Die „Veranlassungskonnexität“, auf die sich der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten am 25.06.2026 verständigt haben, muss für die Kommunen abgesichert werden, wenn sie nicht nur ein Gewinn für die Länder bleiben soll.



Foto: © st.kolesnikov/stock.adobe.com

Zur Diskussion

Veranlassungskonnexität wirksam machen



Foto: privat

Jochen-Konrad Fromme
Kreisdirektor a. D.

Es handelt sich um ein schönes Bild und bringt auf den ersten Blick eine Lösung des Problems: Bund und Länder werden verpflichtet, die Kosten, die in den Kommunen entstehen, zu übernehmen. Das ist in der bisherigen Fassung allerdings eine optische Täuschung, denn in Wahrheit verweigern Bund und Länder die auskömmliche Finanzierung. Die neue Verabredung beinhaltet einen Anspruch der Länder auf 80-prozentige Finanzierung durch den Bund in dieser Wahlperiode ohne die einklagbare Verpflichtung, diese 1:1 an die Kommunen - geschweige denn an die Kostenträger - der durch den Bund veranlassten zusätzlichen Aufwendungen weiterzugeben.

Was hat das „Durchgriffsverbot“ gebracht?

Mit der Föderalismusreform I (Fökö I) in 2009 hatte man schon einmal ein gleiches Versprechen abgegeben. Für den Bund wurde in das Grundgesetz ein Durchgriffsverbot aufgenommen, so dass er den Kommunen keine Aufgaben direkt auferlegen kann. Er kann diese nur an die Adresse der Länder richten. In den Ländern sollten die Kommunen durch ein Konnexitätsgebot abgesichert werden, wodurch in die Landesverfassungen Regelungen aufgenommen wurden, dass Aufgabenübertragungen ohne finanziellen Aus-



gleich verboten sind. An sich eine Selbstverständlichkeit, die sich schon aus der Selbstverwaltungsgarantie ergibt. Das Versprechen lautete: „Keine Geschäfte mehr zu Lasten Dritter (Kommunen)“. So war das Versprechen im Bundestag mit verfassungsändernder Mehrheit und im Bundesrat einstimmig.

Also war alles perfekt abgesichert. Mit Durchgriffsverbot und Konnexität glaubte man das Problem „wasserdicht“ gelöst zu haben. Aber das Ergebnis, wie es die Bertelsmann-Stiftung im Kommunalreport 2025 festgestellt und im Kommunalreport 2026 bestätigt hat, lautet: Bund und Länder haben gemeinsam munter neue Leistungen an die Bürger beschlossen, die trotz Steuermehreinnahmen bei den Kommunen zu einer strukturellen Finanzierungslücke in den Ergebnishaushalten von jährlich rund 30 Milliarden Euro/Jahr geführt haben. Das wird sich bis zum Ende der Finanzplanungsperiode 2029 nicht ändern. Von dem einstimmigen Versprechen im Rahmen der Fökö I ist nichts mehr zu hören. Im Gegenteil: Bund und Länder weigern sich, für die finanziellen Folgen ihrer Beschlüsse einzutreten. Der Bund behauptet, die Länder sind zuständig und die Länder verweisen auf die Verursachung durch den Bund für die von ihnen eingeräumte strukturelle Finanzlücke.

Zu befürchten sind leere Versprechen ohne Folgen

Genau so wird es den Kommunen mit der Veranlassungskonnexität ergehen. Hohle Worte ohne Folgen, weil Bund und Länder weitermachen werden und die Kommunen stehen vor riesigen Haushaltslöchern, die zur Aushöhlung der Daseinsvorsorge und der kommunalen Selbstverwaltung führen. In der Bevölkerung wird der Eindruck vermittelt, dass die politische Mitte es nicht kann. Die Früchte ernten AfD und die LINKE. Kein Wunder, dass sie weiter wachsen und CDU und SPD in den Umfragen abstürzen.

Die Länder wirken an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat mit, ohne für die Folgen ihres Handelns zu haften, wie die letzten zehn Jahre beweisen. Ohne harte und automatisch wirkende Sanktionen wird sich nichts ändern, zumal die „Neuregelung“ erst für die Zukunft und nur für diese Wahlperiode gelten soll.

