

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Sekretariat
11011 Berlin

Professor
Dr. Hans-Günter Henneke

Universität Osnabrück
49069 Osnabrück
Tel.: (0541) 969-6169 / 6158
Telefax: (0541) 969-6170

24.4.2006

Anhörung Föderalismusreform am 15./16.05.2006

Strukturelemente der Reform

In meiner schriftlichen Stellungnahme möchte ich mich auf den Punkt B.4 „Situation der Kommunen“ beschränken. Insoweit schlage ich vor, in der Gesetzesbegründung zur Änderung des Art. 84 GG zu verdeutlichen, dass Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund die Länder sind und *eine Übertragung neuer und Erweiterung bestehender Aufgaben nach Inkrafttreten dieser Grundgesetzänderung* auf die Kommunen nur noch durch Landesrecht erfolgen kann.

A. Einleitung

Im Rahmen der Föderalismusreform wird die „Situation der Kommunen“ zu Recht den grundlegenden „Strukturelementen der Reform“ zugeordnet. Von der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen ist das strukturelle Dilemma, in dem sich die verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Gemeinden, Städte und Kreise befinden, grundsätzlich erkannt und einer systemkonformen Lösung zugeführt worden, die allerdings in einem Punkt zumindest der Klarstellung in der Gesetzesbegründung zur vorgeschlagenen Verfassungsänderung bedarf.

B. Die verfassungsstrukturelle Ausgangslage

Das Grundgesetz konstituiert die Bundesrepublik Deutschland mit zwei staatlichen Ebenen, dem Bund und den Ländern, sowie drei durchgängigen Verwaltungsebenen, nämlich Bund, Länder und Kommunen, wobei den Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG das Recht auf eigenverantwortliche Regelung der örtlich radizierten Selbstverwaltungsangelegenheiten gewährleistet wird. Da hierzu zwingend auch eigenverfügbare und –gestaltbare Finanzmittel gehören, ist in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG zudem klagestellt, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst. Das Grundgesetz ordnet den Kommunen daher gem. Art. 106 Abs. 5, 5a und 6 die Erträge bestimmter Steuerquellen bzw. Steuerbeteiligungen zu und verpflichtet die Länder darüber hinaus in Art. 106 Abs. 7 GG zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs.

Unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und der kommunalen Ebene i. S. v. finanziellen Transfermöglichkeiten bestehen wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus dagegen nicht. Eine einzige Ausnahme besteht beim sog. Sonderlastenausgleich für einzelne Kommunen, bei denen der Bund besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen. Beispiele dafür sind Garnisonsstandorte ebenso wie Optionskommunen nach dem SGB II.

Während das Schwergewicht der Gesetzgebung aufgrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 72 ff. GG ganz eindeutig beim Bund liegt, liegt der Schwerpunkt der Gesetzesausführung nach Art. 83 ff. GG bei den Ländern. Die Länder führen die Gesetze i. d. R. nicht durch Landesbehörden aus, sondern übertragen die Ausführung der selbst normierten und der vom Bund erlassenen Gesetze den in die einzelnen Länder inkorporierten Kommunen, i. d. R. den Kreisen und kreisfreien Städten.

Soweit die Länder den Kommunen Gesetze zur Ausführung übertragen, haben sie nach den seit 1.1.2006 in allen Flächenländern geltenden Mehrbelastungsausgleichs- oder strikten Konnexitätsregelungen für die Bereitstellung der dafür erforderlichen Mittel (Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben) zu sorgen. Dadurch werden die Länder nicht zusätzlich belastet, denn führten sie die Gesetze durch eigene Behörden aus, hätten sie ebenfalls die Zweck- und Verwaltungsausgaben zu tragen. Auf kommunaler Ebene lassen sich wegen der vorhandenen Verwaltungsstruktur und den damit verbundenen Bündelungsmöglichkeiten regelmäßig sogar Synergieeffekte erzielen, die den Ländern bei einer Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen in finanzieller Hinsicht belastungsausgleichsmindernd zugute kommen.

