

Az.: C4-4720 Pa

Das strikte Konnexitätsprinzip

Grundlagen - Geltungsbereich

A) Grundlagen

Das Konnexitätsprinzip ist ein verfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Grundsatz, der besagt, dass die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von derjenigen öffentlichen Einheit zu tragen sind, die darüber entscheidet, von welcher Stelle, auf welche Art und Weise und in welchem Umfang diese Aufgabe zu erfüllen ist. Das Konnexitätsprinzip gilt hierbei v.a. im Verhältnis zwischen einer übergeordneten und einer untergeordneten rechtlich selbständigen öffentlichen Einheit. In welchen Fällen, in welchem Umfang und in welcher Art und Weise ein Mehrbelastungsausgleich erfolgt, ist abhängig von der verfassungsrechtlichen Ausprägung des Konnexitätsprinzips.

Im Saarland ist seit dem 9.9.2016 in Artikel 120 der Verfassung des Saarlandes (SVerf) das sog. „strikte Konnexitätsprinzip“ verankert:

Art. 120 SVerf

„Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer Aufgaben durch Gesetz oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. [...]“

Das strikte Konnexitätsprinzip stellt einen entsprechenden finanziellen Ausgleich sicher, sofern eine durch das Land verursachte Aufgabenübertragung auf die Kommunen oder eine Änderung von Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung bei den Kommunen führen. Die Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips im Saarland folgen aus dem Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens“ gemäß Art. 120 SVerf (**Konnexitätsausführungsgesetz Saarland – KonnexAG SL**) vom 09. November 2016, das zum 1.1.2017 in Kraft getreten ist. Das KonnexAG SL wurde in Ausübung der Ermächtigung nach Art. 120 Satz 5 SVerf erlassen und steht im Rang über anderen formellen Landesgesetzen, so dass seine verbindlichen Vorgaben durch einfaches Gesetz nicht abgeändert werden können. Eine Umgehung des Gesetzes ist daher nicht möglich.

B) Funktionen und Zwecke

Primäres Ziel des strikten Konnexitätsprinzips ist es, die Kommunen zukünftig vor finanziellen Belastungen bei landesrechtlichen Aufgabenübertragungen oder -veränderungen zu schützen (**Schutzfunktion**). Die **Finanzierungs- oder Ausgleichsfunktion** des Gesetzes liegt darin, für jede wesentliche Belastung, die auf einer Aufgabenübertragung oder -veränderung durch Gesetz oder Verordnung beruht, einen entsprechenden finanziellen Ausgleich vorzusehen. Weiter entfaltet es eine **Warn- oder Präventivfunktion**, indem dem Landesgesetzgeber bzw. dem federführenden Geschäftsbereich bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes bzw. der Rechtsverordnung aufgezeigt wird, welche Kosten bei der Übertragung oder Veränderung von Aufgaben entstehen. Er kann nach Alternativen suchen oder wenn möglich auf eine Aufgabenverlagerung verzichten. Der Druck für eine aussagekräftige Begründung wächst. Dies dient insbesondere einer Schärfung des Kostenbewusstseins des Landes. Da die Kostendeckungsregelung gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung bzw. -veränderung getroffen werden muss, besitzt das strikte Konnexitätsprinzip auch eine **Transparenzfunktion**. Die Entscheidungsgrundlagen müssen zu einem sehr frühen Zeitpunkt offen gelegt werden und sind daher einer Diskussion zugänglich.

C) Geltungsbereich („Konnexitätsrelevanz“)

1. Reichweite des Konnexitätsprinzips (§ 1 KonnexAG SL, Art. 120 Satz 1 und 2 SVerf)

Die Regelung des § 1 KonnexAG SL greift die Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in Art. 120 SVerf auf.

Absatz 1 enthält die Verpflichtung des Landes zum Ausgleich von Belastungen im Falle der Übertragung neuer Aufgaben durch Gesetz oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung. Nach § 1 Abs. 4 gelten die Regelungen, die die Aufgabenübertragung betreffen, entsprechend für die Veränderung bestehender Aufgaben. Dementsprechend ist im Folgenden, wenn von Aufgabenübertragung die Rede ist, auch die Veränderung von Aufgaben gemeint (vgl. aber die Einschränkungen unter 3.2).

