

Thüringer Landtag
7. Wahlperiode

Verfassungsausschuss

16. Sitzung am 26. Januar 2021

Ergebnisprotokoll des öffentlichen Sitzungsteils
(zugleich Beschlussprotokoll)

| | |
|------------------------------|---|
| Beginn der Sitzung: | 9.03 Uhr |
| Unterbrechungen der Sitzung: | 10.30 Uhr bis 10.41 Uhr 12.35 Uhr bis 13.03 Uhr 14.35 Uhr bis 14.53 Uhr |
| Ende der Sitzung: | 15.04 Uhr |

Tagesordnung:**Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:****Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts****nicht abgeschlossen**

(S. 4 – 64)

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Anhörung durchgeführt

(S. 4 – 64)

– Drucksache 7/1628 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1047/1048/1054/1055/1059/
1060/1074/1352/1357/1402/1403/1404/1407/
1408 –– Zuschriften 7/964/998/999/1014/1016/1017/
1018/1023 –hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum
Themenkomplex „Konnexitätsprinzip“

Sitzungsteilnehmer:**Abgeordnete:**

| | |
|-----------------|-----------------------|
| Schard | CDU, Vorsitzender |
| Bilay | DIE LINKE* |
| Dittes | DIE LINKE |
| Dr. Martin-Gehl | DIE LINKE |
| Müller | DIE LINKE |
| Schubert | DIE LINKE |
| Braga | AfD |
| Möller | AfD |
| Sesselmann | AfD |
| Zippel | CDU |
| Wahl | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN |
| Baum | FDP |

* Teilnahme gemäß § 72 Abs. 4 GO

Regierungsvertreter:

| | |
|-----------|--|
| von Ammon | Staatssekretär im Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz |
| Muth | Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz |
| Piquardt | Ministerium für Inneres und Kommunales |
| Waldner | Finanzministerium |

Anzuhörende:

| | |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| Budde | Thüringischer Landkreistag e. V. |
| Rusch | Gemeinde- und Städtebund Thüringen* |
| Dr. Rieder | Gemeinde- und Städtebund Thüringen* |
| Butzke | Thüringer Rechnungshof |
| Dr. Schuwirth | Thüringer Rechnungshof |
| Prof. Dr. Leisner-Egensperger | Friedrich-Schiller-Universität Jena* |
| Prof. Dr. Geißler | TH Wildau* |
| Prof. Dr. Schmidt | Universität Potsdam* |

* Teilnahme per Videokonferenz

Fraktionsmitarbeiter:

| | |
|----------------|--------------------------------|
| Paul | Fraktion der AfD |
| Strohschneider | Fraktion der CDU |
| Koch | Fraktion der SPD |
| Masarié | Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN |
| Pagel | Fraktion der FDP |

Landtagsverwaltung:

| | |
|--------------|--------------------------------------|
| Noack-Wolf | Juristischer Dienst, Ausschussdienst |
| Dr. Schröder | Plenar- und Ausschussprotokollierung |

I. Beratung in öffentlicher Sitzung

1. Punkt 1 der Tagesordnung:

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1628 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1047/1048/1054/1055/1059/1060/1074/1352/1357/1402/1403/
1404/1407/1408 –

– Zuschriften 7/964/998/999/1014/1016/1017/1018/1023 –

hier: Mündliches Anhörungsverfahren zum Themenkomplex „Konnexitätsprinzip“

Stellv. Vors. Abg. Schubert informierte, die kommunalen Spitzenverbände hätten darum gebeten, eine gemeinsame Stellungnahme abgeben zu können.

Herr Rusch, Gemeinde- und Städtebund Thüringen, Zuschrift 7/1023, legte dar, es gehe im dem Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 um die Konnexität im eigenen Wirkungskreis. Die kommunalen Spitzenverbände hätten das bereits seit langem gefordert. Das sei insoweit nachvollziehbar, weil man in dem Punkt aus Sicht der Kommunen in Thüringen bundesweit die schlechteste Lösung habe. Daher seien Änderungen notwendig. Wenn man sich darauf einigen könne, gehe es nur noch um die Formulierung. Grundsätzlich sollte eine Regelung mit möglichst geringem Auslegungsspielraum getroffen werden. Der Vorschlag der CDU sei punktuell so weich formuliert, dass es einen Auslegungsspielraum gäbe, der dann in der Praxis auch genutzt werden würde. Wie bei anderen Gesetzen auch, habe man die Regelungen in anderen Bundesländern daraufhin geprüft, ob man diese übernehmen könnte. Dabei habe sich die Regelung in Sachsen als so gut erwiesen, dass man sie übernehmen könnte. Etwaige Verbesserungen dieser Regelung könnte man auch mittragen. Grundsätzlich wäre es aber gut, die Regelung aus Sachsen zu übernehmen, weil es dann voraussichtlich keine neuen Auslegungsschwierigkeiten geben werde. Detailliertere Ausführungen werde Herr Budde vom Thüringischen Landkreistag treffen, mit dem man in Bezug auf den Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 vollumfänglich übereinstimme.

Herr Budde, Thüringischer Landkreistag e. V., führte aus, bei dem heutigen Beratungsgegenstand handle es sich um ein wichtiges Thema. Beide kommunalen Spitzenverbände verträten seit Jahren die Forderung, dass eine Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis in die Thüringer Verfassung aufgenommen werde. Diesbezüglich

bestehende Handlungsbedarf. Es sei bereits mit Inkrafttreten der Thüringer Verfassung versäumt worden, eine solche Regelung in die Thüringer Verfassung aufzunehmen. Das habe oftmals zu unnötigen Streitständen/Verwerfungen geführt, denn der eigene Wirkungskreis sei zentral für die kommunale Familie. Daher begrüße man die Initiative der Fraktion der CDU, eine Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis in die Thüringer Verfassung aufzunehmen. Dabei werde ein Makel der Verfassung im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen behoben. Jetzt müsse man die Gelegenheit nutzen, um eine Besserstellung zu erreichen. Dadurch könne man auch die Streitstände bezüglich des Kommunalen Finanzausgleichs der letzten Jahre etwas entzerren. Man habe beispielsweise im Rahmen der Novelle des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) vorgetragen, dass es viele Ausgabensteigerungen bedingt durch neue Aufgaben, aber auch durch höhere Standards gegeben habe, die nicht berücksichtigt worden seien. Die vorgeschlagene Regelung wäre sowohl für das Land als auch für die Kommunen positiv. Konnexität bedeute, dass derjenige zahle, der etwas bestelle. Es sei auch für den Besteller bei der Erhöhung von Standards oder der Übertragung neuer Aufgaben gut zu wissen, was die Aufgabenübertragung die kommunale Familie konkret kosten werde. Das Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ sei so logisch, dass man es verfassungsrechtlich absichern sollte. Insoweit sei der Vorschlag der Fraktion der CDU zu begrüßen.

Es sei nur notwendig, den Satz 3 des Vorschlags der Fraktion der CDU zum Artikel 93 Abs. 1 der Verfassung einfacher und klarer zu fassen. Die ersten beiden Sätze könne man mittragen. Insbesondere sei im zweiten Satz der Nebensatz „wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden“ wichtig, wonach bei neuen Standards oder Aufgaben gleichzeitig eine Regelung über die Kostenerstattung getroffen werden müsse. Dies sei schon in einem der grundlegenden Urteile des Thüringer Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2005, dass ursächlich für den neuen bedarfsorientierten Kommunalen Finanzausgleich sei, dargelegt worden. Diese Formulierung diene auch dem Schutz der Kommunen. Auch in der Gesetzesbegründung sehe man viele positive Aspekte. Es sei gut, dass darin auch der Fall der Umstellung einer freiwilligen Aufgabe des eigenen Wirkungskreises zu einer Pflichtaufgabe aufgeführt sei. Auch das komme vor und müsse im Rahmen der Überlegungen zur Konnexität berücksichtigt werden. Man sollte die Gesetzesbegründung dahin gehend auch noch erweitern, dass man umfassend darstelle, was durch die Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis erfasst werden solle.

Man habe einen eigenen Formulierungsvorschlag in der Stellungnahme in Zuschrift 7/1023 vorgelegt. Dabei habe man sich an Regelungen in anderen, insbesondere in den neuen Bundesländern orientiert. In Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern heiße es

einfach, klar und stringent: „Führt die Übertragung [...] zu einer Mehrbelastung [...], so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Verfassungsrechtliche Bestimmungen sollten so klar wie möglich sein und in der Gesetzesbegründung könnte dann konkretisiert werden, welche Fälle dadurch betroffen seien. Die Regelung aus Sachsen sei zu begrüßen, weil sie ohne unbestimmte Rechtsbegriffe auskomme. Zudem hätten die entsprechenden Bundesländer gute Erfahrungen mit dieser Regelung gemacht. Er sei beispielsweise immer wieder positiv erstaunt, wenn er mit den entsprechenden Kollegen über die Übertragung neuer Aufgaben/Standards spreche und diese auf gute Gespräche mit der entsprechenden Landesregierung verwiesen, weil allen klar sei, dass die Kostenerstattung berücksichtigt werden müsse. Grundlage dafür sei die verfassungsrechtliche Bestimmung. Auch in Thüringen beschäftigten sich die entsprechenden Fachressorts seit der Konkretisierung der Ausführungen für den übertragenen Wirkungsbereich im ThürFAG zu Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung in den letzten Jahren frühzeitig mit Thema „Kostenerstattung“, wenn im Bereich der staatlichen Aufgaben, die man erfülle, eine neue gesetzliche Regelung komme. Das sei sehr positiv. So eine Regelung schaffe Klarheit und Transparenz in Bezug auf die Kosten. Es gehöre auch dazu, dass man eine Kostenfolgenabschätzung im Hinblick auf die Kosten der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen vornehmen müsse.

Im Formulierungsvorschlag in der Stellungnahme in Zuschrift 7/1023 habe man, um möglichen Auslegungsschwierigkeiten/Streitständen vorzubeugen, auf zwei Tatbestände abgestellt, eine Mehrbelastung durch die Übertragung einer Aufgabe und eine Mehrbelastung bei der Erfüllung einer Aufgabe durch eine Standarderhöhung. In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte habe es dazu immer wieder Diskussionen gegeben. Um den Schutz der Kommunen zu verbessern, schlage man daher folgende Formulierung für Artikel 93 Abs. 1 Satz 3 vor: „Führt die Übertragung oder die Erfüllung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Das sei ein klarer Vorschlag, um die Vielfalt der möglichen Fälle zu erfassen und die Konnexitätsregelung möglichst weitgehend und verbindlich in der Thüringer Verfassung zu verankern.