Gegen die Schaffung neuer kompetenzgemäßer Bundesgesetze, auch wenn deren Ausführung zu erheblichen Ausgaben für die öffentliche Hand insbesondere auf der Ebene der Länder und Kommunen führt, können sich die Länder bis jetzt nicht wehren – es sei denn, es greift eine besondere Regelung des Grundgesetzes ein, wonach ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Nach dem Grundsatz des Art. 83 GG obliegt die Ausführung dieser Gesetze grundsätzlich den Ländern, die nach dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG damit auch die Zweckausgaben zu tragen haben. Die mit der Gesetzesausführung verbundenen Verwaltungsausgaben haben sie nach Art. 104a Abs. 5 GG in jedem Fall zu tragen. Um auf diese Weise entstehenden finanziellen Belastungsverschiebungen zwischen Bund und Ländern Rechnung zu tragen, sieht Art. 106 Abs. 3 S. 4 i. V. m. Abs. 4 S. 1 GG eine Neufestsetzung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern vor.

C. Problemfall Art. 84 GG

Dieser verfassungsrechtlich vorgesehene Regelfall ist durch eine ausgreifende Auslegung und Handhabung des Art. 84 Abs. 1 GG in der Vergangenheit und Gegenwart aber immer mehr zum Ausnahmefall geworden, was gleich in mehrfacher Hinsicht zu strukturellen Verwerfungen geführt hat.

Nach Art. 84 Abs. 1 GG kann der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder und ihre Kommunen Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen. Das ausgreifende Gebrauchmachen von dieser Regelung hat zum einen dazu geführt, dass inzwischen die

überwiegende Zahl der Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Bund hat die Möglichkeit des Art. 84 Abs. 1 GG immer öfter dazu genutzt, unmittelbar durch Bundesgesetz nicht nur materielle und verfahrensrechtliche Regelungen zu treffen, sondern zugleich auch zu bestimmen, dass Träger der Aufgaben die Kommunen, zumeist die Landkreise und kreisfreien Städte, sind. Entsprechende Bestimmungen finden sich etwa in § 96 BSHG, jetzt § 3 SGB XII, § 69 KJHG, § 4 GSIG und § 6 SGB II.

Diese Aufgabenträgerbestimmung hat nach Art. 104a GG automatisch zur Folge, dass den Kommunen nicht nur die Aufgabenträgerschaft, sondern auch die Finanzierungsverantwortung zufällt. Eine solche Bestimmung der kommunalen Aufgabenträgerschaft an den dafür nach der Konstruktion des Grundgesetzes eigentlich zuständigen Landesgesetzgebern vorbei kann der Deutsche Bundestag allerdings nicht allein vornehmen; vielmehr bedarf es dafür der Zustimmung durch den durch die Landesregierungen beschickten Bundesrat.

Für die Länder hat die Mitentscheidung des Bundesrates nicht nur einen bundespolitischen Einflussgewinn zur Folge, der den damit verbundenen Eingriff in die Organisationshoheit der Länder meist mehr als kompensiert, sondern auch den Effekt, dass sie selbst gegenüber den Kommunen aufgrund der Aufgabenübertragung keine Finanzierungsverantwortung aus den landesverfassungsrechtlichen Mehrbelastungsausgleichsverpflichtungen tragen. Diese sind nämlich nur anwendbar, wenn die Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch den Landesgesetzgeber erfolgt. Durch den unmittelbaren Durchgriff des Bundes auf die Kommunen bedarf es dessen aber nicht mehr. Die Kommunen haben damit die finanziellen Lasten der Ausführung der so zustande gekommenen Bundesgesetze zu tragen, ohne dass die Länder dafür einstehen müssen. Dem Bund ist es wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus sogar verboten, die kommunalen Belastungen mittels Finanztransfers auszugleichen. Zugespitzt formuliert geht also derzeit die erhöhte Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen im Bundesrat mit einer zunehmenden Schutzlosigkeit der Kommunen einher.