Das strikte Konnexitätsprinzip greift mit der Folge des Belastungsausgleichs nur dann, wenn die Maßnahme dem Land ursächlich zugerechnet werden kann (sog. „Verursachungsprinzip“).

Dieses Verursachungsprinzip zu Lasten des Landes ist im Konnexitätsausführungsgesetz nicht ausdrücklich geregelt¹, ergibt sich jedoch aus Art. 120 SVerf, den das

¹ In Rheinland-Pfalz dagegen ergibt sich das Verursachungsprinzip aus dem Gesetzeswortlaut des Konnexitätsausführungsgesetzes selbst. In § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG heißt es:

„Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Erfüllung staatlicher Aufgaben, verpflichtet es sie zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben dieser Art, so hat es gleichzeitig aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.“

KonnexAG SL aufgreift. Der Anwendungsbereich erstreckt sich nach Art. 120 Satz 1 SVerf auf die Fälle, in denen das Land - nicht eine andere staatliche oder überstaatliche Ebene wie Bund oder EU - die Kommunen zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet. Art. 120 Satz 2 SVerf schließt inhaltlich an diese Regelung an und konkretisiert sie in der Weise, dass bei Mehrbelastungen ein entsprechender finanzieller Ausgleich erfolgen muss. Dieser Regelungsinhalt wird bestätigt durch § 2 Abs. 1 S. 2 KonnexAG SL, wonach das Konnexitätsprinzip auf europa- oder bundesrechtliche Veränderungen kommunaler Aufgaben nur Anwendung findet, wenn das Land einen bestehenden Gestaltungsspielraum nutzt (vgl. 2.3.2).

Ein Belastungsausgleich erfolgt allerdings nur, wenn die von der Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände wesentlich belastet werden (§ 1 Abs. 1). Die Belastungsuntergrenze, ab der ein finanzieller Ausgleich geboten ist, wird in § 2 Abs. 5 Satz 2 konkretisiert. Maßgeblich ist eine jährliche Mehrbelastung von 0,25 Euro pro Einwohner oder landesweit einen Betrag in Höhe von 250.000 Euro.

2. Ausschlussstatbestände

2.1 Keine Rückwirkung

Das Konnexitätsprinzip entfaltet keine Rückwirkung auf den vorhandenen Aufgabenbestand, § 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 KonnexAG SL.

Das strikte Konnexitätsprinzip ist im Wege der Änderung des Art. 120 SVerf am 9.9.2016 in Kraft getreten. Für die bis einschließlich 8.9.2016 übertragenen Aufgaben ist kein nachträglicher Ausgleich vorgesehen. Dementsprechend gilt das strikte Konnexitätsprinzip für Aufgabenübertragungen und für künftige Veränderungen bestehender und übertragbarer Aufgaben ab dem 9.9.2016.

2.2 Anforderungen für jedermann

Das Konnexitätsprinzip kommt nicht zur Anwendung, wenn Anforderungen, die auch für jedermann gelten, geregelt werden.

Für jedermann gelten z.B. allgemeine Bauvorschriften, allgemeine Regelungen zur Verkehrssicherungspflicht oder generelle Anforderungen an die Barrierefreiheit von Gebäuden, unabhängig von der Art des Eigentümers.

Die Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben durch die Kommunen sind demgegenüber solche, die zielgerichtet an die Kommunen als öffentliche Verwaltungsträger gestellt werden. Dies gilt auch dann, wenn eine Rechtsnorm gleichzeitig auch andere öffentliche Stellen in Bezug nimmt. Daher würden - beispielhaft - eine gesteigerte, speziell an die Kommunen als Betreiber bestimmter öffentlicher Einrich-

tungen gerichtete Sicherungspflicht oder spezielle Vorgaben für die öffentliche Hand oder die Kommunen zur Barrierefreiheit nicht unter die „Jedermann-Klausel“ fallen.

3. Ausschließliches Landesrecht

Betroffen sind die Fälle, bei denen die Rechtsmaterie **ausschließlich durch Landesrecht** geregelt wird, d.h. Aufgabeninhalt und Aufgabenzuständigkeit allein durch das Land bestimmt werden (§ 1 Abs. 1 KonnexAG SL i.V.m. Art 120 Satz 1 und 2 SVerf).

