

# Konnexitätsprinzip und Konsultationsmechanismus

Grundgedanken zur Modernisierung der  
Verfassung des Landes Baden-Württemberg  
und des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

02. August 2005

A U S Z U G

---



Rechtsreferendar Alexander F. Bräuer, Mag. Jur.

---

<b>A. VORBEMERKUNG</b>	<b>1</b>
<b>B. BEGRIFFLICHKEITEN</b>	<b>1</b>
<b>I. Konnexitätsprinzip .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Konsultationsmechanismus.....</b>	<b>2</b>
<b>III. Trennungsprinzip .....</b>	<b>2</b>
<b>C. AKTUELLE RECHTSLAGE</b>	<b>2</b>
<b>I. Landesverfassungsrecht</b>	
<b>II. Bundesverfassungsrecht</b>	
1. Art. 28 Abs. 2 GG	
2. Art. 104 a Abs. 2 GG	
<b>III. Bayerische Landesverfassung</b>	
1. Konnexitätsprinzip	
2. Konsultationsvereinbarung	
<b>IV. Vergleich der Landesverfassungen</b>	
<b>V. Der Konsultationsmechanismus in der Bundesrepublik Österreich</b>	
1. Grundsätzliches	
2. Auswirkungen	
<b>D. ERGEBNIS UND ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE</b>	
<b>I. Bundesverfassung im Verhältnis Bund - Länder</b>	
<b>II. Bundesverfassung im Verhältnis Bund - Gemeinden</b>	
<b>III. Modifizierung der Landesverfassung</b>	
<b>IV. Fazit</b>	
<b>E. SCHLUBBEMERKUNGEN</b>	
<b>F. ANLAGEN</b>	
<b>I. Anlage 1</b>	
<b>II. Anlage 2</b>	

---

## A. VORBEMERKUNG

Die rasante Zuspitzung der allgemeinen Haushaltslage in den Gemeinden, Städten und Landkreisen ist u.a. das Resultat einer zunehmenden Aufgabenübertragung des Bundes auf die Gemeinden und Gemeindeverbände, ohne daß zugleich für einen finanziellen Ausgleich gesorgt wird. Die Gesamtheit der übertragenen Zuständigkeiten bedingt einen stetig steigenden Kostenanfall, denen die Kommunalkassen zunehmend nicht mehr gewachsen sind. Leere Kassen, steigende Ausgaben, Verringerung der Einnahmen und Zinslast durch notwendige Kreditaufnahmen gefährden die gesamte Haushaltsführung und damit die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften. Insbesondere im Bereich der kommunalen Daseinsfürsorge sind mittlerweile derartig gravierende Einschnitte zu verzeichnen, die das Gemeindewohl tangieren und dies letztlich auch beeinträchtigen.

Um eine Anpassung an die wirtschaftlichen Gegebenheiten zugunsten der Gemeinden zu ermöglichen und damit einen gerechten Finanzausgleich zu fördern, wird in dieser Ausarbeitung zunächst die aktuelle Rechtslage dargestellt. Dabei werden Landes- und Bundesrecht beleuchtet, ein Vergleich zwischen dem „Vorreiterbundesland“ Bayern und dem in der österreichischen Gesetzgebung verankerten Konsultationsmechanismus gezogen und abschließend Vorschläge zu einer Anpassung der Landesverfassung und des Grundgesetzes vorgestellt und diskutiert.

## B. BEGRIFFLICHKEITEN

Da sie die Grundlagen der folgenden Ausführungen bilden und für eine bessere Verständlichkeit werden anschließend die Begriffe „Konnexitätsprinzip“ und „Konsultationsmechanismus“ sowie das „Trennungsprinzip“ definiert und erläutert.

### I. KONNEXITÄTSPRINZIP

Auf seinen Kern reduziert läßt sich der Aussagegehalt des Grundsatzes der (öffentlich-rechtlichen) Konnexität als Verknüpfung von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungslast umschreiben. Die Aufga-

beträgerschaft bildet einen Tatbestand und zieht als Rechtsfolge die Ausgabenlast mit sich. Kurz gesagt: Das Konnexitätsprinzip verknüpft die Aufgaben- mit der Ausgabenverantwortung. In diesem Kontext wird häufig die Redewendung „Wer die Musik bestellt, bezahlt sie auch.“ genannt.