D. Lösungsansätze

Diese Problematik ist seit langem bekannt und von der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auch aufgegriffen worden. Theoretisch kommen drei Lösungsansätze in Betracht. Man hätte den Bund nach dem Grundsatz: „Wer bestellt, bezahlt.“ verpflichten können, bei unmittelbaren Aufgabenübertragungen auf die Kommunen für den erforderlichen Mehrbelastungsausgleich zu sorgen. Eine solche Regelung hätte die Kommunen zum vollwertigen dritten Partner im Staatsaufbau gemacht und sie so aus ihrer Inkorporierung in die Länder gelöst. Dieser Lösungsansatz ist von keiner Seite vertreten, ja nicht einmal eingefordert worden.

Zum Zweiten hätte man die Kriterien, nach denen der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates befugt ist, in besonderen Fällen Aufgaben unmittelbar auf die Kommunen zu übertragen, einschränkend präzisieren und für die wenigen verbleibenden Restfälle als Ausnahmefall eine unmittelbare Konnexität zwischen Bund und Kommunen statuieren können. Eine solche, vom 61. Deutschen Juristentag 1996 entwickelte und vielfach aufgegriffene Lösung hätte die Statik des Bundesstaates nicht, zumindest nicht wesentlich, verändert. Seriöse darauf bezogene Formulierungsvorschläge liegen seit zehn Jahren vor und sind von den kommunalen Spitzenverbänden der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung unterbreitet worden. Sie haben sich im Verlaufe der Beratungen trotz entsprechender Entschließungen der Landtage in Bayern und Rheinland-Pfalz rasch als nicht durchsetzungsfähig erwiesen, weil insbesondere von Länderseite befürchtet wurde, dass es damit zu einer veränderten Statik des Bundesstaates kommen werde. Auch wollten

die Länder keine Etablierung einer Konnexitätsbeziehung zwischen Bund und Ländern. Dies gilt es zu respektieren.

Stattdessen hat die dritte Lösungsmöglichkeit, die in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zunächst vom Bundesjustizministerium unterbreitet worden ist, rasch breite und letztlich sogar einhellige Zustimmung in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erfahren und auch Eingang in den Koalitionsvertrag und den nunmehr vorliegenden Grundgesetz-Änderungsentwurf gefunden. Die neue Regelung stärkt die überkommene Statik des Grundgesetzes und beseitigt die zwischenzeitlich entstandenen Auswüchse, weist allerdings bedingt durch die beabsichtigte Systemumstellung hinsichtlich des gebotenen Schutzes der Kommunen noch eine Lücke auf, die es zur Abrundung der Konzeption zu schließen gilt.

E. Elemente der Neuregelung

Die Neuregelung besteht aus drei Elementen:

Zum Abbau gegenseitiger Blockaden entfällt grundsätzlich das Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei Eingriffen in die Organisationshoheit der Länder. Stattdessen können die Länder von Regelungen des Bundes hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens und der Behördeneinrichtung grundsätzlich abweichen. Der damit einhergehende politische Einflussverlust der Länder auf die Bundesgesetzgebung wird dadurch kompensiert und zugleich auf eine geringere Anzahl von Fällen konzentriert, dass der Bundesrat ein neues Zustimmungserfordernis gem. Art. 104a Abs. 4 GG (neu) erhält, wenn die Länder Bundesgesetze ausführen, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen. Statt an den Schutz der Organisationshoheit knüpft die Zustimmungspflicht des Bundesrates mit guten Gründen künftig an den Schutz der Finanzhoheit der Länder an. Auch vor dem Hintergrund des Ziels der Verhinderung der Ausweitung der Staatsverschuldung erweist sich diese Konzeption als sachgerecht. Der „Mehrwert“ der Neukonzeption gegenüber dem Ist-Zustand liegt im Abbau von Blockademöglichkeiten bei der Gesetzgebung bei Wahrung der Finanzbelange der Länder durch neue Zustimmungsrechte und der Organisationsbelange durch Abweichungsrechte.

In diese Neukonzeption fügt sich die in Art. 84 Abs. 1 S. 6, 85 Abs. 1 S. 2 GG (neu) vorgesehene künftige Unterbindung des unmittelbaren Bundesdurchgriffs auf die Kommunen nahtlos ein. Danach dürfen künftig durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht mehr übertragen werden. Stattdessen hat die Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch die jeweiligen Länder zu erfolgen. Das schützt deren Organisationshoheit insoweit vollständig, löst zugleich im Verhältnis zu den Kommunen aber die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen aus. Die Länder werden dadurch finanziell nicht belastet, da sie anderenfalls die neu geschaffenen Aufgaben selbst erfüllen und auch finanzieren müssten.