3.1 Übertragung neuer Aufgaben

Eine **Übertragung neuer Aufgaben** liegt vor, wenn eine Rechtsnorm erstmalig eine Aufgabenzuständigkeit der Kommunen bestimmt. Entscheidend ist, ob sich bei Gegenüberstellung der Lage vor und nach der in Rede stehenden Maßnahme eine Aufgabendifferenz feststellen lässt. Maßgeblich zur Einschätzung als „neue“ Aufgabe ist hierbei die Sicht der Kommune. Eine Übertragung neuer Aufgaben in diesem Sinne ist daher alles, was die Zuständigkeiten der Kommune als Verwaltungsträger verbindlich ändert, gleichgültig, ob die betreffende Aufgabe gleichsam von Null aus übertragen wird oder ob bereits eine Teilzuständigkeit vorhanden war. Allerdings kann hier im Einzelfall die Abgrenzung zur „Änderung“ einer Aufgabe schwierig sein.

Eine Möglichkeit der Aufgabenübertragung betrifft **staatliche Aufgaben** (§ 2 Abs. 1 Satz 1, 1. Alt). Darunter wird sowohl die Schaffung einer neuen Aufgabe als auch die Schaffung einer bisher nicht bestehenden kommunalen Zuständigkeit bei einer bisher von staatlichen Stellen wahrgenommenen Aufgabe subsumiert. Mithin können die Länder den Kommunen neue staatliche Aufgaben zur Wahrnehmung übertragen oder bislang staatlich wahrgenommene Aufgaben kommunalisieren, also in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen überführen.

Des Weiteren kann es zu einer Übertragung als **pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe** (§ 2 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt) kommen. Das Land kann eine neue Aufgabe als pflichtige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung definieren oder bereits bestehende freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verbindlich vorschreiben, also bislang freiwillig wahrgenommene Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu Pflichtaufgaben „umwandeln“. Hintergrund ist, dass bei einer Qualifizierung von bisher freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als pflichtig, finanzielle Mittel für auf Dauer gebunden werden, weil eine Rückkehr zum Aufgabenverzicht ausgeschlossen ist.



Beide Fälle der Übertragung neuer Aufgaben sind konnexitätsrelevant.

3.2 Veränderung bestehender Aufgaben

Nach § 1 Abs. 4 gelten die Regelungen des Gesetzes, die die Aufgabenübertragung betreffen, für die **Veränderung bestehender Aufgaben** entsprechend. Über die rein monetär definierte Wesentlichkeitsgrenze nach § 2 Abs. 5 hinaus enthält § 2 Abs. 4 für diesen Fall jedoch zusätzliche Einschränkungen für die Anwendung des Konnexitätsprinzips.

Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 werden mengenmäßige Änderungen, die die Aufgabenwahrnehmung nicht wesentlich berühren, von vorn herein nicht vom Konnexitätsprinzip erfasst.

Weiter liegt eine Veränderung einer bestehenden Aufgabe nach der gesetzlichen Konkretisierung des § 2 Abs. 4 Satz 1 (nur) dann vor, wenn „den Vollzug prägende Anforderungen“ an die Aufgabenerfüllung geändert werden.

Mit den „Anforderungen“ sind regelmäßig **verbindliche Standards oder Vorgaben** gemeint, die - qualitativ - die Art und Weise der Erfüllung einer Aufgabe näher bestimmen oder -quantitativ- über das bestehende Maß hinausgehende Veränderungen bewirken².

Qualitative Veränderungen liegen vor, wenn eine bestehende Aufgabe in besonderem Maße materiell umgestaltet wird. Beispiele sind die Anhebung von Standards, die für den behördlichen Vollzug einer Aufgabe maßgebend sind (Anhebung von Untergrenzen für Raumgrößen, Senkung von Betreuungsrelationen, Anhebung von personellen Mindestanforderungen u.ä.), die Formulierung zusätzlicher Voraussetzungen für eine Leistungsgewährung oder die Einführung zusätzlicher Teilaufgaben.