Die Kommunen sind verfassungsrechtlich Teil der Länder, deshalb müssen die Länder für die Kommunalfinanzen haften und einstehen. So sehen es Art. 28 GG und die Länderverfassungen vor. Darin wird nicht unterschieden, wann, wo und durch wen die Aufgabenlasten geschaffen wurden. Einzige Voraussetzung ist, dass es sich um kommunale Pflichtaufgaben handelt beziehungsweise um einen Mindestbestand an substanzieller kommunaler Selbstverwaltung durch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Die Formel lautet: „Finanzierung der Pflichtaufgaben plus Mindestmaß freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben“.

Das ist konsequent, denn nur die Länder können nach der geltenden Rechtslage Aufgaben für die Kommunen schaffen. Es sind dies

- Landesaufgaben, die das Land erledigt,
- Landesaufgaben, die den Kommunen als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auferlegt werden und
- pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die das Land den Kommunen auferlegt.

Also ist klar, dass es durch Landesrecht geschaffene Aufgaben sind, die für die Kommunen verpflichtend sind und die nur von unterschiedlichen Ebenen ausgeführt werden. Insoweit ist es selbstverständlich, dass das Land auch für die Kosten einstehen muss. Die Länder sind vor einer Überforderung geschützt, weil Art. 104a Abs. 4 GG ihre Zustimmung erfordert. Wenn ein Land diese Kosten nicht tragen will oder kann, darf es im Bundesrat nicht zustimmen und/oder keine entsprechende Landesnorm zur Schaffung erlassen. Gegebenenfalls muss es zur Entlastung auch bestehende Aufgaben wieder abschaffen oder Leistungsstandards zur Senkung der Kostenlast verringern.

Durch Bundesrecht ändert sich am Aufgabenbestand der Kommunen nichts

Wenn durch Bundesrecht neue Ansprüche für Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden, berührt das die Kommunen zunächst nicht. Wegen des „Durchgriffs-

verbotes“ - nicht wie es fälschlich oft als „Kooperationsverbot“ genannt wird - ändert sich durch Bundesrecht am Aufgabenbestand der Kommunen nichts. Dieser kann nur durch Landesrecht verändert werden. Das gilt übrigens auch für die Erweiterung bestehender Aufgaben, wie das BVerfG am 07.07.2020 zu Recht festgestellt hat. Die Übergangsbestimmung des Art 125a Abs. 1 Satz 1 GG stellt nur sicher, dass die bisher durch den Bund statuierten Aufgaben nicht mangels Kompetenz des Bundes durch die Rechtsänderung entfallen.

Was bedeutet dies in der Praxis? Gegen wen müssen die Bürgerinnen und Bürger ihre Rechtsansprüche geltend machen? Wenn der Bund keine Durchführungskompetenz für diese Aufgaben hat und die Kommunen mangels landesrechtlicher Aufgabenübertragung nicht verpflichtet sind, bleiben nur die Länder als Adressaten. Das ist auch nicht unbillig, denn sie haben ja über den Bundesrat an der entsprechenden Schaffung der Ansprüche mitgewirkt.

Daran ändert sich nichts, wenn durch Veränderungen von Regelungen auf der Bundesebene faktisch neue Lasten entstehen, ohne dass eine erneute Umsetzung auf Länderebene erfolgt ist, wie zum Beispiel bei der Ganztagsbetreuung in Niedersachsen. Daran haben die Länder über den Bundesrat mitgewirkt und damit die Finanzverantwortung übernommen.

Man kann die Finanzfrage auch nicht offenlassen, wie das in den letzten zehn Jahren der Fall war. Die Kosten verschwinden nicht. Wenn die Politik durch den Bundesgesetzgeber Ansprüche schafft, die faktisch bei den Kommunen eingelöst werden, dann entstehen dort Kosten, die abgedeckt werden müssen.

Wenn der Bürger dem Staat mit einer solchen Konstruktion, zum Beispiel im Steuerrecht, entgegentreten würde, heißt es, das sei eine missbräuchliche Konstruktion, die rechtsunwirksam ist. Da die Kommunen den Anspruch stellenden Bürgern dies nicht entgegenhalten können, muss die „Regelungslücke“ durch einen Ausgleichsanspruch gegenüber den Ländern gefüllt werden. Dazu braucht es kein neues rechtliches Instrument, denn das beinhalten schon Art. 28 GG als Rahmenrecht und die entsprechenden Klauseln in den Landesverfassungen.