Handelt es sich bei den Aufgaben um solche, die Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen, können die Länder künftig sogar die Aufgabenkreation durch Nichtzustimmung im Bundesrat verhindern. Ihre Position wird sich insoweit gegenüber dem Status quo also sogar verbessern.

F. Erweiterung bestehender Aufgaben

Wie eingangs ausgeführt, erscheint die Neukonzeption als „eine runde Sache“, zumal damit die bisherige systemwidrige Aufgabenkreation zu Lasten fremder Kassen durch „kollusives

Zusammenwirken“ von Bundestag und Bundesrat künftig unterbunden wird. Eine Lücke weist das neue System für die Kommunen jedoch – jedenfalls bei kritischer Lesart der geplanten Neuregelungen – auf: Wenn künftig Bundesgesetze, die derzeit schon bestehen und eine kommunale Aufgabenzuständigkeit bereits begründet haben, die nach der geplanten Neuregelung in Art. 125a GG als Bundesrecht fortgelten, materiellrechtlich ausgeweitet werden und aufgrund dieser Ausweitung erweiterte Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten statuieren, bedürfen diese gem. Art. 104a Abs. 4 GG (neu) – selbstverständlich – der Zustimmung des Bundesrates. Durch den Wechsel des Anknüpfungspunktes für die Zustimmungspflicht des Bundesrates weg von der Organisationshoheit hin zur Finanzhoheit entsteht unter dem Gesichtspunkt der Bundesratsmitwirkung keinerlei Übergangsproblematik.

Ganz anders sieht es für die Kommunen aus. Hätte man sich statt für die Unterbindung des Bundesdurchgriffs für die Variante „eingeschränkte Konnexität“ entschieden, wie dies die kommunalen Spitzenverbände auf der Grundlage vielfältiger rechtspolitischer Stimmen und fundierter Vorschläge ursprünglich gefordert haben, hätte der *Bund* den Kommunen in diesem Falle einen finanziellen Belastungsausgleich gewähren müssen.

Diesen Weg hat man aus letztlich nachvollziehbaren Gründen insbesondere auf Betreiben der Länder nicht gewählt. Die stattdessen gewählte Variante der Unterbindung des Bundesdurchgriffs bei Stärkung der Mitwirkungsrechte der Länder bei Gesetzen mit wesentlichen Kostenfolgen darf nach der einhelligen Intention der Konzeption im Ergebnis aber nicht zu einer Schlechterstellung der Kommunen der Gestalt führen, dass sie bei künftiger bundesgesetzlicher Ausweitung gegenwärtig bereits bestehender und von den Kommunen auszuführender Aufgaben hinsichtlich der Finanzierungsfolgen ohne Ausgleich bleiben.

G. Anwendungsbeispiel

Nicht abwegig erscheint die Vorstellung, dass der Bundesgesetzgeber künftig mit Zustimmung des Bundesrates von den Kommunen zu erfüllende gesetzliche Ansprüche auf Geldleistungen oder geldwerte Sachleistungen ausweitet und sich einzelne Länder dann auf den Standpunkt stellen, dass es insoweit keiner Aufgabenübertragung seitens des Landes auf Kommunen bedürfe, da diese – wenn auch seitens des Bundes – bereits - möglicherweise sogar seit „Jahr und Tag“ – vorliege, um sodann weiter zu argumentieren, dass an ein landesgesetzgeberisches Unterlassen denklogisch keine Mehrbelastungsausgleichspflicht angeknüpft werden könne. Dass ein derartiges Argumentationsmuster nicht böswilliger Phantasie entspricht, sondern bereits heute eine traurige Realität abbildet, beweist ein jüngstes Beispiel aus Brandenburg.

