gesetze des Bundes sind von der geplanten Regelung ausgenommen. Auch ohne eine

direkte Aufgabenzuweisung an die Kommunen durch den Bund wird der Bundesgesetzgeber viele Gesetzesvorhaben beschließen, die im Ergebnis auch

Kostenfolgen auf der kommunalen Ebene auslösen. Darüber hinaus sind in der Verwaltungspraxis durchaus Konstellationen denkbar, in denen es sinnvoll und für

die Kommunen von Vorteil ist, die kommunalen Aufgabenträgerschaft unmittelbar in

einem Bundesgesetz vorzusehen.

Nach einer Entscheidung des

Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86, 148 (213)) ist die Finanzverfassung des

Grundgesetzes darauf angelegt, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen.

Dieses muss auch in Bezug auf die Kommunen gelten. Zum Zwecke einer klaren

Zuordnung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung ist deshalb ein durchgreifendes Konnexitätsprinzip auch im Grundgesetz zu verankern.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem das vorgeschlagene Aufgabenübertragungsverbot durch eine

Konnexitätsregelung ersetzt

wird, die sicherstellt, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen hat, wenn er Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet.

Berlin, den 31. Mai 2006

Gisela Piltz

Ernst Burgbacher

Irene Lenke

Patrick Döring

Sibylle Laurischk

Jan Mücke

Deutscher Bundestag

16. Wahlperiode

Drucksache 16/2046

28. 06. 2006

Änderungsantrag

**der Abgeordneten Gisela Piltz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, ...,
Dr. Guido Westerwelle und der
Fraktion der FDP**

**zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen von
CDU/CSU und SPD**

– Drucksachen 16/813 –

Entwurf eines Gesetzes

**zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a,
75, 84,**

85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)

Der Bundestag wolle
beschließen:

Artikel 1 wird wie folgt
geändert:

1a) Nach Nummer 2 wird
folgende Nummer 3 angefügt:

Nach Art. 28 Absatz 2 Satz 3
wird folgender Satz 4 angefügt:

»Der Gesetz- und
Verordnungsgeber muss Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen,
wenn er
die Gemeinden oder die Gemeindeverbände durch Gesetz oder auf Grund
eines
Gesetzes zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet.«

b) Nummer 9 wird wie folgt
geändert:

Art. 84 Abs. 1 Satz 6 wird
aufgehoben.

c) Nummer 10 wird

gestrichen.

2. Die Überschrift und die Nummerierung der nachfolgenden Nummern werden entsprechend geändert.

Berlin, den 29. Juni 2006

Gisela Piltz

Sabine

Leutheusser-Schnarrenberger

Dr. Guido Westerwelle

Und der Fraktion der FDP

Begründung:

Gegenstand des Änderungsantrages ist die Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips im Grundgesetz. Dies soll an die Stelle des vorgesehenen Aufgabenübertragungsverbots in Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 des GG treten, das nicht zu der gewünschten Entlastung der Städte, Gemeinden und Landkreisen führen wird, da die bisherigen Gesetze des Bundes von der geplanten Regelung ausgenommen und überdies in der Verwaltungspraxis Konstellationen denkbar sind, in denen es sinnvoll und für die Kommunen von Vorteil ist, die kommunale Aufgabenträgerschaft unmittelbar in einem Bundesgesetz zu regeln.

Die Aufgaben des Staates und seiner Gliederungsebenen nehmen zu und sind durch die Einbindung als Vollzugssubjekt der Europäischen Union noch verstärkt worden. Auf der kommunalen

Ebene ist diese Entwicklung besonders nachhaltig und fühlbar. Mit der Aufgabenvermehrung geht ein Ausgabenanstieg einher, der mit der Ressourcenverteilung auf den einzelnen staatlichen Ebenen nur noch schwerlich zu vereinbaren ist. Schwächstes Glied sind dabei die Kommunen. Sie sind Adressat zahlreicher Aufgabenzuweisungen, verfügen aber nur sehr begrenzt über entsprechende

Einnahmemöglichkeiten. Es ist daher erforderlich, die Kommunen durch die Festschreibung eines echten Konnexitätsprinzips zu schützen, damit die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre originären Aufgaben zum Wohle der Bürger erfüllen können.

Eine wirklich effektive Sicherung des Konnexitätsprinzips für die Kommunen ist zunächst formell nur durch eine Verankerung in Artikel 28 Abs. 2 GG zu erreichen. Eine Einfügung bei Artikel 104a Abs. 3 GG, wie sie der 61. Deutsche Juristentag 1996 vorgeschlagen hat (Beschluss II der Abteilung Verfassungsrecht, in Sitzungsberichte Bd. II/1, S. M 76) bzw. in den Absätzen 1, 2, 3 oder 5 des Artikels 104a GG würde ebenso eine Verankerung beispielsweise in Artikel 106 Abs. 8 GG ein kommunal-bezogenes Konnexitätsprinzip nur als objektiven Rechtsgrundsatz behandeln und damit aus Sicht der Kommunen lediglich begrenzten Fortschritt bedeuten. Wichtig ist demgegenüber, dass ein verfassungsrechtlicher Zusammenhang zur Finanzhoheit – in der geltenden Grundgesetzfassung in Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 angesprochen – hergestellt wird und die Kommunen die Einhaltung des Konnexitätsprinzips auch verfassungsrechtlich überprüfen

lassen
können. Entscheidend ist daher eine Absicherung des Konnexitätsprinzips
über die
subjektive Rechtstellungsgarantie der Kommunen, da nur so eine
wirkliche Verknüpfung von Aufgabenzugriff und finanziellem Ausgleich
hergestellt werden kann. Deshalb ist eine Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 GG
um einen entsprechenden Satz notwendig. Bei der Formulierung dieser
Konnexitätsgarantie orientiert sich der Entwurf an jenen Landesverfassungen,
die
bereits ein striktes Konnexitätsprinzip enthalten.

Zu den einzelnen
Vorschriften:

Zu Nummer 1 Buchstabe a):
Ein striktes Konnexitätsprinzip wird im Grundgesetz in Artikel 28 Abs. 2
verankert.

Zu Nummer 1 Buchstabe b):
Das vorgesehene Aufgabenübertragungsverbot in Artikel 84 Abs. 1 Satz 6 wird
gestrichen.

Zu Nummer 1 Buchstabe c):
Das vorgesehene Aufgabenübertragungsverbot in Artikel 85 Abs. 1 wird
gestrichen.

Zu Nummer 2: Bei Übernahme
der Änderung müssen die Überschrift angepasst (Ergänzung um Artikel 28
sowie
Streichung von Artikel 85) und die nachfolgenden Änderungen unnummeriert
werden.