Wichtig sei auch, dass man davor geschützt sei, wenn der Bund Standards erhöhe oder neue gesetzliche Regelungen schaffe. Diesbezüglich verweise er beispielsweise auf die Änderungen im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG). Dazu habe der Landkreistag eine umfangreiche Überprüfung angestellt, welche Mehrausgaben bei den Landkreisen entstünden. Man sei dabei auf eine Summe von 19 Millionen Euro gekommen. Bei den kreisfreien Städten dürften die Mehrausgaben bei knapp 10 Millionen Euro liegen. Es gehe also um Mehrausgaben in Höhe von 30 Millionen Euro, die im Grunde genommen keine

Berücksichtigung fänden. Das sei in anderen Bundesländern, zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern, anders. Der höhere Personalbedarf, der durch das Bundesteilhabegesetz entstehe, müsse von Beginn an mitgedacht werden und die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern habe von sich aus auf einen Personalmehrbedarf in den Kommunen von mindestens 50 Stellen verwiesen. Dieser personenzentrierte Ansatz sei ein guter sozialer Standard. Die Konnexitätsregelung sei auch wichtig, um die kommunale Selbstverwaltung vor einer finanziellen Aushöhlung zu schützen. Wenn das kommunale Geld für neue Standards und Aufgaben ausgegeben werden müsse, die vom Bund oder Land verordnet worden seien, dann fehle das Geld für die eigenen Aufgaben oder die freiwilligen Aufgaben, die man bereits wahrnehme. Das TMIK habe beispielsweise in einem sogenannten kleinen Revisionsbericht als Grundlage für das ThürFAG dargelegt, dass es bei den Kommunen einen Mehrbedarf aufgrund von Veränderungen im Bestand pflichtiger und eigener Aufgaben von rund 66 Millionen Euro gebe. Dieser Mehrbedarf werde aber zunächst nicht berücksichtigt, weil es eine nachlaufende KFA-Betrachtung gebe. Die letzte große Revision, bei der der Mehrbedarf hätte berücksichtigt werden können, habe im Jahr 2017 stattgefunden. Seitdem fänden sich neue Aufgaben und neue Standards im Finanzbedarf, der für die Kommunen ermittelt werden müsse, nicht wieder. Das zeige den Reformbedarf im Hinblick auf eine Konnexitätsregel für den eigenen Wirkungskreis. Wenn es eine solche Regelung gebe, müssten entsprechende Mehrausgaben immer berücksichtigt werden. Bei einer großen Revision würden zudem die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen mit dem Finanzbedarf gegengerechnet. Das bedeute, dass die Mehrausgaben aus neuen Aufgaben oder Standards dann zum Teil von den Kommunen selbst bezahlt werden müssten.

Wichtig sei, dass man in der Verfassung eine klare Regelung treffe. Die unbestimmten Rechtsbegriffe im Vorschlag der Fraktion der CDU „wesentliche Mehrbelastung“ und „durchschnittlich notwendig entstehende Aufwendungen“ würden zu Auslegungsschwierigkeiten führen, die in der Konsequenz womöglich vom Verfassungsgerichtshof geklärt werden müssten. Man appelliere nachdrücklich, die Chance zu ergreifen, wie Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen eine klare Konnexitätsregel in die Verfassung aufzunehmen, um die Streitstände auf dieser Ebene auszuschließen. Im Endeffekt werde es zwar trotzdem Diskussionen um das Geld geben, aber die rechtliche Diskussion könne man im hohen Maße von vorneherein ausschließen. Es werde deutlich transparenter werden, welche finanziellen Folgen neue Aufgaben oder Standards nach sich zögen. Über eine solche Kostentransparenz könne eine Verwirklichung des Partnerschaftsgrundsatzes besser erreicht werden. Es sei auch für das Land eine gute Regelung, weil man mit Blick auf die Landesregierung und den Landtag die Transparenz erhöhen könnte.

Abg. Dittes legte dar, er habe zunächst eine Verständnisfrage zur Notwendigkeit der Verfassungsänderung. Er fragte, wie sich die kommunale Finanzsituation, also die Zuweisung des Landes über den KFA und andere Zuweisungen außerhalb des KFA, von 2014 bis 2020 im Vergleich zu den kommunalen Steuereinnahmen und sonstigen Einnahmen entwickelt habe. Herr Budde habe ja beispielsweise von 30 Millionen Euro Umstellungsaufwand im Zusammenhang mit dem BTHG gesprochen. Man diskutiere heute nicht über den KFA und auch nicht über eine grundsätzliche Konnexitätsregelung in der Verfassung. Man habe bereits eine Konnexitätsregelung in der Verfassung und auch eine Verpflichtung des Landes, die Kommunen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu unterstützen. In der heutigen Anhörung gehe es nur um den Fall, wenn das Land staatliche Aufgaben in den Bereich des eigenen Wirkungskreises übertrage, die somit zur Pflichtaufgabe würden. Er fragte, in welchen konkreten Fällen dies seit dem Jahr 2014 durch Landesgesetzgeber erfolgt sei.

Herr Budde antwortete, es gebe bereits eine Konnexitätsregel für den übertragenen Wirkungskreis in der Verfassung, wenn staatliche Aufgaben für das Land erfüllt würden. Das betreffe ca. 80 Aufgaben. Gemäß ThürFAG liege der Mehrbelastungsausgleich bei 300 Millionen Euro. Die Kommunen bekämen also 300 Millionen für die Ausführung von staatlichen Aufgaben. Für den eigenen Wirkungskreis seien rund 1,9 Milliarden Euro vorgesehen, davon 1,445 Milliarden Euro Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben. Diese seien zur Erfüllung der eigenen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben vorgesehen. Es gebe also eine Konnexitätsregel für den übertragenen Wirkungskreis, aber der eigene Wirkungskreis sei finanziell relevanter. Deshalb vertrete man seit Jahren die Forderung zur Erweiterung der Konnexitätsregelung in der Verfassung, weil es das Defizit gebe, dass man diesbezüglich nicht geschützt sei.

In den letzten Jahren haben man vor dem Hintergrund, dass es eine Konnexitätsregel für den übertragenen Wirkungskreis gebe, positiv feststellen können, dass der § 23 ThürFAG, der Grundlage für den Mehrbelastungsausgleich sei, verbessert worden sei. In diesem sei jetzt auch die konkrete Verpflichtung verankert, dass neue Aufgabenstandards eine Kostenerstattung nach sich ziehen müssten. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen sehe man für die Kommunen die Notwendigkeit, eine verfahrensmäßige Absicherung in Form einer Konnexitätsregelung auch für den eigenen Wirkungskreis durch die Verfassung herzustellen. Er habe sich auf das Beispiel BTHG bezogen, weil man sich damit intensiv auseinandergesetzt habe. Ein weiteres Beispiel sei die Neuregelung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), in deren Rahmen die Standards verändert worden seien und sich der Leistungsumfang vergrößert habe, was sozialpolitisch zunächst zu begrüßen sei. Aber dies habe zu einer

Kostenverdopplung geführt. Nur durch ein zähes Ringen habe man erreichen können, dass die FAG-Masse erhöht worden sei. Im Grunde sei es aber trotzdem wieder nur eine nachlaufende Betrachtung gewesen, mit viel Öffentlichkeit, Pressemitteilungen und Streitständen. Es wäre besser, wenn in solchen Fällen von der Landesregierung von vorneherein deutlich gemacht werde, dass das Land die Kosten übernehme und man dann auf den Bund zugehe und auf eine Erstattung der höheren Kosten dränge. Die kommunale Ebene habe keine Verbindung zum Bund, das sei abschließend geklärt. Daher stehe das Land in der Verpflichtung, einen Kostenausgleich zu schaffen. An diesen zwei Beispielen, UVG und BTHG, könne man klar erkennen, dass es besser sei, wenn im Vorfeld die Kostenerstattung geregelt sei. Daher bestehe seiner Ansicht nach die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Konnexität.

Im Hinblick auf die Veränderungen des Kommunalen Finanzausgleichs begrüße man die aktuelle Entwicklung, insbesondere die Nachbesserung um 100 Millionen Euro bei den Schlüsselzuweisungen, aber auch die Kompensation von Steuerausfällen. Er erinnere aber auch an Streitstände der letzten Jahre. Zwar seien die kommunalen Steuereinnahmen bei kreisangehörigen Gemeinden und Städten sowie kreisfreien Städten gestiegen. Der Landkreistag habe aber auch oft gezeigt, dass die Schlüsselzuweisungen für die Landkreise weggerutscht seien. Das habe vor allem den sozialen Leistungsbereich betroffen. Jetzt habe man die Veränderung im Rahmen des UVG und des BTHG – im Zusammenhang mit dem BTHG habe man eine Mehrbelastung von 19 Millionen Euro errechnet – mit der Folge, dass die Kreisumlagen massiv gestiegen seien. Einerseits habe es also die gestiegenen kommunalen Mehreinnahmen, andererseits aber auch massive Ausgabensteigerungen. Gerade die Landkreise hätten im sozialen Leistungsbereich enorme Kostenblöcke. Wenn dann noch Standards erhöht würden und neue Aufgaben hinzukämen, die nicht durch Schlüsselzuweisungen finanziert würden, dann habe dies zur Folge, dass Kreisumlagen belastet würden, was man nicht wolle. Eine Konnexitätsbestimmung, wie man sie in der Stellungnahme in Zuschrift 7/1023 vorschlage, würde die rechtliche Grundlage schaffen, dass eine Kostenprognose vorgelegt werden müsse. Danach könne man sich mit den Kommunen oder den kommunalen Spitzenverbänden über die tatsächliche Höhe der Kostenerstattung unterhalten. Die tatsächlichen Summen, die im Rahmen des KFA oder insbesondere über die Finanzausgleichsmasse flössen, seien das eine, aber die Notwendigkeit, eine Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis in die Verfassung aufzunehmen, liege auf der Hand.

Herr Rusch bemerkte, er könne den Äußerungen von Herrn Budde vollumfänglich zustimmen. Er sehe auch zwei unterschiedliche Ebenen. Eine Ebene betreffe die finanzielle

Ausstattung der Kommunen. Eine andere Ebene beziehe sich auf die Frage, warum man in der Thüringer Verfassung die schlechteste Regelung im Hinblick auf Konnexität im eigenen Wirkungskreis habe. Deshalb sei man aus den von Herrn Budde genannten Gründen für die Einführung einer solchen Regelung. Im Zivilrecht seien die besten Verträge diejenigen, die man im Leben nicht mehr brauche. Man sollte wie in den anderen Bundesländern eine Regelung zur Konnexität im Wirkungskreis einführen. Dann hätte man in der Verfassung eine gute Basis mit klaren Regelungen. Er könne momentan nicht erkennen, was daran falsch sein sollte, wenn man sich dabei an den anderen Bundesländern orientiere.

Abg. Dittes äußerte, Herr Budde habe sich auf das BTHG und das UVG bezogen, die beide Bundesgesetze seien. Er fragte, ob es richtig sei, dass die Verfassungsregelung, die man in der Thüringer Verfassung habe, unabhängig von der konkreten Formulierung, keinen Rechtsanspruch auf eine Erstattung im Sinne der Konnexität im Hinblick auf ein Bundesgesetz herleite, also eine entsprechende Verfassungsregelung eigentlich keine Rechtswirkung in Bezug auf die genannten Beispiele entfalte.

Herr Budde führte aus, es sei tatsächlich so, dass man keinen Schutz habe, wenn der Bund wie beim UVG Standards ändere oder wenn wie beim BTHG etwas komplett neu regle. Das Problem dabei sei, dass man keine Möglichkeit habe, einen Anspruch rechtlich durchzusetzen. Man habe viele Diskussionen mit anderen Landesverbänden darüber geführt, wie man dieses Problem in den Griff bekommen könne. Es bleibe dann immer nur die Politik, was aber nicht gut sei, wenn es um soziale Leistungen wie beim UVG oder BTHG gehe. Wenn solche politischen Entscheidungen im Bund getroffen würden, dann wäre es doch zu begrüßen, wenn man aufgrund der Thüringer Verfassung einen Anspruch gegenüber dem Land hätte. Gegenüber dem Bund habe man keinen Anspruch. Es sei Aufgabe der Landesregierung, über die Kosten mit dem Bund zu verhandeln. Das machten die 13 anderen Flächenländer auch. Deswegen sei es wichtig, das Thema „bundesrechtliche Vorgaben“ mit zu erfassen, da man derzeit diesbezüglich ungeschützt und nur über eine politische Argumentation versuchen könne, eine entsprechende Kostenerstattung zu regeln. Er wolle aber auch darauf hinweisen, dass die Landesregierung und der Landtag beim UVG reagiert hätten und die entstandenen Mehrkosten der FAG-Masse hinzugefügt worden seien. Das sei aber eine politische Diskussion gewesen. Eine klare Regelung in der Verfassung würde diese politischen Diskussionen im hohen Maße überflüssig machen. Das sei für Land und Kommunen von Vorteil.