In der bundesgesetzlichen Regelung des § 97 SGB XII heißt es wörtlich:

„Für die Sozialhilfe sachlich zuständig ist der örtlicher Träger der Sozialhilfe, soweit nicht der überörtliche Träger sachlich zuständig ist. Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wird nach Landesrecht bestimmt. Soweit Landesrecht keine (derartige) Bestimmung enthält, ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe, Leistungen der Hilfe zur Pflege, Leistungen der Blindenhilfe sachlich zuständig.“

Man sieht mit Vorgriff auf die Föderalismusreform: Der Bund hat sich hier – anders als bei anderen Sozialleistungsgesetzen – eines unmittelbaren konstitutiven Durchgriffs auf die Kommunen enthalten. Ohne landesgesetzliche Regelung gelangen die drei vorgenannten Aufgaben mithin nicht in die Zuständigkeit von Landkreisen und kreisfreien Städten.

Der am 16. März 2006 verabschiedete Kabinettsentwurf eines SGB XII-Ausführungsgesetzes für Brandenburg sieht dies anders:

Regelungen über die Zuweisung der Aufgaben an den örtlichen Sozialhilfeträger fehlen in dem Entwurf völlig, lediglich die in § 97 Abs. 3 SGB XII ebenfalls dem überörtlichen Träger zugeordnete Aufgabe der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wird dem überörtlichen Träger zugewiesen.

In der Gesetzesbegründung wird zweimal auf einen „Grundsatz der Deregulierung“ hingewiesen und ausgeführt, dass im Gesetz nur geregelt werde, was nicht schon bereits in anderen, insbesondere bundesgesetzlichen Bestimmungen geregelt ist. Dieser Grundsatz der Deregulierung gelte auch für die Bestimmungen der örtlichen Träger der Sozialhilfe und ihre sachliche Zuständigkeit, die nach dieser Lesart die Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und Blindenhilfe mit umfassen soll – mit der Folge, dass das vom Verfassungsgericht Brandenburg besonders präzise ausgeformte landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, dessen Geltung insoweit bisher gar nicht in Streit stand, künftig nicht mehr anwendbar sein soll.

Solche Interpretationskapriolen haben die Mitglieder der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ebenso wie die Verfasser des Koalitionsvertrages und des verfassungsändernden Gesetzentwurfs sicher nicht im Blick gehabt. Um ein solches – eklatant sachwidriges – Vorgehen aber vornherein auszuschließen, bedarf es meines Erachtens keiner Änderung des vorgeschlagenen Verfassungsänderungstextes, wohl aber einer klärenden Präzisierung der Gesetzesbegründung zu Art. 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes.

Statt zu formulieren:

„Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder (Art. 83 und 84 Abs. 1 S. 1). Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist“.

erscheint es erforderlich, präzisierend zu formulieren:

„Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder (Art. 83 und 84 Abs. 1). Eine *Übertragung neuer und Erweiterung bestehender Aufgaben nach Inkrafttreten dieser Grundgesetzänderung* auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist.“

Mit dieser Klarstellung hätte der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber alles in seiner Macht stehende getan, die verfassungsrechtliche Neustrukturierung des Verhältnisses von Bund, Ländern und Kommunen abzurunden.

H. Maßgebliches Landesverfassungsrecht

Aufgrund der Eigenorganisationsgewalt der Länder steht es dagegen nicht in der Macht des Bundes, in Reaktion auf die vorgesehene verfassungsrechtliche Neukonzeption erfolgende landesrechtliche Versuche, den Geltungsbereich des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips einzuschränken, zu unterbinden. So ist in Rheinland-Pfalz am 2.3.2006

ein Konnexitätsausführungsgesetz verabschiedet worden¹, in dessen Begründung es zu § 1 Abs. 2² heißt:

„Abs. 2 verdeutlicht, dass eine Kostenverursachung durch das Land zum einen dann nicht vorliegt, wenn der Bund den Gemeinden oder Gemeindeverbänden unmittelbar eine Aufgabe überträgt oder wenn Inhalt und Umfang der gemeindlichen Aufgaben unmittelbar durch Bundes- oder Europarecht bestimmt werden, ohne dass dem Land ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt und genutzt wird.

