

Dokumentation zum früheren Widerstand der Bayerischen Staatsregierung und der CSU-Landtagsfraktion gegen die Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips in der bayerischen Verfassung

Wenn das Konnexitätsprinzip am 21.9.2003 höchstwahrscheinlich mit hoher Zustimmung seitens der Bevölkerung in die Bayerische Verfassung aufgenommen wird, wird die CSU mit allergrößter Sicherheit behaupten, sie sei für dieses Prinzip schon immer gewesen. Dies ist aber nachweislich nicht der Fall. In den vergangenen Jahren, z.T. sogar Jahrzehnten forderten zum Beispiel Städte- und Gemeindetag die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die bayerische Verfassung. Aber immer wieder lehnte dies die Staatsregierung lapidar mit dem Hinweis ab, Bayerns Kommunen seien ausreichend mit staatlichen Mitteln ausgestattet; außerdem nehme Bayern beim kommunalen Finanzausgleich eine Spitzenstellung unter allen Ländern ein. In Wirklichkeit stiegen zum Beispiel die kommunalen Schulden in Bayern im Vergleich zum Anstieg der Verschuldung des Freistaats drastisch an (Verhältnis: 1:15).

Gegenüber dem Bayerischen Städtetag argumentierte Innenminister Beckstein, dass ein striktes Konnexitätsprinzip lediglich mehr Verwaltungsaufwand und mehr Rechtsstreitigkeiten bringe. Darüber hinaus bliebe, wenn mehr Mittel als bisher für einen „bloßen Kostenersatz“ gebunden werden, weniger Geld für den eigentlichen Finanzausgleich übrig. Beckstein: „Leidtragende wären also die finanzschwachen Kommunen, während die finanzstarken zusätzliche Gelder zufließen würden (Quelle: Informationsbrief Bayer. Städtetag 3/99)

Auch die Freien Wähler haben in den letzten Jahren immer wieder den Grundsatz „Wer anschafft, zahlt“ in den Vordergrund ihrer politischen Forderungen gestellt. Dieser Satz war eine Standardformel, die nahezu in jeder Rede des Landesvorsitzenden Armin Grein z. B. bei Landesdelegiertenversammlungen vorkam.

Drei konkrete Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit sollen hier dokumentiert werden, um zu belegen, dass die bayerische Staatsregierung und auch eine von ihr bestellte Enquetekommission sich bis zur Einleitung eines Volksbegehrens der Freien Wähler eindeutig gegen die Aufnahme der Konnexität in die bayerische Verfassung aussprachen.

1. Bayerische Enquetekommission gegen das Konnexitätsprinzip

In ihrem Abschlussbericht hat sich die vom Bayerischen Landtag 1998 eingesetzte Enquetekommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ gegen eine Verankerung des Konnexitätsprinzips zugunsten in der Landesverfassung ausgesprochen.

Erklärtes Ziel der Kommission war es, den Föderalismus zu stärken. Untersucht wurde die Stellung des Landes gegenüber der Europäischen Union und der Bundesgesetzgebung, sowie die Bund- Länder- Finanzbeziehungen. Einen weiteren Schwerpunkt bildete die kommunale Forderung nach einem Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung.

Gegenüber der EU und dem Bund enthält der Abschlussbericht eine Reihe von konkreten Vorschlägen, wie die Landesparlamente gestärkt werden könnten. Die Position des Landtags gegenüber der Bayerischen Staatsregierung soll durch ein eigenes Parlamentsinformationsgesetz verbessert werden.