Abg. Wahl bemerkte, bezüglich der letzten Aussage von Herrn Budde sei sie sich nicht sicher, ob diese zutreffend sei. Er habe dahin gehend recht, dass es im Verfassungstext keine

explizite Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis gebe, aber in der Praxis scheine es gut zu funktionieren. Beispielsweise sei bei der Erhöhung des Betreuungsschlüssels in den Kindergärten ein Mehrbedarf von 30 Millionen Euro errechnet worden. Dieser betreffe den eigenen Wirkungskreis und sei entsprechend aufgeschlagen worden. Auch der Thüringer Rechnungshof lege in seiner Stellungnahme in Vorlage 7/1570 NF dar, dass bereits nach der bestehenden Regelung die finanzielle Mindestausstattung und eine angemessene Finanzausstattung sicherzustellen sei. Dies gelte auch bei der Einführung von Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis oder bei Standarderhöhungen. Sie sehe das Problem, da Herr Budde vor allem auf Klarheit und Rechtssicherheit abgestellt habe, dass es große Auswirkungen an anderen Stellen haben könnte, wenn man jetzt ein kleines Rädchen an dem austarierten Gefüge ändere. Es gebe das Urteil des Verfassungsgerichtshofs und verschiedene langjährige Erfahrungen, die bislang dafür gesorgt hätten, dass auf beiden Seiten relativ klar sei, was eine angemessene Ausstattung usw. sei. Daher fragte sie, ob die kommunalen Spitzenverbände nicht auch die Befürchtung hätten, dass eine Verfassungsänderung neue Unsicherheiten aufwerfen könnte und im Endeffekt zu einer Verschlechterung führe.

Herr Budde antwortete, auch bezüglich dieser Frage müsse man eine Unterscheidung treffen. Das eine sei das normale KFA-Geschäft, mit dem man sich jedes Jahr oder alle zwei Jahre auseinandersetzen müsse. Bei der Verfassungsänderung gehe es aber um eine andere Ebene. Man müsse sich die Frage stellen, ob der Freistaat Thüringen weiterhin das einzige Flächenland bleiben solle, dass keine Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis habe. Man habe jetzt eine einmalige Chance, die auch ergriffen werden sollte. Es gehe hier nicht um die Bewertung des Finanzbedarfs, sondern darum, dass eine neue Aufgabe auch bezahlt werde. Das werde selbstverständlich in der nachlaufenden KFA-Betrachtung, wenn der Finanzbedarf ermittelt werde, dann auch berücksichtigt. Die Kategorien „Mindestausstattung“ und „angemessene Ausstattung“ gälten für die KFA-Bedarfsermittlung. Gemäß einer Berechnung des TMIK liege die Mindestausstattung bei ca. 1,4 Milliarden Euro. Die FAG-Masse liege derzeit bei 2,2 Milliarden Euro. Man könne also nur hoffen, dass man nie über eine Mindestausstattung reden müsse. Das sei eine rechtliche Kategorie, die für die Praxis der kommunalen Haushalte keine große Relevanz habe. Durch die Konnexität in Bezug auf neue Aufgaben könne zusätzlich zu dem, was Abg. Wahl beschrieben habe, ein Streitstand aufgelöst werden. Das müsse im Interesse aller sein. Das TMIK sei auch immer in der Lage gewesen, für den übertragenen Wirkungskreis § 23 ThürFAG nachzujustieren, sodass man heute darin eine gute gesetzliche Regelung vor dem Hintergrund des Verfassungsrechts, Artikel 93 Abs. 1 Satz 2, sehe. Er sei sich sicher, dass das TMIK § 3 ThürFAG, der die grundsätzliche Norm für den Finanzbedarf der Kommunen sei, genauso nachjustieren könnte, sodass man

eine Konnexitätsregel für den eigenen Wirkungskreis ohne große Probleme in die Verfassung aufnehmen könnte. Das sei gesetzestechnisches Handwerk.

Herr Rusch bemerkte, er teile die von Abg. Wahl geäußerte Befürchtung nicht. Wenn man grundsätzlich der Auffassung sei, dass eine Konnexitätsregelung auch im eigenen Wirkungskreis angemessen sei, dann sei es nicht schädlich, sondern sogar erforderlich, diese auch in der Verfassung zu verankern. Diesbezüglich sehe er keine Probleme.

Abg. Bilay führte aus, beide kommunalen Spitzenverbänden hätten betont, dass Thüringen angeblich die schwächsten Regeln zur Konnexität in der Verfassung habe. Dabei sei auch auf andere Länder verwiesen worden. Seiner Ansicht nach trügen solche Vergleiche nicht zur Sachlichkeit bei. Beim Verweis auf Brandenburg dürfe man beispielsweise nicht unterschlagen, dass es dort noch die Verbundquote gebe, die der Verfassungsgerichtshof in Thüringen im Jahr 2005 ausdrücklich als verfassungswidrig verworfen habe. Deshalb habe man auf einen bedarfsorientierten und angemessenen Kommunalen Finanzausgleich umgestellt. Damit sei der Freistaat Thüringen in der Bundesrepublik beispielgebend gewesen. Thüringen sei das erste Bundesland gewesen, in dem ein Verfassungsgerichtshof die Verbundquote verworfen habe. Andere Länder, beispielsweise Hessen, seien dann nachgezogen. Für ihn ergebe sich die Frage, wenn es eine Neuregelung der Textfassung in der Landesverfassung geben sollte, wie die kommunalen Spitzenverbände das Urteil aus dem Jahr 2005 bewerteten und ob diese nicht die Gefahr sähen, dass Begriffe gewählt würden, über die letztlich wieder der Verfassungsgerichtshof entscheiden müsse. Man werde jedes Jahr wieder erhebliche Debatten haben, weil man jedes Jahr die Frage stellen müsse, ob die Konnexität eingehalten werde oder nicht.

Er könne auch nicht erkennen, dass die Kommunen schutzlos seien, denn seit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2005 sei der Schutzstatus der Thüringer Kommunen erheblich angehoben worden. Er habe bereits darauf hingewiesen, dass dies beispielgebend für andere Flächenländer und auch die Bundesrepublik gewesen sei. Er fragte, als wie groß die kommunalen Spitzenverbände den Vorteil einer Verfassungsänderung für die Thüringer Kommunen einschätzten oder ob nicht die Gefahr bestehe, sich in endlosen Rechtsstreitigkeiten zu verlieren. Es sei auch angedeutet worden, dass der Vorschlag der Fraktion der CDU zwar in der Einleitung und Begründung auf den eigenen Wirkungskreis eingehe, aber im eigentlichen Formulierungsvorschlag für die Verfassungsänderung nur den übertragenen und nicht den eigenen Wirkungskreis thematisierten. Das seien staatliche Vollzugsaufgaben. Gerade der Landkreistag müsse sich Gedanken machen, weil die Landräte und die Kreisverwaltungen fast ausschließlich Aufgaben im übertragenen

Wirkungskreis realisierten. Dafür bekämen sie einen Mehrbelastungsausgleich, wodurch ihnen 90 Prozent der Kosten erstattet würden. Er gehe davon aus, dass man in Bezug auf den eigenen Wirkungskreis ausschließlich über den pflichtigen eigenen Wirkungskreis spreche, da es für den freiwilligen eigenen Wirkungskreis eine solche Regelung nicht geben könne, weil diesbezüglich keine Standards definiert seien und daher von einer Kostenerstattung des Landes keine Rede sein könne, da diese aus den eigenen Einnahmen der Gemeinde zu finanzieren seien. Er frage die kommunalen Spitzenverbände, ob es nicht ein demokratisches Legitimationsproblem insbesondere im Hinblick auf die direktdemokratisch gewählten Landräte gebe, wenn am Ende das Land die Aufgaben fast vollständig finanziere, wodurch auch die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt werde.

Er wolle darauf hinweisen, dass der Verfassungsgerichtshof 2005 deutlich gemacht habe, dass das Land zunächst ermitteln müsse, wie hoch der Finanzbedarf bei den Aufgaben sei und dann einen entsprechenden bedarfsorientierten Finanzausgleich gewähren müsse. Das Gericht habe aber auch dargelegt, dass die Kommunen nicht zu Kostgängern des Landes werden dürften. Sie müssten sich bemühen, sich zumindest zu einem angemessenen Teil, und das sei immer wieder die politische und ggf. auch rechtliche Frage, was der angemessene Teil sei, aus eigenen Steuereinnahmen zu finanzieren. Die Diskussion über diese Frage wäre seiner Ansicht nach ertragreicher, als einfach neue Worthülsen aus Regelungen anderer Länder abzuschreiben.

Herr Budde habe auf den Unterhaltsvorschuss abgestellt, der 2017 auf Bundesebene neu geregelt worden sei. Er sei seinerzeit bei der entsprechenden Anhörung dabei gewesen. Er könne die Debatte also sehr gut nachvollziehen. Damals sei deutlich geworden, dass die Thüringer Landkreise und kreisfreien Städte die geringste Rückgriffsquote hätten. Die Rückgriffsquote beziehe sich auf den Anteil, den sich die Jugendämter am Ende bei den zumeist säumigen Vätern zurückholten. Thüringen sei das einzige Bundesland, wo auf Wunsch der kommunalen Ebene der Vollzug des Gesetzes im Hinblick auf den Rückgriff im eigenen Wirkungskreis geregelt worden sei. Die höchste Rückgriffsquote habe Bayern, wo dies im übertragenen Wirkungskreis geregelt sei. Dort würden die säumigen Beiträge durch spezialisierte Juristen eingetrieben. An diesem Beispiel könne er keine höhere Qualität des eigenen Wirkungskreises erkennen, wie dies von Herrn Budde geäußert worden sei.

Herr Budde legte dar, man stehe seit der Änderung im UVG in gutem Kontakt zum TMASGFF. Und man habe auch durch Präsidiumsbeschluss den Vorschlag gemacht, dass das UVG vom eigenen in den übertragenen Wirkungskreis überführt werde. Die Gründe für diesen Vorschlag habe Abg. Bilay bereits genannt. Man erhoffe sich Synergien im Hinblick auf die

Rückgriffsquote, wenn der Vollzug zentral landesseitig geregelt werde. Fast alle anderen Bundesländer hätten dies im übertragenen Wirkungskreis organisiert. Und es sei nicht so gewesen, dass die kommunalen Spitzenverbände dafür plädiert hätten, diese Aufgabe im eigenen Wirkungskreis zu erledigen.