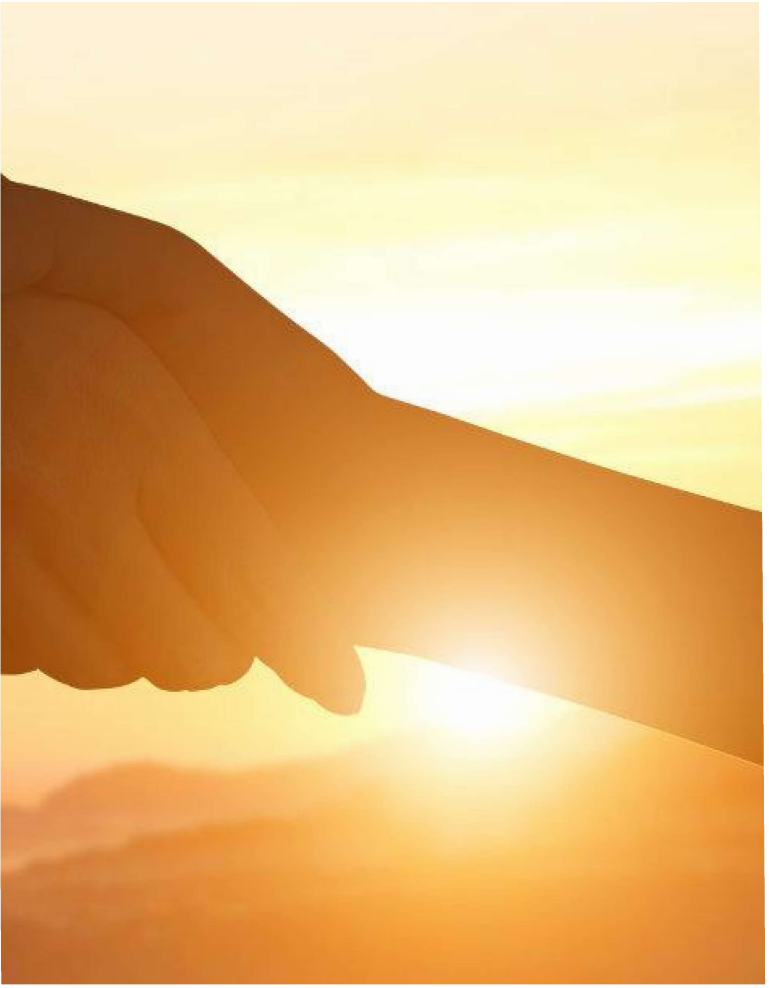
In Wahrheit handelt es sich auch nicht um eine Regelungslücke. Wie schon dargestellt, ergibt sich der Anspruch aus der Selbstverwaltungsgarantie und den entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen, denn diese unterscheiden nicht nach der Entstehungsquelle oder dem Verursacher, sondern schreiben das Ergebnis des Anspruches fest. Wenn es kommunale Aufgaben sind, dann muss das Land die Finanzierung sicherstellen. Wenn es keine kommunalen Pflichtaufgaben sind, dann nicht.


Foto: © chitsanu/stock.adobe.com

Das hindert die Kommunen nicht, sich solcher Aufgaben anzunehmen. Dann sind es aber freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Für diese gibt es keinen uneingeschränkten Finanzierungsanspruch der Kommunen, hier gilt entweder der in einigen Verfassungen vorgesehene Leistungsvorbehalt oder das Verhältnismäßigkeitsprinzip, wonach zwischen den Finanzierungsmöglichkeiten des Landes und seiner Kommunen abgewogen werden muss. Insofern gibt es nur einen relativierten Anspruch, der durch die Möglichkeiten des Landes begrenzt ist und eine Abwägung zwischen der Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben vorsieht. Wenn durch politischen Druck, wie etwa im Falle der Ganztagsbetreuung, die Kommunen zur Übernahme solcher Aufgaben „genötigt“ werden - rechtlich zwingen kann man sie mangels landesrechtlicher Aufgabenübertragungsnorm nicht -, handelt es sich um sogenannte „freiwillige Aufgaben“, die nach der kommunalaufsichtlichen Praxis nicht zu einer Unterdeckung im Ergebnishaushalt führen dürfen. Rein rechtlich müsste ein solcher Haushalt von der Kommunalaufsicht beanstandet werden. Entsprechende Liquiditätskredite dürfen nicht genehmigt werden.