## II. KONSULTATIONSMECHANISMUS

Der Konsultationsmechanismus kann die Gemeinden vor finanziellen Belastungen schützen, wenn Aufgaben des Bundes gegen den Gemeindewillen durchgesetzt werden sollen. Hierzu ist den kommunalen Spitzenverbänden ein entsprechender Vorschlag – insbesondere zur Kostenentstehung und Kostentragungspflicht – zu unterbreiten, sofern ein bestimmter Schwellenwert oder eine Bagatellgrenze überschritten wird. Den Gemeinden steht ein Vetorecht zu, mit dessen Hilfe ein Einvernehmen in einem Konsultationsgremium zur Realisierung des Vorhabens unter Berücksichtigung der Kostentragungspflicht hergestellt werden muß.

## III. TRENNUNGSPRINZIP

Das „Trennungsprinzip“ verlangt nicht nur eine getrennte Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, sondern auch eine möglichst klare Unterscheidung der von der einen oder anderen Ebene zu erfüllenden Aufgabe. Erst hierdurch bekommt das Konnexitätsprinzip seine Existenzberechtigung: Bund und Länder haben jeweils die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Welche das im einzelnen sind, ergibt sich aus der Kompetenzanordnung des Grundgesetzes, wobei Art. 30 Grundgesetz (GG) als Generalklausel anzusehen ist:

„Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“

## C. AKTUELLE RECHTSLAGE

Auf Landesebene regelt Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung Baden-Württemberg (LV) im Verhältnis des Landes zu den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden das Konnexitätsprinzip.

[...]

[...]

Insgesamt hat damit der Konsultationsmechanismus der Bundesrepublik Österreich eine nicht wegzuleugnende praktische Bedeutung erlangt, die einen beispielhaften Charakter auf der ganzen EU-Ebene genießt. Die große Aufmerksamkeit, die dem Instrument „Konsultationsmechanismus“ von Seiten der Wissenschaft entgegengebracht wurde, ist nicht nur durch den Umstand bedingt, daß hier eine echte Innovation im Prozeß der Rechtsetzung geschaffen wurde, sondern auch, daß das Verfahren – in Bezug auf Transparenz und Kostenfolgen von Gesetzesvorhaben – auch eine zusätzliche Sorgfalt im Umgang mit Kostenfolgen erzeugt. Diese Wirkung dient ebenso dem Wohl der Gemeinden, wie auch dem der Länder und des Bundes und damit letztlich dem Gemeinwohl. Das kontrollierbare Kostenbewußtsein führt ebenso – bis zur untersten kommunalen Ebene – zu einer Nachvollziehbarkeit von Aufgabenübertragung und Gesetzesvorhaben für Politik und Bevölkerung.

## D. ERGEBNIS UND ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE

Unter Anbetracht der aktuellen Ausgestaltung von Landes- und Bundesverfassung wird deutlich, daß es zur Zeit nur vom Willen des Bundesgesetzgebers abhängt, ob – vor allem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung – neue Gesetze „erfunden“ werden und damit auch die daraus resultierenden Zweckkosten auf Länder oder Gemeinden abgewälzt werden.

### I. BUNDESVERFASSUNG IM VERHÄLTNIS BUND - LÄNDER

Um dieses Problem zu lösen, bietet sich an, die Kostentragungspflicht von Ländern und Gemeinden an die Zustimmung des Bundesrats zu binden. Um eine Zustimmung zu umgehen, sollte dem Bund eine zusätzliche Option zur völligen Kostenübernahme eingeräumt werden, um beispielsweise einer verzögernden Auseinandersetzung oder Blockade des Bundesrats zu entgehen.

Vorteilhaft an diesem Lösungsansatz ist einerseits, daß die Ausgabenverantwortung nach wie vor im landeseigenen Verwaltungsbereich verbleibt. Durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrats werden die Länder jedoch entsprechend abgesichert. Zugleich wird anderer-

---

seits auch dem Bund die Sicherheit geboten, Aufgabenvorhaben umzusetzen, sofern er die Kosten dafür übernimmt.

Eine Neufassung von Art. 104 a Abs. 3 GG könnte demnach lauten:

[...]

**Der ungekürzte Inhalt ist auf schriftliche Anfrage erhältlich. Hierzu wenden Sie sich bitte an die angegebene E-Mail-Adresse.**