Ohne gelebte Konnexität keine gesunden Städte

„Umgehungstatbestände“ der Konnexität

Die Aufgabenverteilung von Bund, Ländern und Kommunen ist vermutlich für viele Menschen und Verantwortliche im Land kaum noch zu durchdringen. Noch schwieriger wird es, wenn man dann noch den Versuch unternimmt, die zugehörigen Finanzströme zu erklären. Dabei könnte es so einfach sein. Oft wird die Redewendung „Wer die Musik bestellt, muss sie auch bezahlen“ genutzt, um das sog. Konnexitätsprinzip zu erklären. In Fachkreisen hört man auch oft die Aussage „Das Geld muss der Aufgabe folgen – egal, von welcher staatliche Ebene die Aufgabe kommt“. So einfach diese Weisheiten sind, so wenig werden diese von Bund und Land befolgt.

Dass die im Recht verankerte formale Konnexitätsregelung Wirkung entfaltet, sieht man gerade auch daran, dass ihre Auslösung - mit der Folge der Kostenerstattung durch das Land - in aller Regel vermieden wird, indem Regelungslücken bzw. „kreative“ Umgehungsstrategien genutzt werden. Dies widerspricht dem Konnexitätsgedanken, ohne die formale Konnexitätsregelung auszulösen. So passt die Argumentation des Memorandums zur Einschätzung der AG der kommunalen Spitzenverbände[1], die Konnexitätsregelung habe sich „im Wesentlichen bewährt“. Der Schwerpunkt dieser Aufzählung liegt beim Aufzeigen der „Trickkiste“ des Landes anhand konkreter Beispiele.

1. Rechtsansprüche:

Rechtsansprüche werden nicht ausreichend mit Finanzmitteln hinterlegt:

- Keine ausreichende Finanzierung der anfänglichen Investitionskosten in den Bereichen Schulen und Kindertagesstätten
- Keine praxistauglichen Förderprogramme (Kriterien oder auch Fristen verhindern ein Partizipieren an Förderprogrammen)
- „Förderprogramme auf dem Papier“ (bspw. im Ganztagsschulausbau)
- Keine ausreichende Finanzierung der Betriebskosten der Infrastruktur
- Extremfall „Digitalisierung von Schulen“:
  - Keine landeseinheitlichen Standards
  - Keine ausreichende Finanzierung der Investitionskosten
  - Steigender Re-Investitionsbedarf durch zunehmende Technisierung und kürzere Lebenszyklen der Technik
  - Steigende Kosten für Support, Wartung und technischen Betrieb
  - Mobile Technikausstattung: Lehrmittel oder Lernmittel
- Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) führt zu erheblichen Leistungsausweitungen und vergrößert den Kreis der Leistungsempfänger und -empfängerinnen. Anders als ursprünglich angekündigt, ist die Kostenübernahme durch den Bund nicht

[1] Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens; 15. Bericht zur Finanzlage der Kommunen in Niedersachsen, Seite 13

erfolgt. Die in diesem Zusammenhang eingetretenen Entlastungen der Kommunen über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft der SGB II-Bezieher (KdU) haben keinen Bezug zur Dynamik der BTHG-Kosten.

- Trotz der deutlichen Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU im Zuge der Corona-Pandemie stellen die kommunalen Leistungen nach dem SGB II weiterhin eine große Haushaltsbelastung dar. Die Bundesbeteiligung wird mit verschiedenen Themen verknüpft (BuT, BTHG und Integration von Geflüchteten). Diese Verknüpfung und die damit verbundene Komplexität der Erstattungsregelungen lässt keine verlässliche Kalkulation der Haushaltsbelastung zu.
- Durch die 2018 geschaffene Möglichkeit, die Einschulung von Kindern um ein Jahr hinauszuschieben, ist der Bedarf an Kindergartenplätzen stark angestiegen. Das Land beteiligt sich an den laufenden Kosten lediglich in Form der anteiligen Personalkostenfinanzierung. Die erhöhten Kosten der Eigenanteile werden durch die Kommunen getragen.

2. „Umgekehrte Konnexität“:

Die Aufgabe bleibt den Kommunen weiter vorgeschrieben, aber aufgabenbezogene Refinanzierungsmöglichkeiten werden ihnen vom Land genommen (entgegen dem gesetzlichen Grundprinzip der kommunalen Finanzmittelbeschaffung des § 111 Abs. 5 NKomVG). Dies hat die doppelte Folge, dass die kommunale Allgemeinheit über Steuererhöhungen belastet werden muss, statt wie zuvor primär die Leistungsempfänger und -empfängerinnen und zudem diese beim Leistungsabruf mangels Eigenanteil keinen Anreiz mehr haben, sich wirtschaftlich zu verhalten.

- Im Bereich der Kindertagesstätten wurde die Berechtigung, Entgelte zu erheben, gesetzlich gestrichen. Damit einhergehend steigen die abgerufenen, nunmehr „kostenlosen“ Betreuungsleistungen stark an.
- Diskussion um ein gesetzliches Verbot, Straßenausbaubeiträge zu erheben

3. Anschubfinanzierung:

Diese löst einen Handlungsdruck aus, mit Empfehlung zur Fortsetzung bzw. Leistungsausweitung ohne Finanzierung. Strenger formuliert geht dies mit der klaren Erwartung einher, dass es vor Ort politisch nicht möglich sein wird, trotz Wegfalls der staatlichen (Mit-)Finanzierung, die mit Hilfe der Anschubfinanzierung eingeführte oder ausgeweitete kommunale Leistung wieder zu reduzieren.

- Förderung des Personalaufbaus in den Gesundheitsämtern
- Bildungsthemen (Schulsozialarbeit, Schulbildungsberatung, etc.)
- Wirtschaftsförderung

4. „Stille Konnexität“:

Diese betrifft Standards unterhalb der Ebene, die von der Verfassungsregelung erfasst werden.

- Strengere Standards in Niedersachsen als in anderen Bundesländern, bspw. beim Brandschutz der Schulen
- Versammlungsstättenverordnung – Abweichungen zur Musterversammlungs-stättenverordnung