Liquiditätskredite werden praktisch unbegrenzt genehmigt

Hier zeigt sich, wie weit sich Theorie und Praxis in Deutschland voneinander entfernt haben. Die Ganz-



tagsbetreuung für Grundschüler wird zum Beispiel in Niedersachsen ohne landesrechtliche Umsetzungsnorm überall eingeführt, als ob es eine kommunale Pflichtaufgabe wäre. Der politische Druck durch die Bundesgesetzgebung ist so hoch, dass die Kommunen es nicht wagen, sich den Erwartungen der Bevölkerung zu entziehen. Damit kalkuliert das Land ganz offenbar, denn es verweigert eine Umsetzungsnorm und macht als Kommunalaufsicht die Augen zu und zieht nicht die erforderlichen rechtlichen Konsequenzen. Liquiditätskredite werden praktisch unbegrenzt genehmigt.

Eine automatische Sanktion zugunsten der Kommunen gibt es in der jetzigen Form der Veranlassungskonnexität nicht. Damit entstehen entgegen der gesetzlichen Konstruktion Defizite in den Ergebnishaushalten, die mangels anderer Möglichkeiten rechtswidrig durch Liquiditätskredite abgedeckt werden. Die Deckung durch Kassenkredite erfolgt faktisch, weil die Kommunen mangels Masse nicht in der Lage sind, die eigentlich als Überbrückung beschränkt einsetzbaren Kassenkredite in der gesetzlich gebotenen Frist, zum Beispiel § 24 Abs. 2 NdsGemHKVO, zurückzuführen. Dieses Ausnahmeinstrument ist nicht zur Deckung von strukturellen Defiziten geeignet, weil es dann faktisch zur verbotenen Kreditfinanzierung von Ergebnishaushalten, zum Beispiel § 120 NKommVG, führen würde. Es ist ausschließlich ausnahmsweise für die Überbrückung konjunktureller Schwankungen erlaubt.

Kassenkredite in bisher nicht bekannter Höhe sind entsprechend den Erkenntnissen des Finanzreportes der Bertelsmann-Stiftung in den Jahren 2024 und 2025 durch explodierende Aufwendungen bei der Teilhabe und den Sozialleistungen schon aufgelaufen und werden auch 2026 entstehen und jetzt noch durch die Ganztagsbetreuung beschleunigt.

Dieses faktische Unterlaufen der geltenden Rechtslage macht deutlich, dass auch die jetzt beschlossene Veranlassungskonnexität ohne automatische Sanktion die Probleme nicht lösen wird. Sie wird durch „Nichtbeachtung“ ins Leere laufen, wie die eigentlich „wasserdichte“ doppelte Schutzkonstruktion durch „Durchgriffsverbot“ und „Konnexität“.

Der erste Beweis dafür ist auch schon in der politischen Praxis erbracht. Im Zuge der Krankenkassenreform war absehbar, dass eine Finanzierungslücke bei den Krankenhäusern entsteht. Da die Kommunen für die Krankenhausversorgung zuständig sind, werden sie am Ende dafür haften, denn sie sind weitgehend Träger dieser Einrichtungen. Die Anwendung der Veranlassungskonnexität wurde im Gesetzgebungsverfahren nicht erwogen. Die Länder haben lediglich ihre Zustimmung im Bundesrat davon abhängig gemacht, dass durch weitere Veränderungen im Krankenkassenwesen 500 Millionen Euro Finanzierungsmittel zu ihren Gunsten vom Bund freigemacht werden müssen. Von der Abdeckung der zu erwartenden kommunalen Verluste war nicht die Rede. Ein klassischer Verstoß gegen die Veranlassungskonnexität und damit ein Beweis dafür, dass damit die kommunalen Probleme auch zukünftig nicht gelöst werden.

Die Länder sind vor einer Überforderung bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben - dem einzigen Bereich, den sie nicht beeinflussen können - durch einen Leistungsvorbehalt oder den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geschützt. Neben diesem praktisch kleinsten Teil der Kosten der Kommunen gibt es innerhalb eines Landes einschließlich der Kommunen nur Aufgaben, die das Land schafft.

Die Veranlassungskonnexität an sich ist ein richtiger politischer Programmsatz, trägt aber allein nichts zur Lösung der praktischen Probleme bei, weil damit keine automatische Problemlösung verbunden ist. Die Finanzierungsregelung ist ein besonderer Akt, der gesonderte Aktivitäten von Bund und Ländern erfordert. Bund und Länder können diesen Schritt risikolos auslassen, weil ihnen faktisch dadurch weder ein finanzieller noch ein rechtlicher Schaden droht. Genau das war die Praxis seit der FöKo I, denn auch in diesem Zeitraum hätten sie eine Finanzierungsregelung schaffen müssen, in dem sie den Kommunen das erforderliche Geld für die geschaffenen Leistungsansprüche hätten geben müssen oder hätten es selbst in



Foto: © Christin Klose/stock.adobe.com

ihren Haushalten bereitstellen müssen. Das aber ist nicht geschehen.