Ferner habe Abg. Bilay dargelegt, der Schwerpunkt in den Landkreisen sei die Aufgabenerfüllung für das Land im übertragenen Wirkungskreis. Man habe vor vier oder fünf Jahren zusammen mit dem TMIK, weil die Berechnung des Mehrbelastungsausgleiches im Hinblick auf Gemeinkosten nicht ganz schlüssig gewesen sei, eine umfangreiche Untersuchung vorgenommen, wie viele Personen in den Landkreisen für den übertragenen staatlichen Wirkungskreis arbeiteten. Dies seien 25 bis 30 Prozent gewesen. Das sei auch der Grund dafür gewesen, dass man den Gemeinkostenanteil beim Mehrbelastungsausgleich verändert habe. Schwerpunktmäßig würden sowohl in den Landkreisen als auch in den Gemeinden und kreisfreien Städten eigene Aufgaben erfüllt. Kommunale Selbstverwaltung bedeute, dass über zentrale Punkte wie Schule, Kita, Straßen, ÖPNV, Sozialhilfe und Jugendhilfe in den kommunalen Gremien entschieden werde. Man habe auch immer wieder darauf hingewiesen, dass die Soziallasten erdrückend seien und daher etwas dahin gehend geschehen müsse. Daher passe eine Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis selbstverständlich zur kommunalen Selbstverwaltung. Im Verfassungsgerichtshofsurteil aus dem Jahr 2005 werde explizit dargelegt, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht durch neue Aufgabenstandards ausgehöhlt werden dürfe, sodass das Geld, das man bekomme, für diese neuen Standards eingesetzt werden müsse und somit bei freiwilligen, aber auch pflichtigen Aufgaben fehle. Deswegen sei eine Konnexitätsregelung erforderlich. Auch Prof. Dr. Henneke, der einen sehr guten Überblick über die Materie habe, unterstütze diese Forderung und habe bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass Thüringer Kommunen diesbezüglich den schwächsten Schutz habe. Im Rahmen dieser Verfassungsänderung hätten die Abgeordneten die Chance, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Bereits Anfang der 1990er-Jahre hätten viele Länder diese Konnexitätsregelungen in ihre Verfassungen aufgenommen. In Thüringen habe man es seinerzeit versäumt, neben der Regelung für den übertragenen auch eine Regelung für den eigenen Wirkungskreis aufzunehmen.

Die Themen „Verbundquote“ und „angemessene Mindestausstattung“ würden von Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung erfasst. Das sei die grundsätzliche Bestimmung, die die Regelausstattung der Kommunen im Verhältnis zum Land regle. Vor diesem Hintergrund müsse man auch das grundlegende Urteil aus dem Jahr 2005 sehen, in dessen Folge auf die Bedarfsermittlung umgestellt worden sei. Der Trend gehe auch in den anderen Bundesländern zur Finanzbedarfsermittlung. Hessen und Sachsen-Anhalt hätten bereits nachgezogen,

aktuelle werde gerade in Schleswig-Holstein umgestellt. Es mache insgesamt überhaupt keinen Unterschied, ob es Bundesländer mit einer Finanzbedarfsermittlung oder einer Steuerverbundquote betreffe. Die eigentliche Mechanik werde ganz klar durch Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 geregelt. Dieser solle ja gemäß dem Vorschlag der CDU in gleicher Form übernommen werden. Satz 3 regle nur das, was an Aufgaben oder neuen Standards hinzukomme.

Abg. Dittes führte aus, er sei grundsätzlich offen für verfassungsrechtliche Diskussionen über Fälle, die womöglich nicht geregelt, aber in den letzten Jahren auch nicht aufgetreten seien. Ihn ärgere es aber, wenn das mit Aussagen begleitet werde, dass die Kommunen schutzlos seien oder dass man in Thüringen die schlechteste Regelung habe. Im Landeshaushalt 2021 bekämen die Kommunen direkt Mittel in Höhe von knapp einem Drittel des Haushalts, 3,8 Milliarden Euro von insgesamt 12 Milliarden Euro. Darüber hinaus würden Mittel eingesetzt, damit in den Schulgebäuden, für die Kommunen die Verantwortung trügen, Lehrer unterrichteten, damit Polizeibeamte in den Kommunen für Sicherheit sorgten, um Landesstraßen zu finanzieren, die Kommunen miteinander verbänden. Die Kommunen seien nicht schutzlos ausgeliefert, sondern sie seien Teil eines föderalen Systems, in dem es unterschiedliche Aufgabenzuständigkeiten und Einnahmemöglichkeiten gebe, aus denen ein ausgeglichenes Finanzierungssystem geschaffen werden müsse. Man habe bereits beim Landkreistag dafür geworben, dass dieser sich gemeinsam mit der Landesregierung gegenüber dem Bund dafür einsetze, dass in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern Gerechtigkeit hergestellt werde. Er habe nach dem Problem gefragt und daraufhin habe Herr Budde auf Bundesgesetze verwiesen und zugleich dem Land den Vorwurf gemacht, dass dieses nicht für eine ausreichende Finanzausstattung Sorge. Die Probleme, die Herr Budde auch auf konkrete Nachfragen hin benannt habe, würden nicht durch den vorliegenden Verfassungsvorschlag, ganz gleich in welcher Form, umfasst. Zudem seien die Landkreise und Kommunen den bundesgesetzlichen Änderungen nicht schutzlos ausgeliefert. Durch das Verfassungsgerichtshofsurteil aus dem Jahr 2005 flößen diese Änderung mit in die Bedarfsermittlung ein. Darauf beziehe sich seine Frage. Man habe durch das Urteil aus dem Jahr 2005 die Verpflichtung, die sich auch aus Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 ergebe, die Kommunen angemessen mit finanziellen Mitteln auszustatten. Dazu gebe es eine gutachterliche Bewertung, auf deren Grundlage die Finanzausgleichsmasse festgelegt werde. Der Kommunale Finanzausgleich liege in seiner Dotation höher als das, was durch den Verfassungsgerichtshof als angemessen festgelegt worden sei. Das sei eine politische Entscheidung und habe auch etwas mit Aushandlungsprozessen, Diskussionen und Interessen zu tun. Die kommunalen Spitzenverbände seien Interessenvertreter von Bürgermeisterinnen und kommunaler Haushalte. Wenn jetzt der Fall eintrete, dass das Land in

nächster Zukunft eine Aufgabe in den eigenen Wirkungskreis als Pflichtaufgabe übertrage, dann würde sich am Gesamtrahmen der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nichts ändern. Diese sei auf Grundlage eines wissenschaftlich-analytisches Gutachtens festgelegt. Diesbezüglich sei der Landtag nicht so frei, wie die kommunalen Spitzenverbände es oftmals unterstellten. Die Umsetzung des Vorschlags der kommunalen Spitzenverbände hätte zu Folge, dass ein Teil der angemessenen Finanzausstattung unabhängig vom eigentlichen Finanzbedarfs jeder einzelnen Kommune pauschal an alle Kommunen aufgeteilt würde und sich der Finanzanteil der leistungs- oder einnahmebezogen auf einzelne Kommunen verringere und damit im Prinzip leistungs- oder einnahmeschwächere Kommunen negativ belastet würden. Er bat die kommunalen Spitzenverbände um eine Einschätzung dieses Problems.

Herr Budde legte dar, wenn man als Beispiel nehme, dass der Finanzbedarf 100 sei. Wenn dazu jetzt noch neue Aufgaben dazukämen, müsste der Finanzbedarf erhöht werden, weil die Aufgabe beim ermittelten Finanzbedarf noch nicht berücksichtigt worden sei. Es gelte der Grundsatz, dass die Finanzausstattung adäquat zum Aufgabenbestand sein müsse. Diesbezüglich müsse eine Konnexität bestehen. Wenn man nun durch eine zusätzliche Aufgabe oder eine Standarderweiterung etwas verändere, dann habe man eine andere Zusammensetzung der Aufgaben. Das sei dann nicht mehr 100, sondern beispielsweise 101 oder 102. Dem müsse die Konnexität Rechnung tragen. Das sei Standardrechtsprechung und ausgeurteilt.

Herr Dittes habe darauf hingewiesen, dass durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung Änderungen im Bundesrecht nicht erfasst seien. Man habe den Vorschlag gemacht, weil man davon ausgehe, dass dadurch auch der Ausgleich von Mehrausgaben durch bundesrechtliche Vorgaben angegangen werden könne. Er sehe die Situation, in der sich alle Bundesländer befänden. Es gebe harte Auseinandersetzungen mit dem Bund. Auf Bundesebene werde etwas beschlossen und die Kommunen forderten zu Recht, da sie die Mehrausgaben hätten, von ihren Ländern eine Kompensation ein. Deswegen schlage man vor, den Kommunen über eine verfassungsrechtliche Absicherung zu ermöglichen, dies auch einzufordern zu können.

Abg. Dittes habe im Hinblick auf den Schutz der Kommunen wieder auf die Finanzausstattung der Kommunen verwiesen. Wie aber bereits Herr Rusch dargelegt habe, handle es sich dabei um zwei verschiedene Ebenen. Die Verfassungsänderung sei zentral für die Zukunft. Es habe zum Mehrbelastungsausgleich viele Klagen gegen das Land gegeben, es liefen auch noch Klagen zu den allgemeinen Finanzzuweisungen. Insgesamt seien es 19 Klagen gewesen. Er habe selbst an entsprechenden Verhandlungen teilgenommen. An bestimmten Punkten

verwiesen die Richter auf Verfassungsrecht und legten dar, dass diese Punkte an den Verfassungsgerichtshof überwiesen werden müssten. Er habe auch ein Verfahren zum Mehrbelastungsausgleich am Verfassungsgerichtshof erlebt, bei dem man gescheitert sei. Aber der Richter habe angemerkt, dass er glücklicherweise nicht entscheiden müsse, wie die allgemeine Finanzausstattung rechtlich zu qualifizieren sei. Es liege nun an den Abgeordneten, die Chance zu ergreifen und die in Rede stehende Regelung für die Zukunft in die Verfassung aufzunehmen. Das sei unabhängig von der aktuellen Finanzsituation. Diesbezüglich sei mit den zusätzlichen 100 Millionen Euro Schlüsselzuweisungen deutlich nachgebessert worden. Thüringen sei auch eines der ersten Bundesländer, das im Hinblick auf die Kompensation von Steuerausfällen reagiert habe. Es habe aber auch andere Zeiten gegeben. In den Jahren 2016/17 seien die Schlüsselzuweisungen in den Keller gegangen. Es sei dann auch nachgebessert worden. Aber in der heutigen Anhörung rede man nicht über das Tagesgeschäft und die Höhe der Finanzausstattung, sondern es gehe um die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung. Und der Satz, dass die Thüringer Kommunen bei der Konnexität den schwächsten Schutz hätten, stamme von Prof. Dr. Henneke vom Deutschen Landkreistag. Das sei eine sachliche rechtliche Feststellung.

Abg. Dittes bemerkte, für neue Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis gebe es bereits eine Konnexitätsregel. Bei der Verfassungsänderung gehe es aber um die Übertragung in den pflichtigen Bereich des eigenen Wirkungskreises. Er könne sich nicht vorstellen, welche neue Aufgabe das sein solle. Wenn aber eine Aufgabe, die bislang im übertragenen Wirkungskreis erledigt worden sei, in den eigenen pflichtigen Wirkungskreis übertragen werde, dann ändere sich an der Finanzausstattung nichts. Die Mittel für die Aufgabe würden bei der Bedarfsermittlung der Kommunen wegfallen und in den Mehrbedarfsausgleich, den die kommunalen Spitzenverbände für den pflichtigen eigenen Wirkungskreis forderten, übergehen. Das führe dazu, dass eine Summe, die bislang zur Verfügung gestanden habe, nicht mehr entsprechend der Leistungskraft der Kommunen, sondern pauschal verteilt werde. Er kenne dazu auch kein Beispiel aus den letzten Jahren. Er bat um eine Einschätzung dieses Wechselverhältnisses.