In Richtung Bund wird unter anderem eine stärkere Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungskompetenzen gefordert. Soll unter anderem eine verbindliche Mitfinanzierung des Bundes bei Geldleistungsgesetzen von mindestens 50 Prozent eingeführt werden. Die Kommission sprach sich auch für mehr Steuerautonomie der Länder aus. Abgelehnt wurde die von der Mehrheit der Enquetekommission dagegen, das Konnexitätsprinzip (wer bestellt, muss bezahlen) zugunsten der Kommunen in der Bayerischen Verfassung zu verankern. Zwar sei im Verhältnis zwischen Land und Kommunen eine stärkere Verknüpfung

von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit anzustreben. Die Kommission beschränkt sich allerdings darauf zu empfehlen, den Anteil der frei verfügbaren Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu erhöhen.

Die Mehrheit der Enquetekommission hält es auch für unnötig, eine Regelung über den kommunalen Finanzausgleich in der Verfassung aufzunehmen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in der Anhörung deutlich gemacht, dass nur ein striktes Konnexitätsprinzip die Kommunen wirksam gegen die Tendenz zur Kostenverlagerung schützt. Die Kommissionsmehrheit befürchtet dagegen, dass die staatliche Organisationsgewalt „entscheidend geschwächt“ würde, wenn jede Übertragung von Staatsaufgaben mit berechenbaren finanziellen Mitteln ausgeglichen werden müsste. Ein einklagbarer Rechtsanspruch auf bestimmte Geldsummen ist damit nicht vereinbar.

Die Kommission lehnte es auch ab, verbindliche Beteiligungsrechte festzulegen, wie sie in Österreich durch den sog. Konsultationsmechanismus zwischen Landesgesetzgeber und Kommunen seit September 1999 eingeführt sind. Nach dieser Regelung ist der Gesetzgeber verpflichtet, die für die neue Maßnahmen erforderlichen Ausgaben zu tragen, sofern in den Konsultationsverhandlungen keine Einigung erzielt wird. Für die Mehrheit in der Enquetekommission besteht für ein solches Verfahren „kein Bedarf“. Vielmehr sollten die Erfahrungen mit der neuen Anhörungsbestimmung in der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags abgewartet werden. Übersehen wird dabei, dass die Anhörungsvorschrift allein kein Hebel ist, um finanzielle Belastungen auszugleichen, die den Kommunen durch ein Landesgesetz entstehen.

Die Enquetekommission des Landtags ist mit dem großen Ziel angetreten, den Föderalismus zu stärken. Stärker werden kann der Föderalismus nur, wenn nicht nur die Länder, sondern auch die Kommunen stärker werden. Kaum ein Bundesland betont mehr als Bayern, dass es Wert auf starke Kommunen legt. Anlass zu Hoffnung gab es auch deshalb, weil der einstimmige Auftrag der Kommission auch die zentrale Frage nach einem strikten Konnexitätsprinzip umfasste.

Kommentar:

Das Ergebnis nach fast vierjähriger Arbeit ist umso enttäuschender. Während immer mehr Länder in der Bundesrepublik Deutschland ihren Kommunen ein Konnexitätsprinzip in der Verfassung einräumen, wird in Bayern nicht einmal zugestanden, den kommunalen Finanzausgleich in der Verfassung abzusichern. Besonders schmerzt die Begründung, dass die staatliche Organisationsgewalt durch ein striktes Konnexitätsprinzip entscheidend geschwächt würde. Eine solche Argumentation setzt sich nicht nur in Gegensatz zur Praxis anderer Länder. Sie übergeht auch, dass der frühere Bundespräsident Prof. Dr. Roman Herzog, Bund und Länder seit langem den Grundsatz „Wer anschafft, der muss auch bezahlen“ in ihr Stammbuch geschrieben hat.

Die Kommissionsmehrheit hat es sich zu einfach gemacht. Allzu offenkundig ist die unterschiedliche Elle, mit der gegenüber den der EU und dem Bund föderalistisch, gegenüber den eigenen Kommunen aber zentralistisch gemessen wird. Schade, dass die Kommission diese Chance zur Stärkung des Föderalismus nach innen verkannt hat.