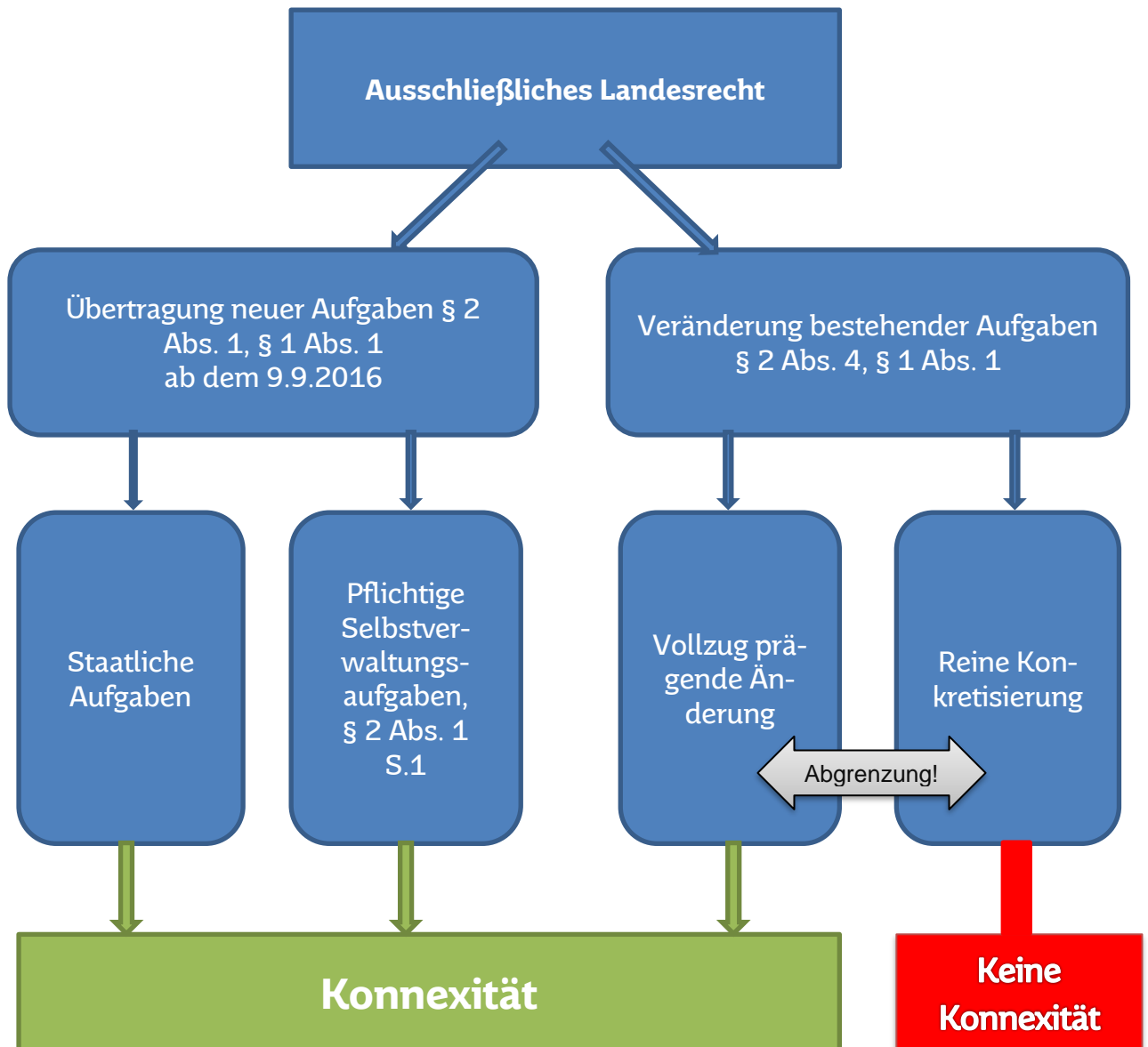
Quantitative Veränderungen können beispielsweise durch bedeutende neue Verfahrensschritte eintreten, indem zusätzliche Prozesse oder Verrichtungen vorgeschrieben werden. Beispielhaft sind auch die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten, Verkürzungen von Untersuchungs-/Prüfungs- oder Vorlageintervallen und die Senkung von Mindestaltersgrenzen zu nennen. Häufig wird hiermit auch eine qualitative Veränderung, zum Beispiel in der Intensität der Bearbeitung, einhergehen.