Herr Budde äußerte, wenn eine staatlich übertragene Aufgabe in den eigenen Wirkungskreis überführt würde, dann bleibe es neutral. Diese Fälle habe man aber überhaupt nicht angesprochen. Man rede aber von neuen gesetzlichen Aufgaben oder von Standarderhöhungen. Beim BTHG sei eine Zuständigkeit auf die Kommunen, Landkreise und kreisfreien Städte übertragen worden. Das sei bundesweit ein großes Thema gewesen. Und das andere Beispiel sei das UVG mit der Standarderhöhung. Man habe auch bei sehr vielen Anhörungen im Landtag zu anderen Gesetzen, die in den eigenen Wirkungskreis übertragen

worden seien, immer wieder darauf hingewiesen, dass die Kostenerstattung fehle. In anderen Bundesländern sei die hier in Rede stehende Konnexitätsregelung verfassungsrechtlicher Standard, der bereits vor langer Zeit zum Schutz der Kommunen installiert worden sei.

Herr Rusch legte dar, er verstehe das Argument des Abg. Dittes so, dass der konkrete Mehrbedarf von Kommunen durch die Übertragung neuer Aufgaben angesichts der guten Finanzausstattung der Kommunen der letzten Jahre, die an der Obergrenze des verfassungsrechtlich Zulässigen liege, nicht konkret berechnet und erstattet werden müsse. Herr Budde habe dazu schon hinreichend ausgeführt. In den letzten Jahren seien immer wieder Gesetze vorgelegt worden, die im Hinblick auf die Finanzierung unzureichend gewesen seien. Daher wäre es hilfreich, wenn Kommunen neue Aufgaben im eigenen Wirkungskreis übertragen bekämen, dass man sich konkret über die Finanzierung Gedanken machen müsste.

Abg. Dittes bemerkte, der Satz von Herrn Budde, dass man in der Anhörung nicht über das Tagesgeschäft und die kommunale Finanzausstattung im jetzigen oder den vorrangegangenen Haushalten, sondern über eine abstrakte Regelung rede, sollte für die Diskussion leitend sein. Er sei offen für Diskussionen, wie man in der Verfassung das föderale System neu gestalten und in Ausgleich bringen könne. Aber der Duktus sei problematisch, wenn beispielsweise Herr Budde sage, dass in den Jahren 2016/17 die Schlüsselzuweisungen in den Keller gegangen seien. Die Kritik der kommunalen Spitzenverbände an der Finanzausstattung könne er aus deren Sicht nachvollziehen. Mit der gleichen Argumentation könne man als Land gegenüber dem Bunde auftreten. Die kommunalen Spitzenverbände erweckten mit der Präferenz einer abstrakten Regelung den Eindruck, dass sich die Finanzausweisungen im nächsten Jahr für die Kommunen veränderten. Das sei aber nicht so. Das müsse man in so einer Diskussion auch deutlich sagen. Deswegen sei er dankbar, dass Herr Budde darauf hingewiesen habe, dass es nicht um das Tagesgeschäft und die Finanzausstattung der Kommunen in diesem oder den kommenden Haushalt gehe, sondern um eine abstrakte Verfassungsregelung für einen Fall, den es in den letzten Jahren in Thüringen nicht gegeben habe.

Herr Budde führte aus, da er bereits auf das BTHG hingewiesen habe, finde er es schwierig und bedauerlich, dass Abg. Dittes sage, dass es keine akuten Fälle gebe. 17 Landkreise hätten sich damit auseinandergesetzt und seien zu dem Ergebnis gekommen, dass Mehrausgaben zu verzeichnen seien. Wenn er in einem gängigen Bild von einem Keller gesprochen habe, dann könne man das sehr gut mit Schlüsselzuweisungen und kommunalen Investitionsquoten nachweisen. Er halte es für schwierig, dass hier beide Ebenen vermengt würden. Es gehe um

die Chance einer Verfassungsänderung, die ergriffen werden sollte. Er verweise, weil Abg. Dittes die Mehrbelastung relativiere, auf den kleinen Revisionsbericht des TMIK aus dem Jahr 2017, der Mehrausgaben in Höhe von 66 Millionen Euro angebe, die aufgrund der Systematik einfach nicht berücksichtigt würden. Zusammen mit den 30 Millionen Euro für das BTHG handle es sich schon um große Summen. Daher halte er es für schwierig, wenn das einfach so weggewischt werde. Es gehe heute darum, mit einer Verfassungsänderung die Thüringer Kommunen vor zukünftigen Aufgabenübertragungen, ob vom Bund oder vom Land, zu schützen und die Verfassung nachhaltiger und zukunftsfester zu gestalten, wie es die anderen zwölf Flächenländer bereits vorgenommen hätten. Es seien keine Gründe ersichtlich, warum man diese Änderung der Verfassung nicht vornehmen sollte.

Herr Rusch bemerkte, man wolle nicht, dass der Eindruck erweckt werde, dass mit der Regelung in der Verfassung automatisch mehr Geld für die Kommunen verbunden sei. Das sei eine andere, eine politische Ebene. Die Verfassungsänderung habe aber einen anderen Effekt. Wenn dann neue Pflichtaufgaben in den eigenen Wirkungskreis übertragen würden, die die Kommunen bezahlt bekommen müssten, und sich der Gesamtopf an die Kommunen nicht erhöhe, dann müsse sich der Gesetzgeber Gedanken machen, da er die Pflichtaufgabe wegen der Verfassung bezahlen müsse, wo an anderer Stelle gekürzt werde. Das werde zu Diskussionen führen, aber das sei eine transparente und ehrliche Diskussion.

Abg. Wahl äußerte, sie verstehe das demokratische Gemeinwesen so, dass nicht unbedingt immer jedem das gleiche gegeben werde, da es beispielsweise Menschen gebe, die besondere Bedarfe hätten. Es sei angemessen, dass diese Menschen an verschiedenen Stellen mehr bekämen. Auch bei den Gemeinden gebe es sehr unterschiedliche finanzielle Ausgangslagen. Das hänge teilweise davon ab, welches Gewerbegebiet mit welchen Unternehmen dort angesiedelt sei. Sie habe die Stellungnahme des Rechnungshofs in Vorlage 7/1570 NF und auch die Äußerungen von Abg. Dittes so verstanden, dass es die Befürchtung gebe, dass durch die Regelung, da alle Kommunen Mittel in gleicher Höhe bekämen, diejenigen Kommunen mit Mehrbedarfen oder schwierigen finanziellen Situationen benachteiligt würden. Wenn man sich in Demokratien im Sozial- oder Umweltbereich auf bestimmte Standards einige, dann seien diese zu erfüllen und entsprechende finanzielle Ausstattungen bereitzustellen. Herr Budde habe dargelegt, dass das System durch die Konnexitätsregelung zukunftsfähiger und nachhaltiger werde. Sie frage sich aber, ob es durch diese Regelung auch gerechter werde oder ob zu befürchten sei, dass finanzschwache Kommunen benachteiligt würden, weil der finanzabhängige Zuweisungsbedarf nicht mehr im gleichen Maße ausgefüllt werden könne.

Herr Budde antwortete, wenn man keine Kostenerstattung oder Konnexitätsregel habe, sei das für die von Abg. Wahl angesprochenen Kommunen noch schwieriger. Man müsse zunächst den ersten Schritt machen und den finanziellen Ausgleich für neue Aufgaben und Standards schaffen. Danach könne man sich im zweiten Schritt weiterhin Gedanken machen, wie dieser Ausgleich konkret ausgestaltet sein müsse, um womöglich die Unterschiede auch etwas zu nivellieren. Schlecht wäre es aber für die Zukunft, wenn alle Kommunen, ob finanziell stärker oder schwächer aufgestellt, keine Ausgleichsleistungen für einen neuen Standard bekämen, der vor Ort zu erfüllen seien. Diese Standards seien oft aus dem sozialen Leistungsbereich, bei denen es darum gehe, bestimmte Situationen zu verbessern. Deswegen habe er darauf verwiesen, dass es sich um einen Schutz vor finanzieller Aushöhlung handle. Im Landkreis und in den kreisfreien Städten habe man die Situation, dass man viele soziale Leistungsbereiche abdecke. Wenn man das entsprechende Geld nicht habe oder wenn man das Geld zusätzlich an anderer Stelle einsetzen müsse, werde es schwierig.

Abg. Müller äußerte, es gehe um eine Verfassungsänderung. Sie begrüße es, dass Herr Rusch klargestellt habe, dass diese Änderung nicht automatisch zu mehr Geld für die Gemeinden und Städte führen werde. Es gebe bereits Konnexitätsregelungen in der Verfassung. Darüber hinaus gebe es das Verfassungsgerichtshofsurteil aus dem Jahr 2005. Sie sei selbst im Kreistag und seit über 20 Jahren im Gemeinderat tätig. Sie kenne daher die Debatten um die Sozialleistungen. In solchen Debatten verweise sie dann gegenüber dem Landrat darauf, dass man sich in diesem Zusammenhang auch für eine andere Bundespolitik einsetzen müsse. Im Grundgesetz sei geregelt, dass der Bund Aufgaben übertragen und Standards erhöhen dürfe. Das bedeute aber nicht automatisch, dass der Freistaat Thüringen dies finanzieren müsse.

Der Thüringer Rechnungshof habe in seiner Stellungnahme in Vorlage 7/1570 NF Folgendes dargelegt: „Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs lassen kein Bedürfnis für die vorgeschlagene Verfassungsänderung erkennen. Die Prüfungen zeigen regelmäßig, dass die angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet war. Indikatoren sind hierfür u. a., dass die überwiegende Zahl von Kommunen einen Haushaltsüberschuss aufwies und die Verschuldung flächendeckend zurückging.“ Im Vorschlag der Fraktion der CDU in Drucksache 7/1628 werde die Formulierung „wesentliche Mehrbelastung“ genutzt. Diesbezüglich betonten viele Anzuhörende, dass sich dadurch gegebenenfalls eine Verschlechterung ergeben könnte. Ein Anzuhörender habe darauf hingewiesen, dass es bei dieser Formulierung auch unwesentliche Mehrbelastungen geben könnte, die dann nicht zur Debatte stehen könnten. Die kommunalen Spitzenverbände hätten einen eigenen Vorschlag

eingebraucht, in der die Formulierung geändert worden sei. Sie bat darum, dies näher zu erläutern.

Herr Budde bemerkte, die zitierten Ausführungen des Rechnungshofs bezögen sich auf Artikel 93 Abs. 1 Satz 1, in dem es um die angemessene Finanzausstattung gehe. Man rede aber in der Anhörung über den Fall, wenn eine neue Aufgabe übertragen oder ein neuer Standard eingeführt werde.