2. Bayerische Staatsregierung gegen Konnexitätsprinzip

Ausgangspunkt: In der Bezirksversammlung der Freien Wähler Unterfranken in Niederwerrn (Lkrs. Schweinfurt) wurde am 5.6.2000 eine Resolution einstimmig verabschiedet, die folgenden Wortlaut hat: „Die Freien Wähler Unterfranken fordern die Bayerische Staatsregierung und den Bezirk Unterfranken auf, sich für eine verfassungsrechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, soll auch zahlen“) einzusetzen. Diese Resolution wurde an Ministerpräsident E. Stoiber (CSU), den damaligen Bezirkstagspräsidenten R. Schmitt (CSU) sowie an den Regierungspräsidenten P. Beinhofer geschickt.

Die Antworten werden hier dokumentiert:

D) Antwortbrief von Erwin Huber (Leiter der Staatskanzlei) vom 25.9.2000

Sehr geehrter Herr Bezirksvorsitzender,

für Ihr Schreiben vom 24. Juni 2000, mit dem Sie die Resolution der Freien Wähler Unterfranken zur Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen übersandt haben, danke ich im Auftrag von Herrn Ministerpräsident Dr. Stoiber. Ich bedaure, dass ich Ihnen erst heute eine Antwort zukommen lassen kann. Ihr Ausgangsschreiben ist aus nicht mehr aufklärbaren Gründen erst kürzlich der zuständigen Stelle in der Staatskanzlei zugeleitet worden.

Ihr Vorschlag, das Konnexitätsprinzip in der Verfassung des Freistaates Bayern zu verankern, ist schon von verschiedenen Seiten an die Bayerische Staatsregierung herangetragen worden. Die damit verbundenen Fragestellungen waren Gegenstand intensiver Erörterungen im Ministerrat. Im Ergebnis hat die Bayerische Staatsregierung aus folgenden Gründen von einem solchen Schritt bislang Abstand genommen:

Die verfassungsrechtliche Festlegung des Konnexitätsprinzips für die Gemeinden allein führt noch nicht zu einer besseren Finanzausstattung der kommunalen Ebene. Dies beweist das Beispiel des Landes Baden – Württemberg, in dem bei der Übertragung landesrechtlicher Aufgaben ein striktes Konnexitätsprinzip gilt. Dort sollen im Jahr 2000 an einer reinen FAG – Landesleistungen je Einwohner nur 601 DM gezahlt werden. Bayern wird dagegen 805 DM pro Kopf an FAG – Mitteln leisten und nimmt damit weiterhin eine Spitzenstellung unter den westdeutschen Flächenländern ein. Die bayerischen Kommunen bekommen also im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein gutes Drittel mehr reine Landesleistungen als die Gemeinden in Baden – Württemberg, obwohl dort eine verfassungsrechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips vorliegt.

Eine stringente Umsetzung des Konnexitätsprinzips setzt eine präzise Feststellung der den Kommunen entstehenden realen Kosten voraus. Hierfür müssten staatliche Ermittlungen bei der repräsentativen Auswahl der Kommunen vorgenommen werden. Von Zeit zu Zeit wäre auch zu prüfen, ob sich der kommunale Aufwand nicht gemindert hat. Dies müsste dann gegebenenfalls durch Senkung der Finanzausweisung berücksichtigt werden. Insgesamt würde dann ein erheblicher neuer Verwaltungsaufwand verursacht. Zudem wären Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert, weil bei den Kommunen entstehende Mehraufwand nur äußerst schwierig festzustellen ist. In Ländern mit einem verfassungsrechtlich verbürgten Konnexitätsprinzips, wie Baden – Württemberg, kam es nicht nur einmal zum Rechtsstreit, ob, in welchem Umfang und wann unter Umständen die Mittelzuweisung korrigiert werden muss.