An einer Kostenverursachung durch das Land fehlt es auch dann, wenn zwar durch Regelungen des Landes den Gemeinden und Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen oder zusätzliche Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben gestellt werden, damit aber lediglich die Umsetzung bundes- oder europarechtlicher Vorgaben erfolgt, ohne dass vom Land zugleich ein eigener relevanter Gestaltungsspielraum wahrgenommen wird. Ein konnexitätsbedeutsamer Gestaltungsspielraum des Landes kann sowohl bei der Festlegung des Aufgabeninhalts als auch bei der Bestimmung der Aufgabenträgerschaft in Betracht kommen. Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden eine bundes- oder europarechtlich geregelte Aufgabe, ist ein eigener Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Festlegung der Aufgabenträgerschaft zu bejahen, wenn das Land die Möglichkeit hat zu entscheiden, ob es die Aufgabe selbst durch eigene staatliche Behörden vollzieht oder die Wahrnehmung der Aufgabe den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zuweist.

Bei einer bundes- oder europarechtlich ausgelösten Verschärfung von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden bereits übertragenen Aufgaben existiert ein Gestaltungsspielraum des Landes im Hinblick auf die Regelung der Aufgabenträgerschaft nur, wenn die Zuständigkeitszuweisung – unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Vorrangs der kommunalen gegenüber der staatlichen Aufgabenerfüllung bei Angelegenheiten mit relevantem örtlichen Charakter – rechtlich rückholbar ist.“

Während die Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers in Rheinland-Pfalz in Anknüpfung an die Enquete-Kommission dahin ging, die Kommunen möglichst umfassend vor neuen Aufgabenlasten zu schützen, wofür ein zweigleisiges Vorgehen des landesverfassungsrechtlichen Schutzes einerseits und der Schaffung eines Konnexitätsprinzips zwischen Bund und Kommunen für die Fälle des zwingend erforderlichen unmittelbaren Aufgabendurchgriffs des Bundes auf die Kommunen andererseits vorgesehen wurde, versucht die Gesetzesbegründung zum KonnexAG die Lastenverursachung durch das Land ins Zentrum der Betrachtung zu rücken, ohne dass der Gesetzeswortlaut in § 1 Abs. 2 KonnexAG diese Restriktion enthält. Vom verfassungsändernden Gesetzgeber war nur beabsichtigt, die Fälle des unmittelbaren Bundesdurchgriffs auf die Kommunen, also der organisatorischen Bestimmung von Kommunen zu Aufgabenträgern materiell gestalteter Bundesgesetze, von der Geltung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auszunehmen.

Diese spezifische Konstellation ist nach den Ergebnissen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die von der Koalitionsvereinbarung und dem nunmehr vorliegenden Grundgesetzänderungsentwurf übernommen wurden, künftig ausgeschlossen, weil eine bundesunmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen künftig unterbunden wird. Dies beschränkt aber selbstverständlich den Bundesgesetzgeber nicht in seiner materiellen Regelungsbefugnis. Gerade für diese Konstellationen der fortbestehenden materiellen Regelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers bei hinzuzufügenden organisationsrechtlichen Bestimmungen des Landes im Rahmen eines Ausführungsgesetzes versucht die Gesetzesbegründung zum KonnexAG den Eindruck zu

¹ GVBl. RhPf, 2006, 53.

² LT-Drs. 14/4675 v. 22.11.2005.

erwecken, dass hierfür Art. 49 Abs. 5 LV RhPf unanwendbar sein soll. Ein solches Ergebnis entspricht weder im Wortlaut des verfassungsändernden Gesetzes noch dem dokumentierten Willen des Gesetzgebers und würde den kommunalen „Gesang zwischen Stühlen“ fortbestehen lassen.

Resümee

Die logische Kehrseite der beabsichtigten Ausmodellierung der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus durch die strikte Unterbindung des unmittelbaren Aufgabendurchgriffs auf die Kommunen liegt für die Länder darin, dass ihre Einstandsverantwortung für ihre jeweiligen Kommunen wächst. Dafür erhalten die Länder im Verhältnis zum Bund nicht zuletzt über Art. 104a Abs. 4 GG (neu) neue Instrumente, um ihre Belange und die ihrer Kommunen gegenüber dem Bund im Bundesrat geltend zu machen und ggf. durchzusetzen.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name followed by a long horizontal line and a final flourish.

Henneke