Was passiert, wenn sich die Verpflichteten einfach weigern, ihre Pflichten zu übernehmen, wie zum Beispiel Niedersachsen bei der Ganztagsbetreuung? Oder wie bundesweit in den letzten zehn Jahren. Wie soll ein Rechtsschutz gewährleistet sein, wenn durch Bundesgesetz Kosten geschaffen werden und Geld bei den Kommunen nicht ankommt? Sollen sie dann direkt auf der Anpruchsgrundlage des Art. 28 GG Karlsruhe anrufen dürfen?

Ohne harte automatische Sanktionen und unmittelbare Rechtsschutzmöglichkeiten besteht keine Hoffnung auf eine wirksame Lösung. Die Erfahrungen mit dem Durchgriffsverbot in Verbindung mit der Konnexität auf Landesebene haben dies bewiesen.

Alle hatten „heilige Eide“ geschworen, dass sie keine Geschäfte zu Lasten Dritter, den Kommunen, mehr machen wollten. Wenn man sich das Ergebnis der Jahre 2020ff anschaut, stellt man fest, dass Bund und Länder fröhlich Aufgaben zu Lasten der Kommunen geschaffen haben, ohne die Finanzierung sicherzustellen.

Diese Erfahrung spricht dafür, dass eine Regelung ohne automatische Sanktion bei Fehlen einer auskömmlichen Finanzregelung das Problem nicht lösen wird. Diese fehlt bei der Veranlassungskonnexität. Das ist wieder nur ein Versprechen ohne Netz und Boden.

Ganz abgesehen davon, dass dadurch weder das vorhandene strukturelle Defizit geschlossen, noch die dadurch aufgehäuften Defizite abgetragen werden. Selbst wenn man Optimist ist und unterstellt, die mit den Sozialreformen einhergehenden Veränderungen würden die strukturelle Lücke schließen, muss das aufgelaufene Defizit aus den Jahren 2024 bis 2026, das annähernd 100 Milliarden Euro betragen wird, wieder abgetragen werden. Das können die Kommunen aus eigener Kraft nicht schaffen.

Es sind also zwei Schritte erforderlich, um das politisch Gewollte in die Praxis umzusetzen:

1. die Veranlassungskausalität muss durch automatische Sanktionsverstöße ergänzt werden und
2. die bis zur Wirksamkeit der Sozialreformen entstehenden Defizite aus den Ergebnishaushalten müssen durch eine Brückenfinanzierung ausgeglichen werden, damit die Kommunen wieder in einen gesetzmäßigen Zustand kommen können und ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge erledigen können.

Die einfachste Lösung wäre, dass der Bund in Einlösung seines Versprechens aus dem Koalitionsvertrag gegenüber den Ländern einen beachtenswerten freiwilligen Anteil zur Deckung des strukturellen Defizites als Brückenfinanzierung auslobt, bis die Einnahmen und Ausgaben durch strukturelle Änderungen wieder ins Lot gebracht werden, und dafür verlangt, dass die Länder anerkennen, dass sie – wie es Art. 28 GG vorsieht – sich rechtswirksam und einklagbar zu ihrer Finanzierungspflicht der Kommunen bekennen. Am besten durch eine Ergänzung des Art. 28 GG.

Diese würde dann greifen, wenn es im Einzelfall keine befriedende Lösung geben würde. Eine solche ist erforderlich, weil durch den gewählten Weg des Ausgleiches über die Umsatzsteuer automatisch keine „Konnexität“ erreicht werden kann. Dafür gibt es zwei Ursachen. Zum einen wird der Umsatzsteueranteil ausschließlich an die Gemeinden anhand der Einwohnerzahl und der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verteilt. Dies stimmt in den meisten Fällen nicht mit der Struktur von Aufgaben sowie den damit verbunden Ausgaben überein und zum anderen sind die gesellschaftlichen Aufgaben in den Ländern sehr unterschiedlich verteilt, von der überörtlichen Trägerschaft der Länder über höhere Sozialverbände, Kreise und Gemeinden.