Den eigenen Formulierungsvorschlag für Artikel 93 Abs. 1 Satz 3 habe man eingebracht, weil dieser klar und stringent sei und den Vorteil habe, das er nicht zu Auslegungsschwierigkeiten führe und man entsprechend nicht die Gerichte, bis hin zum Verfassungsgerichtshof, bemühen müsse. Dadurch, dass andere Bundesländer diese Formulierung bereits so eingeführt hätten, habe man Orientierung und gehe kein verfassungsrechtliches Risiko ein. Bei einer Formulierung mit zwei unbestimmten Rechtsbegriffen, wie sie im Vorschlag der Fraktion der CDU zu finden sei, sei der Streit vorprogrammiert. Herr Rusch habe soeben darauf hingewiesen, dass man alles unternehmen sollte, unabhängig von der tatsächlichen Finanzausstattung in der Thüringen Verfassung eine Regelung zu installieren, die greife, wenn die Kommunen durch neue Aufgaben oder Standards belastet würden. In diesem Sinne sei der Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände stringent, transparent und klar. Aus kommunaler Sicht habe diese Regelung den Vorteil, dass man hoffentlich zukünftig weniger Gerichte bemühen müsse. Die Landkreise seien aus gutem Grund 19-mal vor das Verwaltungsgericht gezogen. Das koste Zeit, Kraft und Geld. Das seien Streitstände, die man nicht brauche. In diesem Sinne könnte die vorgeschlagene Konnexitätsregelung viel Gutes bewirken.

Abg. Bilay legte dar, Herr Budde habe dargelegt, dass die Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2016/17 drastisch in den Keller gegangen seien. In diesem Zeitraum seien die Zuweisungen kurzzeitig zurückgegangen, aber seit 2019 habe man drastische Steigerungen allein bei den Schlüsselzuweisungen für die kreislichen Aufgaben an die Landkreise und kreisfreien Städte zu verzeichnen. Daran könne man erkennen, dass man nicht nur einen kurzen Zeitraum herausgreifen, sondern die Zahlen im Längsschnitt betrachten sollte. Ferner wolle er darauf hinweisen, dass die kommunalen Steuereinnahmen in den letzten Jahren jährlich um rund 100 Millionen Euro gestiegen seien. Das korreliere miteinander. Bei höheren eigenen Steuereinnahmen und einem gleichbleibenden Aufgaben- und Kostenbestand sänken automatisch die Schlüsselzuweisungen. Daher relativierten sich die diesbezüglichen Äußerungen von Herrn Budde.

Herr Budde sei zudem auf die Vielzahl der Klagen zum Finanzausgleich eingegangen. Es habe nach 2005 eine Sammelklage mehrerer Gemeinden gegen den Kommunalen Finanzausgleich gegeben. Damals habe es drei Kommunaltypen gegeben, die man gebildet habe, kleine, mittlere und große. Dabei sei es um die Frage gegangen, ob der Finanzausgleich im eigenen Wirkungskreis verfassungskonform sei. Damals habe der Verfassungsgerichtshof die Klagen dieser drei Beispielkommunen mit der Begründung zurückgewiesen, dass diese Kommunen nicht hätten nachweisen können, dass ihre Kostenaufwüchse nicht angemessen oder bedarfsorientiert vom Land erstattet worden seien. Wenn man sich in diese Debatte nochmals begeben wolle, dann müsste man mit Zahlen nachschärfen.

Man rede über eine Verfassungsänderung im Zusammenhang mit einem Aufwuchs an Aufgaben, durch die Kosten entstünden. Das könne aber keine Einbahnstraße sein. Es müsste aber klar sein, dass mögliche entlastende Effekte gegengerechnet würden. Seit dem 1. Januar 2021 erhöhe sich beispielsweise die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Das mache für Thüringen jährlich und dauerhaft zwischen 50 und 65 Millionen Euro aus. Diesbezüglich müsse man darüber reden, diese 50 Millionen Euro für die kommunale Ebene entsprechend mit zu berücksichtigen. Er fragte, ob seitens der kommunalen Spitzenverbände die Bereitschaft bestehe, auch über diese entlastenden Effekte nachzudenken, wenn man über Kostenaufwüchse in anderen Bereichen rede.

Man könne nicht nur pauschal über Kostenentwicklung reden und feststellen, dass alles teurer werde. Es müsse selbstverständlich auch eine Bereitschaft geben, möglichst effizient mit den Steuergeldern umzugehen. Er fragte, inwieweit die kommunalen Spitzenverbände bereit seien, über Strukturveränderung nachzudenken. Dabei gehe es nicht um eine Gebietsreform, sondern einfach um die Art und Weise, wie kommunale Aufgaben wahrgenommen würden. Er verweise beispielsweise darauf, dass es in Hessen einen Zusammenschluss der Sozialhilfeträger gebe. Dort gebe es einen Wohlfahrtsverband, der beispielsweise die Sozialhilfe gemeinsam organisiere. In Nordrhein-Westfalen gebe es beispielsweise mehrere Landschaftsverbände, die viele Aufgaben in den Bereichen Soziales, Jugendhilfe, Bildung, Gesundheitswesen bis hin zur Schülerbeförderung gemeinschaftlich organisierten, weil es nach deren Auffassung keinen Sinn mache, an Kreis- oder Stadtgrenzen Halt zu machen. In den Landschaftsverbänden säßen zudem noch direktdemokratisch gewählte Vertreterinnen und Vertreter. Die Landschaftsverbände arbeiteten also nicht nur effizienter, sondern auch mit einem höheren Maß an demokratischer Teilhabe und Transparenz in Bezug auf den Umgang mit Steuermitteln.

Herr Budde äußerte, die 19 Klagen, auf die er sich bezogen habe, stammten aus den Jahren 2016/17, in denen man gemerkt habe, dass das Geld nicht ausreiche. 12 Landkreise hätten gegen den Mehrbelastungsausgleich und 7 Landkreise gegen die allgemeinen Zuweisungen geklagt.

Im Hinblick auf die höhere KdU-Beteiligung des Bundes sei man selbstverständlich bereit, diese zu berücksichtigen. Beim nächsten großen Revisionsbericht werde das automatisch vom TMIK berücksichtigt. Dies werde entsprechende Auswirkungen auf den Finanzbedarf haben. Das sei ein Automatismus im ThürFAG. Die KdU-Leistungen seien seines Erachtens nach systematisch außerhalb der FAG-Masse. Das seien Leistungen, die zusätzlich zum Finanzausgleich hinzukämen. Veränderungen, egal ob mehr oder weniger Geld zur Verfügung stände, würden automatisch bei der Feststellung des Finanzbedarfs berücksichtigt. Diesbezüglich komme aber der Mehrbedarf in Höhe von 66 Millionen Euro, der im kleinen Revisionsbericht des TMIK festgestellt worden sei, wieder dazu.

Den Debatten über Strukturen/Zuständigkeiten stelle man sich selbstverständlich. Das gehöre zur Aufgabe eines kommunalen Spitzenverbandes.

Herr Rusch bemerkte, in der Vergangenheit habe man immer schon die Diskussionen um Entlastung/Belastung gehabt. Das geschehe auch unabhängig von der entsprechenden Bereitschaft. Bei der Finanzausstattung gebe es immer eine Diskussion um eine Gegenrechnung von Steuereinnahmen. Auch in der heutigen Anhörung sei vorgehalten worden, dass die Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene stark gestiegen seien. Das habe mit der Frage, die man heute diskutiere, ob man eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Konnexitätsprinzip im eigenen Wirkungskreis einführen wolle, nichts zu tun. Das seien zwei verschiedene Ebene.

Der Gemeinde- und Städtebund habe in den letzten Jahrzehnten regelmäßig an Strukturveränderungen mitgearbeitet. Bei der Gebietsreform habe man die Umsetzung auf freiwilliger Basis betont. Bei der letzten Gebietsreform seien bestimmte Umstände nicht berücksichtigt worden. Man habe nicht berücksichtigt, dass Strukturveränderungen auch vor Ort akzeptiert werden müssten. Am Gemeinde- und Städtebund sei die Reform jedenfalls nicht gescheitert. Grundsätzlich denke man auch über Strukturveränderungen nach. Wichtig sei, dass diese Sinn ergäben und akzeptiert würden.

Abg. Sesselmann bemerkte, Abg. Bilay habe die Bedenken geäußert, dass womöglich eine Klagewelle kommen könnte, wenn man die von der Fraktion der CDU vorgeschlagenen

Änderungen in die Verfassung übernehme. Er fragte, ob es aus den Bundesländern, die diese Regelung bereits in ähnlicher Form umgesetzt hätten, Erfahrungswerte im Hinblick auf gerichtliche Streitigkeiten gebe.

Herr Budde führte aus, er habe im Zusammenhang mit dem BTHG bereits auf das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern verwiesen, wo man sich im Vorgriff einer politischen Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit bei Gesprächen hinter verschlossenen Türen darauf verständigt habe, Finanzmittel für zusätzliches Personal zur Verfügung zu stellen. So sollte es sein. Das sei auch sein Verständnis, dass man in einem harten Diskurs hinter verschlossenen Türen ringen könne. Das sei ein Vorbild. Dort komme es nicht dazu, was man ohne eine Konnexitätsregel für den eigenen Wirkungskreis erlebt habe, dass 19 Landkreise klagten. Das koste viel Geld, Kraft und Zeit. Zudem sei es nicht gut, wenn die Streitigkeiten an die Öffentlichkeit gelangten. Daher gehe er davon aus, dass die Konnexitätsregel dafür sorgen werde, dass man lange im Vorfeld miteinander spreche, weil eben der rechtliche Rahmen so gesetzt sei.

Er unterstreiche auch die Äußerungen von Herrn Rusch. Man rede nicht über die Grundlasten im Kommunalen Finanzausgleich. Diese würden in Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung behandelt. In der Anhörung gehe es um den Satz 3. Man habe mittlerweile gute Erfahrungen mit den Fachressorts in Thüringen gemacht, wenn es um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gehe, weil die gesetzliche Formulierung als Ausfluss des Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 in seiner bisher gültigen Fassung dazu führe, dass konkretisierend über das ThürFAG klare Spielregeln/Rahmenbedingungen gesetzt seien. Da bringe es nichts, eine neue Aufgabe auf den Weg zu bringen, weil man von vornherein wisse, dass man sich über die Kosten einigen müsse. Man habe mit den Fachressorts engen Kontakt und selbstverständlich werde hinter den Kulissen um die Kostenerstattung gerungen. Mittlerweile funktioniere die Zusammenarbeit für den übertragenen Wirkungskreis deutlich besser als vor beispielsweise acht Jahren. Verfassungsrecht und die Konkretisierung des ThürFAG hätten dazu geführt, dass es weniger Streitstände gebe und dass man im Vorfeld hinter verschlossenen Türen miteinander spreche und Regelungen finde, die in hohem Maße Akzeptanz fänden. Und es sei wichtig, dass man durch eine gesetzliche Regelung Akzeptanz schaffe. Darum habe eine solche Konnexitätsregel insgesamt eine sehr positive Wirkung.

Abg. Sesselmann fragte, ob es in den Bundesländern, die eine solche Regelung in die Verfassung aufgenommen hätten, eine Klagewelle gegeben habe.

Herr Budde antwortete, eine solche Klagewelle sei ihm nicht bekannt. Er habe auch keine Befürchtungen dahin gehend.

Herr Rusch ergänzte, ihm sei eine solche Klagewelle auch nicht bekannt und er habe auch keine entsprechenden Befürchtungen. Wenn eine solche Regelung in die Verfassung eingeführt werde, werde sie für die Zukunft gelten. Es liege dann in der Hand des Gesetzgebers, sich an dieser Regelung zu orientieren. Die kommunalen Spitzenverbände müssten bei kommunal relevanten Gesetzgebungsvorhaben angehört werden. Entsprechend würde man schon in diesen Verfahren darauf hinweisen, wenn man verfassungsrechtliche Bedenken habe. Dann könnte das rechtzeitig geprüft werden. In einem ordentlichen Verfahren mit ordentlichen Anhörungen könnte es grundsätzlich vermieden werden, dass eine Klage erhoben werde.