Sie sind dann „den Vollzug prägend“, wenn sie die Bearbeitung oder die Durchführung der Aufgabe in bedeutendem Maße verändern. Dies ist in jedem Einzelfall zu untersuchen.

Abzugrenzen sind maßgebliche Änderungen bei der Aufgabenwahrnehmung von nicht konnexitätsrelevanten **reinen Konkretisierungen**. Konkretisierungen liegen vor, wenn die Wahrnehmung einer bereits übertragenen Aufgabe ausschließlich beschrieben oder ausformuliert wird und sich die so festgehaltenen Inhalte für den Anwender gleichsam zwangsläufig unmittelbar in Auslegung der zugrunde liegenden Rechtsnorm ergeben. Wenn dagegen materielle Änderungen der bestehenden Rechtslage vorgenommen werden, handelt es sich um Änderungen an der Aufgabe, die, sofern vollzugprägend, konnexitätsrelevant sind.

² Meffert/Müller, Komm. zum KonnexAGRhPf, S. 18.

3.3 Zusammenfassung



4. Geltungsbereich bei Beteiligung mehrerer Ebenen

Im **Zusammenhang mit EU- und bundesrechtlichen Regelungen** einer Aufgabe sind die nachfolgenden Punkte zu beachten

4.1 Aufgabenzuweisung durch das Land ab dem 9.9.2016

Die Begründung einer erstmaligen kommunalen Zuständigkeit durch das Land zur Ausführung von EU- oder Bundesrecht ab dem Zeitpunkt der Geltung des strikten Konnexitätsprinzips nach Art. 120 Satz 1 SVerf ist konnexitätsrelevant (ab dem 1.1.2017 ausdrücklich auch auf Grund § 2 Abs. 1 S. 1 KonnexAG SL).

Entsprechend konnexitätsrelevant sind auch Mehrbelastungen auf Grund EU- oder bundesrechtlicher Regelungen nach dieser Aufgabenübertragung, weil das Land unter Geltung des strikten Konnexitätsprinzips von seinem Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht hat und dieser fortbesteht.

4.2 Veränderung einer vor dem 9.9.2016 bereits übertragenen Aufgabe

Wenn EU- oder Bundesrecht den Inhalt oder Umfang der bereits übertragenen gemeindlichen Aufgaben ändern, kommt es darauf an, ob dem Land ein **eigener Gestaltungsspielraum** verbleibt und dieser genutzt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG SL).

Konnexitätsrelevant ist eine Regelung nur dann, wenn dem Land die Möglichkeit eröffnet wird, auf die Wahrnehmung der Aufgabe einzuwirken und davon tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Nur in diesem Fall beruht eine damit einhergehende Belastung entsprechend dem Verursachungsprinzip auf einer positiven oder negativen Maßnahme des Landesgesetzgebers.