Nicht zu verkennen ist, dass die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung außerdem zu erheblichen Umwälzungen im kommunalen Finanzausgleich führen würde. Bei enger werdenden finanzpolitischen Spielräumen könnten auch nach einer Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in der Gesamtheit nicht wesentlich mehr Mittel vom Staat für die kommunale Ebene zur Verfügung gestellt werden als bisher. Die Kostenerstattung für die Erledigung von vom Gesetzgeber auferlegten Aufgaben erfolgt gemäß dem strikten Konnexitätsprinzips nach Anfall des Aufwands bei den Kommunen, also ohne Ansehen der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommune. Wird einer größerer Anteil der zur Verfügung stehenden Mitteln für diesen Zweck gebunden, so stehen weniger Mittel für die Aufgabe des eigentlichen Finanzausgleichs, also des Ausgleichs der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen (vor allem in Form von Schlüsselzuweisungen), bereit. Von einer Aufstockung der Kostenerstattung zu Lasten der Finanzausgleichsmittel im engeren Sinn würden daher eher die wohlhabenden Kommunen zu Lasten der finanzschwächeren Kommunen profitieren. Hinzu käme, dass die Gemeinden, die jetzt frei verfügbare Mittel in Höhe von 72,5 % der Finanzausgleichsleistungen erhalten, nicht mehr ohne diese Mittelverwendungsfreiheit hätten.

Ich darf meine Überlegungen zum Konnexitätsprinzip wie folgt zusammenfassen:

Konnexität

- **Ist nicht die Garantie für mehr Geld (wie das Beispiel Baden – Württembergs zeigt),**
- **Heißt mehr Bevormundung und Hineinregieren „ von oben“ durch notwendige Kontrolle und**
- **Heißt weniger eigenständigen Spielraum, da die konnexitätsrelevanten Zahlungen die pauschalen, frei verwendbaren Zuweisungen des Staats mindern.**

Ich darf Ihnen versichern, dass der Freistaat Bayern bei der finanziellen Sicherstellung ihrer Aufgabenwahrnehmung auch in Zukunft ein verlässlicher Partner der Kommunen bleiben wird. Er wird Ihnen weiterhin höchste Priorität – auch finanzpolitisch – einräumen. Dies gilt insbesondere auch auf dem Weg zu einem Haushalt ohne Neuverschuldung.

Die Leistungen des Freistaates Bayern an die bayrischen Kommunen insgesamt beliefen sich von 1990 bis 1999 insgesamt auf rd. 125 Mrd. DM. Sie werden im Jahr 2000 etwa 13,8 Mrd. DM betragen. Auch der Entwurf des Doppelhaushalts 2001/2002 sieht für den kommunalen Finanzausgleich wiederum eine im Vergleich zum Gesamthaushaltüberproportionale Zuwachsrates vor. Die jahresdurchschnittliche Steigerung bei den reinen Landesleistungen soll 2,2 % betragen, während die jahresdurchschnittliche Steigerung des Gesamthaushalts bei 2,0 % liegt. Für die eigenverantwortliche Erledigung kommunaler Aufgaben ist entscheidend, dass ausreichend allgemeine Deckungsmittel – sogenannte frei verfügbare Mittel – zur Verfügung stehen. In Bayern wurde der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an den Finanzausgleichsleistungen von 46 % (1977) auf zunächst 64 % (1990) und schließlich auf über 72,5 % im Jahr 2000 gesteigert.

Ich teile Ihre Einschätzung, dass immer wieder darüber nachgedacht werden sollte, wie der kommunale Finanzausgleich an sich ändernde Bedingungen angepasst werden kann. Ministerpräsident Dr. Stoiber hat in der Ministerratssitzung vom 21. März 2000 eine Arbeitsgruppe auf Ministerienebene unter Federführung des Staatsministers der Finanzen eingesetzt, der weiter der Innen- und der Umweltminister sowie ich angehören. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es, Überlegungen zu einer sinnvollen Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs anzustellen. In enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden sollen schließlich dem Landtag entsprechende Vorschläge unterbreitet werden. Zwingende Voraussetzung für die weiteren Reformüberlegungen ist zunächst eine gründliche Bestandsaufnahme der bestehenden Anreiz – und Verteilungselemente, um im Ergebnis zu einem leistungsgerechten Finanzausgleich zu kommen.