Frau Butzke, Thüringer Rechnungshof, Vorlage 7/1570 NF, führte aus, Herr Budde habe bereits darauf hingewiesen, dass das Konnexitätsprinzip häufig mit dem Schlagwort „Wer bestellt, bezahlt“ umschrieben werde. Für die Übertragung staatlicher Aufgaben von dem Land auf die Kommunen sei das Konnexitätsprinzip in der Thüringer Verfassung verankert. Dieser sogenannte Mehrbelastungsausgleich sei unabhängig von der Leistungskraft des Landes und der Finanzkraft der Kommunen. Sein Regelungszweck sei, die Kommunen davor zu schützen, dass das Land eigene staatliche Aufgaben nur aus haushaltspolitischen Interessen auf die kommunale Ebene übertrage. Demnach solle jede Übertragung möglichst sachlich begründet sein. Dieser solle zugleich vor Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung schützen, damit insbesondere Raum für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben bleibe.

Der Konnexitätsgrundsatz solle nun mit der Erweiterung der Tatbestände für einzubeziehende Aufgaben und Aufgabenveränderungen effektiver ausgestaltet werden. Für den Rechnungshof stelle sich aber nun im Grundsatz die Frage, ob bzw. vielmehr wie und in welchem Ausmaß mit der Verfassungsänderung ein finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich auch für Aufgaben im eigenen Wirkungskreis eingeführt werden solle. Die Kernfrage, die leider noch offen sei, sei, wie die geänderten Sätze 2 und 3 des Artikels 93 Abs. 1 der Verfassung im Zusammenspiel mit dem weiterhin unveränderten Satz 1 wirken würden. Man habe diesbezüglich einen kritischen Blick.

Nach Auffassung des Rechnungshofs gewährleiste bereits die derzeitige Ausgestaltung von Artikel 93 Abs. 1 insgesamt, auch mit der dazugehörigen Rechtsprechung, dass das Land auch schon jetzt für seine Bestellungen im eigenen Wirkungskreis bezahle. Mit der finanziellen Mindestausstattung wie mit der angemessenen Finanzausstattung sei sicherzustellen, dass

die Kommunen über einen Freiraum zur Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben verfügten. Diese Garantie der freien Spitze für freiwillige Aufgaben gelte gerade auch bei der Einführung pflichtiger Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder bei Standarderhöhungen.

Für die Finanzausgleichsmasse I und damit für die Belastungen aus den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sei das derzeitige Modell des Kommunalen Finanzausgleiches nach dem Thüringer Partnerschaftsgrundsatz ausgestaltet. Dieser berücksichtige gerade die Entwicklung der Einnahmesituation der Kommunen, aber auch die des Landes. Die angemessene Finanzausstattung richte sich also einerseits nach der Aufgabenbelastung und Finanzkraft der Kommunen und andererseits aber auch nach der Leistungskraft des Landes. Dies bedeute, dass die jeweilige eigene Leistungsfähigkeit verstärkt im Fokus stehe. Das halte der Rechnungshof auch für sachgerecht. Und es diene gerade auch der Stärkung der Selbstverwaltung, denn es werde in die Verantwortung der Kommune gelegt, welche Prioritäten sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben setze, ob sie beispielsweise eine oder mehrere Pflichtaufgaben intensiver ausübe oder nicht. Deshalb sei es aus Sicht des Rechnungshofs nur konsequent, auch die jeweilige Finanzkraft mit in den Blick zu nehmen.

Würde man nun auch für die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis einen finanzkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleich einführen, hätte dies einen Ausgleich nach dem Gießkannenprinzip zur Folge. Dadurch würden vor allem finanzstarke Kommunen begünstigt. Der derzeitige Mechanismus sei ein anderer. An dieser Stelle wolle sie auch explizit darauf hinweisen, dass die Angleichung der Einnahmeausstattung der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Kommunen und damit im Land diene. Dem bisherigen Ausgleich liege auch der Gedanke zugrunde, dass die Ausgaben auf kommunaler Ebene und auf Landesebene grundsätzlich gleichwertig seien. Das sei die sogenannte Verteilungssymmetrie. Diese Gewichtung würde möglicherweise damit auch verschoben. Auch Abg. Bilay habe in der Anhörung zurecht darauf hingewiesen, dass es auch eine Verantwortung der Kommunen gebe, dass sie nicht als bloße Empfänger von ergänzenden Landeszuweisungen auftreten sollten. Schließlich ließen die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs in tatsächliche Hinsicht kein Bedürfnis für die vorgeschlagene Verfassungsänderung erkennen. Nicht zuletzt verdeutliche auch der Fragenkatalog des Verfassungsausschusses, dass die vorgeschlagene Verfassungsänderung noch eine Reihe ungeklärter Fragen, auch praktischer Natur, aufweise.

Abg. Müller äußerte, der Rechnungshof habe in seiner Stellungnahme in Vorlage 7/1579 NF wie auch einige Abgeordnete in der heutigen Anhörung darauf hingewiesen, dass die Verfassungsänderung im Hinblick auf die gleichwertigen Lebensverhältnisse negative

Auswirkungen haben könnte. Sie bat darum, diese Konsequenzen an Beispielen zu konkretisieren.

Frau Butzke antwortete, die Begründung an konkreten Beispiel würde ihr schwerfallen. Es gehe um die Grundsatzfrage, ob man ungeachtet des Satzes 1 nur die Sätze 2 und 3 des Artikels 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung ändere, wie es auch Herr Budde vertrete. Der Rechnungshof sei aber der Auffassung, dass Artikel 93 Abs. 1 insgesamt den Kommunalen Finanzausgleich als ein ergänzendes Finanzierungssystem regle. Der bisherige Mehrbelastungsausgleich nur für die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis sei als Ausnahmevorschrift zu verstehen. Es sei eine Ausnahme vom Grundsatz der Verursachungsverantwortung. Wenn man diese Ausnahme jetzt auch auf Aufgaben im eigenen Wirkungskreis ausweite, bleibe zum einen die Frage, was dann für den eigentlichen Finanzausgleich nach Satz 1 übrigbleibe, ob dieser dann nur noch die freiwilligen Aufgaben betreffe. Das lasse sich schwer beurteilen. Zum anderen gehe es um den grundsätzlichen Unterschied, dass der bisherige Mehrbelastungsausgleich unabhängig von der Leistungskraft des Landes und Finanzkraft der Kommunen sei, was auch bedeute, dass er in der Finanzausgleichsmasse II gesondert dargestellt werde. Immer wenn es dort zu einer Erhöhung komme, bedeute dies eben auch, dass die eigentliche Finanzausgleichsmasse I auch nicht abgesenkt werden dürfe. Das sei eine Auswirkung, die tendenziell zulasten des Landes gehe. Insofern seien die Interessen der Kommunen nachvollziehbar, aber man ändere damit auch das Gesamtsystem.

Aus Sicht des Rechnungshofes sei es auch schwierig, wenn man nur auf ein oder zwei Sätze aus anderen Landesverfassungen verweise, ohne aber das recht komplexe und gewachsene Gesamtsystem in Thüringen in den Blick zu nehmen. Herr Budde habe bereits darauf verwiesen, dass Verfassungen sehr kurz formuliert seien. Diese kurzen Formulierungen bedürften der weiteren Ausgestaltung. Es gebe die umfangreiche Rechtsprechung dazu. Es sei also ein komplexes Gesamtsystem. Es sei schwierig, wenn nicht gar unmöglich, nicht nur zeitlich, sondern auch tatsächlich, jetzt einen Satz aus der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen zu übernehmen und nur in dieser Einzelhalt für Thüringen zu ergänzen. Es sei zudem so, wenn man über den Finanzausgleich insgesamt oder die angemessene Finanzausstattung der Kommunen rede, dann müssten sowohl die Aufgaben, aber auch die Finanzkraft der Kommunen berücksichtigt werden. Dann habe man die Möglichkeit, die Einnahmeseite auszugleichen, mit dem Zweck, gleichwertige Lebensverhältnisse in den Kommunen und auch im Land herzustellen. Das sei der Kerngedanke des bisher etablierten Finanzausgleichssystems. Wenn man das ändere, dann müsse man auch das Gesamtsystem in den Blick nehmen.

Abg. Bilay führte aus, der Rechnungshof sei Moderator zwischen den zwei föderalen Ebenen. Die kommunale Ebene habe in erster Linie den kommunalen Haushalt im Blick, der Landtag habe in erster Linie den Landeshaushalt im Blick. Der Rechnungshof prüfe beide Ebenen. Deswegen sei dessen Expertise so bedeutsam für die Debatte.

Der Verfassungsgerichtshof habe 2005 deutlich gemacht, dass die kommunale Selbstverwaltung auch im Grundgesetz, nicht nur in der Landesverfassung, ein hohes Schutzgut sei, dass die Landesebene zu beachten habe und dass bei der Aufgabenübertragung und -finanzierung immer darauf geachtet werden müsse, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werde. Im Zweifelsfall müsse das Land Aufgaben, die es zuvor den Kommunen zur Erledigung übertragen haben, wieder zurückholen und selbst bezahlen, damit eben die kommunale Selbstverwaltung vor Ort gesichert sei. Da müsse das Land klären, wie es die Aufgabenerfüllung finanziere. Es dürfe aber nicht auf die kommunale Ebene abgewälzt werden. Wenn das Land nicht zurechtkomme, müsse es beim Bund nach Bundesergänzungszuweisungen oder Ähnlichem fragen. Das hätten andere Länder in den letzten Jahrzehnten auch gemacht. Er fragte den Rechnungshof, wie die Aussage der kommunalen Spitzenverbände bewertet werde, dass es eine zu geringe Schutzwirkung gebe, und ob es in dem Fall nicht konsequent wäre, die Aufgabe wieder auf das Land zu übertragen, damit die kommunale Selbstverwaltung vor Ort gewährleistet sei.

Frau Butzke bemerkte, es bestehe ein Unterschied, ob es ein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht gebe oder ob dieses nur einfachgesetzlich gestaltet sei. Die kommunalen Spitzenverbände hätten für die Verfassungsänderung das Argument vorgetragen, dass dadurch in der Zukunft Diskussionen über die weitere Ausgestaltung sowie Verfassungsrechtsstreitigkeit vermieden würden. Im weiteren Verlauf der Anhörung habe Herr Budde zu den konkreten finanziellen Auswirkungen dargelegt, dass dies im Weiteren noch diskutiert und geregelt werden müsste. Zwischen diesen beiden Aussagen bestehe eine Diskrepanz.