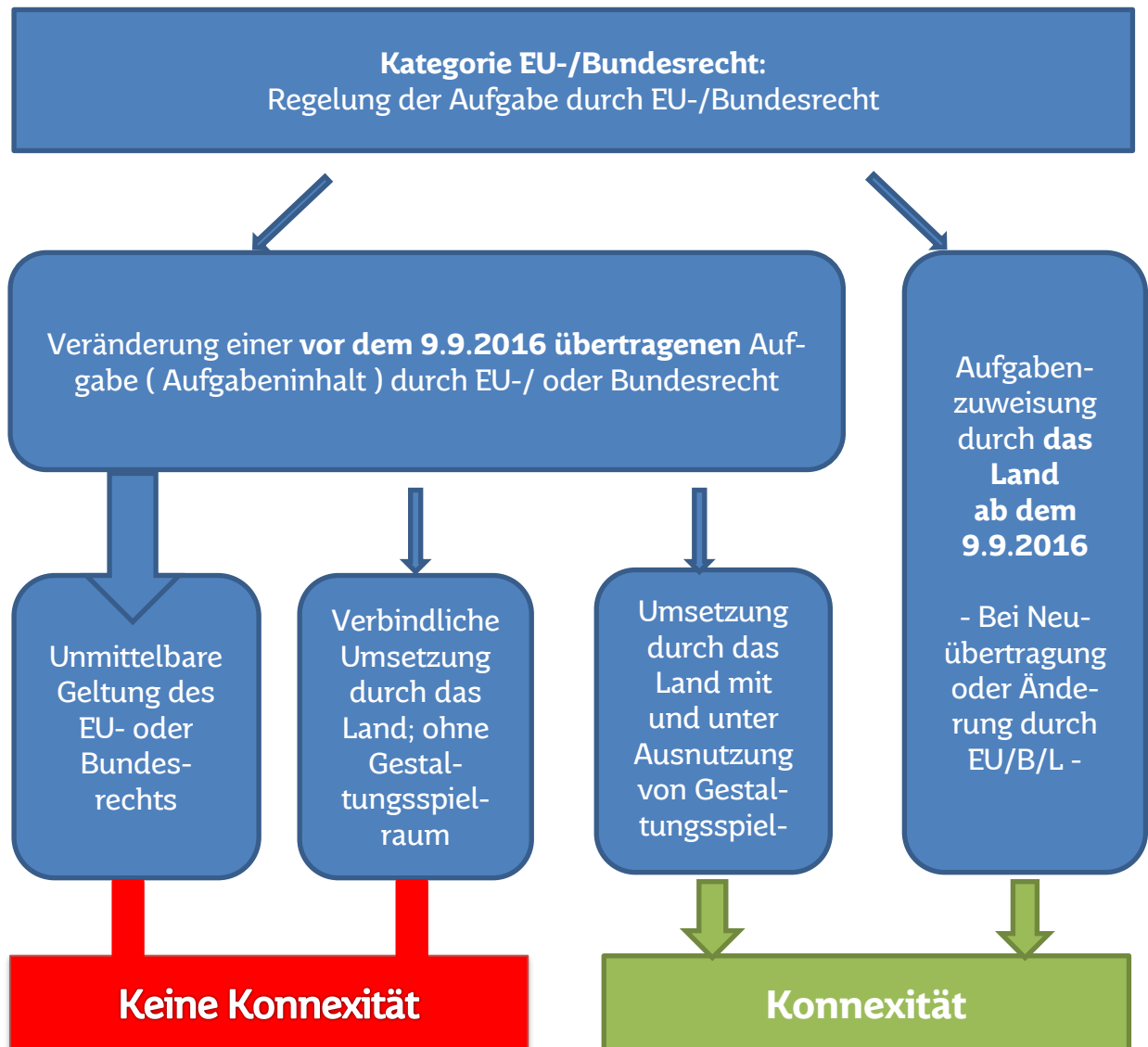
Hat das Land keinen eigenen Gestaltungsspielraum, wird keine Konnexität ausgelöst, weil es an der landesrechtlichen Verursachung fehlt. Denn der Bund oder die EU bestimmen Inhalt und den Umfang der gemeindlichen Aufgaben, ohne dass das Land darauf einwirken kann.

4.3 Unmittelbare kommunale Zuständigkeitsbestimmung durch EU-oder Bundesrecht

Belastungen, die bei einer unmittelbaren Aufgabenübertragung des Bundes oder der Europäischen Union auf die Kommunen entstehen, fallen nicht unter das Konnexitätsprinzip. Dieser Fall ist nur theoretisch denkbar, da diese Art der Zuständigkeitszuweisung nach inzwischen wohl herrschender Meinung rechtlich ausgeschlossen ist.³

³ Urteil des VerfGH NRW vom 9.12.2014 – 11/13 (sog. Durchgriffsverbot, vgl. Art. 87 I 7, Art. 85 I 2 GG, eingefügt durch Art. 1 Nr. 9 und 10 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGB. I S. 2034).

4.4 Zusammenfassung



5. Übersicht über die Tatbestandsvoraussetzungen

Tatbestand:

- 1)
 - a) Übertragung neuer Aufgaben durch Landesgesetz **oder**
 - b) Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung des Landes
- 2) dadurch wesentliche Belastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände

Rechtsfolge:

→ Belastungsausgleich (aufgrund einer Kostenfolgenabschätzung)