Die Arbeitsgruppe hat sich für ihr weiteres Vorgehen auf ein zweistufiges Verfahren verständigt. In einer ersten Stufe sollen punktuelle Maßnahmen zur Optimierung des kommunalen Finanzausgleichs vorgeschlagen werden. Überlegungen zu einer grundlegenden Neukonzeption sollen dagegen mit mittelfristiger Perspektive vorgelegt werden. Dabei sollen auch Für und Wider des Konnexitätsprinzips nochmals eingehend gewürdigt werden. Damit Ihre Resolution den anderen Arbeitsgruppenmitgliedern bekannt wird, habe ich Ihr Schreiben

sowie meine Antwort hierzu den Staatsministern für Landesentwicklung und Umweltfragen, des Innern sowie der Finanzen übersandt.

Mit freundlichen Grüßen
Erwin Huber

II) Antwortbrief vom Bezirkstagspräsident Raymund Schmitt vom 11.7.2000

Sehr geehrter Herr Dr. Fahn,

auf Ihr o.a. Schreiben kann ich Ihnen mitteilen, dass der Bezirk Unterfranken, ebenso wie alle anderen bayerischen Bezirke, sich für die Beachtung des Konnexitätsprinzips im Verhältnis Bund – Länder – Kommunen einsetzt.

Diese Forderung wurde schon wiederholt von den Gremien des Verbandes des bayerischen Bezirke erhoben und bei den Verhandlungen über den kommunalen Finanzausgleich weisen die Vertreter der Bezirke auch stets auf die Verpflichtung des Freistaates hin, entsprechend dem Konnexitätsprinzips, für die systemfremden Leistungen der überörtlichen Sozialhilfe-Träger vollen Kostenersatz zu leisten. Nach meinen mündlichen Informationen hat es den Anschein, dass hier in den nächsten Jahren ein Durchbruch gelingen könnte.

Ob eine verfassungsrechtliche Verankerung derzeit politisch durchgesetzt werden kann, erscheint uns jedoch wegen der erforderlichen qualifizierten Mehrheiten für eine Änderung des Grundgesetzes, wie der Bayerischen Verfassung, sehr fragwürdig.

Die Verteilung der staatlichen Ausgleichszahlungen wird auf die Anregung des Bezirks Unterfranken neu zwischen den Bezirken verhandelt werden. Dabei werden die Bezirke bemüht sein, einen Schlüssel zu finden, der den ursprünglichen Zielen des Finanzausgleichs möglichst gerecht wird. „Rechtliche Möglichkeiten“ sind hier nicht gegeben. Es bleibt zu hoffen, dass bei allen Beteiligten Einsicht und partnerschaftliche Solidarität eine zufriedenstellende Regelung finden lassen.

Mit freundlichen Grüßen
Raymund Schmitt

3. CSU gestand den Kommunen nicht einmal ein Anhörungsrecht zu

Die CSU lehnte noch im Mai 2002 im bayerischen Landtag es ab, den Kommunen ein in der Verfassung verbrieftes Recht zuzugestehen, vor der Verabschiedung eines sie betreffenden Gesetzes vom Parlament gehört zu werden. Bis dahin gab es nur eine Kann-Vorschrift in der Geschäftsordnung des Bayer. Landtags. Die Forderung, der GRÜNEN, dies als Muss-Vorschrift in der Verfassung zu verankern, scheiterte an der Ablehnung der Mehrheitsfraktion. Die bisherige Lösung sei ausreichend, es habe seitens der Kommunen keine Klagen gegeben, begründete die CSU ihr Nein.