Dr. Schuwirth legte zum Schutz der Kommunen vor Eingriffen des Landes dar, im übertragenen Wirkungskreis seien die Kommunen geschützt. In diesem Bereich müsse das Land die notwendigen Kosten erstatten. Dies sei dem Land zumeist auch möglich, weil es selbst für die Aufgabe zuständig sei und daher wisse, wie diese Aufgabe zu erledigen sei. Im eigenen Wirkungskreis gelte der verfassungsrechtliche Grundsatz der Aufgabenverteilung und einer angemessenen Finanzausstattung. Dazu müsse das Land den entsprechenden Beitrag leisten. Die angemessene Finanzausstattung setze sich aus den eigenen Einnahmen, die der Kommune verfassungsrechtlich zugeordnet seien, und darüber hinaus, wenn diese nicht

ausreichen sollten, aus Zuweisungen des Landes zusammen. Hier sei das Land in der Pflicht, eine Prüfung vorzunehmen. Es gebe ein entsprechendes Finanzausgleichssystem, in dem die Aufgaben und die Finanzlage der Kommunen berücksichtigt würden. Insoweit sei die kommunale Ebene hinreichend geschützt. Wenn das Land nun bei einer pflichtigen Aufgabe im eigenen Wirkungskreis einen höheren Standard setze, dann habe die Kommune diesen höheren Standard zunächst zu erfüllen. Das Land sei dann in der Pflicht, die daraus entstehenden Mehrkosten zu berücksichtigen. Dieses Verfahren werde in der Verfassung nicht geregelt. Diese Pflicht bestehe aber bereits. Herr Budde habe in der Anhörung Mecklenburg-Vorpommern als das kommunale Paradies gepriesen. Auch dort werde aber, offensichtlich hinter verschlossenen Türen, über kommunale Bedarfe gesprochen. In Mecklenburg-Vorpommern werde dieser Mehrbedarf im eigenen Wirkungskreis aber finanzkraftabhängig erstattet. Es könne zwar sein, dass dort im Finanzbedarf 50 Stellen berücksichtigt würden, was das aber netto an Zuwachs bedeute, sei eine andere Frage, denn auch in Mecklenburg-Vorpommern habe es in den letzten Jahren hohe Steuereinnahmen gegeben.

Die kommunalen Spitzenverbände hätten dargestellt, dass mit der Verfassungsänderung nur an einem kleinen Rädchen, das für sich stehe, gedreht werde. Es handle es sich aber um Rädchen in einem komplexen System. Die Finanzausgleichsregelungen der Länder seien so unterschiedlich, dass sie nicht vergleichbar seien. Ob ein System letztlich für Land und Kommunen gut oder schlecht sei, müsse man in seiner Gesamtheit betrachten. Die Anhörung habe gezeigt, wie schnell es um finanzielle Auswirkungen gehe. Im Rahmen einer rein verfassungsrechtlichen Prüfung müsste man die Frage stellen, ob man das bestehende Verhältnis der einzelnen Sätze des Artikels 93 Abs. 1 der Verfassung zueinander aushebeln wolle. Zudem müsse man sich fragen, ob das Anliegen, dass mit dem Vorschlag zur Veränderung der Verfassung verbunden sei, nicht bereits berücksichtigt sei.

Abg. Schubert äußerte, der Vorschlag der Fraktion der CDU im Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 stelle auf das Wesentlichkeitsprinzip ab. Demnach solle es bei wesentlichen Mehrbelastungen zu einem Ausgleich kommen. Er fragte, ob der Rechnungshof mitteilen könne, wie hoch eine Mehrbelastung sein müsste, damit sie unter den unscharfen Begriff „wesentlich“ falle.

Frau Butzke antwortete, das grundlegende Problem sei, dass es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handle, der der Auslegung bedürfe. Das könne Vor- und Nachteile haben. Nordrhein-Westfalen habe die Bagatellgrenze bei 25 Cent pro Einwohner festgesetzt. Das wäre eine der Folgefragen, die bei einer entsprechenden Verfassungsänderung zwingend vorab zumindest durchdacht werden müssten.

Abg. Müller bemerkte, man habe im Verfassungsausschuss auch eine Anhörung zum Themenkomplex „gleichwertige Lebensverhältnisse“ durchgeführt. Sie habe den Rechnungshof so verstanden, dass eine Umsetzung des Vorschlags der Fraktion der CDU zur Änderung der Verfassung eine Verschlechterung im Hinblick auf die gleichwertigen Lebensverhältnisse in den Städten und Gemeinden bedeuten würde. Sie fragte, ob es dann nicht besser wäre, statt in der Verfassung im ThürFAG oder dem KFA Stellschrauben zu finden, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu befördern.

Frau Butzke legte dar, es wäre durchaus eine Möglichkeit, eine einfachgesetzliche Regelung anzustreben. Dem Rechnungshof sei wichtig gewesen, auf den elementaren Unterschied hinzuweisen, dass der Mehrbelastungsausgleich unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen und der Leistungskraft des Landes gezahlt werde, während der Finanzausgleich im engeren Sinne genau diese Faktoren berücksichtige. Man könne nicht sagen, wie sich das konkret auswirken würde, denn man wisse nicht, um welche Aufgaben und Standarderhöhungen es sich handle, ob nur künftige oder auch bisher schon übertragene Aufgaben einbezogen würden. Diesbezüglich sei der Wortlaut des Vorschlags und auch dessen Begründung offen formuliert. Auch die anderen Stellungnahmen zeigten, dass es dazu unterschiedliche Auffassungen gebe. Deshalb müsse man sich die systematischen Unterschiede anschauen. Es sei ein Unterschied, ob man die Finanzkraft der Kommunen außen vor ließe und alle Kommunen für die gleiche Aufgabe die gleiche Summe erstattet bekämen, wodurch sich finanziell bessergestellte Kommunen weiter verbesserten, oder ob man beim Ausgleichssystem die Einnahmesituation der Kommunen berücksichtige und damit einen Ausgleich zwischen den Kommunen schaffen könne. Wenn das Land eine Aufgabe als pflichtig erkläre oder Standards erhöhe, dann ziele das vermutlich darauf ab, dass die Aufgabe im Land gleichmäßig erfüllt werde. Das wäre ein Argument für ein finanzkraftabhängiges Erstattungsmodell.

Abg. Dittes äußerte, Herr Rusch und Herr Budde hätten dargelegt, dass es sich um eine abstrakte Regelung für zukünftige Regelungen im übertragenen Wirkungskreis handle. Frau Butzke habe nun geäußert, dass dies nicht ganz klar sei und dass dies womöglich einen politischen und unter Umständen auch verfassungsrechtlichen Streit zur Folge haben könnte. Wenn man es rückwirkend betrachten würde, wäre es problematisch, weil man die Aufgaben rückwirkend bewerten und zuordnen müsste. Er fragte nach den Auswirkungen, wenn man in der Verfassung eine Stichtagsregelung für zukünftige übertragene Aufgaben formulieren würde. Nach seiner Einschätzung würde dadurch auch eine neue Kategorie von Aufgabenbereichen im Kommunalen-Finanzausgleichs-Recht etablieren. Man hätte dann den bisherigen eigenen Wirkungskreis, für den Artikel 93 Abs. 1 Satz gelte. Dann gebe es den

übertragenen Wirkungskreis mit dem Konnexitätsprinzip. Und dann würde man noch eine Sammeliste von Aufgaben haben, die seit dem Stichtag übertragen worden seien und die anders finanziert werden müssten. Diese würden niemals in die kommunale Selbstverwaltung und den engsten Kreis des eigenen Wirkungskreises hinüberwachsen und durch eigene Ausgaben finanziert werden. Er fragte, ob der Rechnungshof diese Einschätzung teile.

Dr. Schuwirth antworte, es wäre in der Tat so, dass man einen dritten Bereich hätte, der nur diese Mehrbelastungen finanzkraftunabhängig ausgleichen würde. Herr Budde habe dargelegt, dass diese Mehrbelastung dann noch zusätzlich erstattet werden müsste. Es würde also eine Art dritter Strang/Topf entstehen. Das Problem sei, dass die Aufgabenerfüllung im Bereich eigener Aufgaben in den Kommunen sehr unterschiedlich erfolge, weil die Kommunen nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht hätten, die Aufgaben in ihrem Wirkungskreis so zu erfüllen, wie sie das für angemessen und verantwortbar hielten. Eine neue Standarderhöhung würde dann finanzkraftunabhängig bezahlt.

Abg. Dittes bemerkte, in der Konsequenz hieße das dann, dass bei einer Standarderhöhung sogar bei der Finanzierung einer Aufgabe Unterschiede gemacht werden müssten, da die Erstattung des erhöhten Standards extra in einem eigenen Finanzierungsstrang erfolgen würde. Das bedeute für künftige Bedarfsermittlungen, wenn es Kostensteigerungen bei der Ausgabenbewältigung gebe, dass man unterscheiden müsse, welche Kostensteigerung auf die Aufgabe mit dem Standard vor dem Stichtag und welche Kostensteigerung auf die Standardsteigerung nach dem Stichtag entfalle.

Dr. Schuwirth äußerte, das müsste in der Konsequenz so sein. Wie das in der Praxis umgesetzt werden könne, könne sie sich nicht vorstellen.

Abg. Zippel führte aus, es sei der Eindruck erweckt worden, dass ein völlig neues Instrument eingeführt werden solle. Dabei handle es sich nur um eine Nachschärfung der Konnexität in der Verfassung. Darüber hinaus sei der Eindruck erweckt worden, dass das Konnexitätsprinzip im eigenen Wirkungskreis bereits funktioniere. Es sei nachweisbar, dass die Aufgaben eben oftmals nicht entsprechend ausgeglichen würden. Deswegen habe man den Vorschlag eingebracht.

Der Rechnungshof habe in seiner Stellungnahme in Vorlage 7/1570 NF geschrieben, dass die vorgesehene Verfassungsänderung rechtlich nicht zwingend erforderlich sei. Man könne über Formulierungen diskutieren. Auch andere Anzuhörende hätten in ihren Stellungnahmen entsprechende Formulierungsvorschläge dargelegt. Er fragte, ob der Rechnungshof bei der

vorgeschlagenen Änderung trotzdem die Möglichkeit einer Verbesserung der kommunalen Finanzsituation sehe, insbesondere im Hinblick auf die Verlässlichkeit der Erstattung der Kosten übertragener Aufgaben, oder ob man die Ansicht vertrete, dass dies mit der vorgeschlagenen Änderung so nicht ansatzweise möglich sei.

Frau Butzke legte dar, zweifellos sei der Mehrbelastungsausgleich transparenter ausgestaltet. Das sei ein Vorteil. Dieser sei aber bislang als Ausnahmegesetz konzipiert und man habe das Gesamtsystem. Die geäußerten Bedenken seien, dass man bei einer Änderung das Gesamtsystem in den Blick nehmen müsse.

Dr. Schuwirth äußerte, Abg. Zippel habe im Zusammenhang mit der Verfassungsänderung die Verbesserung der kommunalen Finanzsituation angesprochen. Darum gehe es aber nicht. Man könne auch nicht sagen, dass dadurch eine Verbesserung eintrete. Es würde auch kein zusätzlicher Anspruch entstehen, der nicht bereits bestände. Es würde sich auch nicht die Rechtsposition der Kommunen gegenüber dem Land verbessern. Es stehe dann vielleicht klarer in der Verfassung, aber entscheidend sei die entsprechende Interpretation. Für den Rechnungshof sei die entscheidende Frage, ob die Mehrbelastung finanzkraftabhängig oder -unabhängig erstattet werde. Diese Frage werde in dem Vorschlag nicht beantwortet. Die kommunalen Spitzenverbände gingen davon aus, dass die Mehrbelastung finanzkraftunabhängig erstattet werde. Das würde zu dem neuen Strang führen, wodurch man eine neue Baustelle im System erschaffe. Bei einer finanzkraftunabhängigen Erstattung müsste man in einem nächsten Schritt festlegen, wie dies berechnet werden solle. Erst dann könne man die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Kommunen feststellen.

Frau Butzke ergänzte, die transparentere Abrechnung des Mehrbelastungsausgleich erfolge erst, seitdem er in der Finanzausgleichsmasse II separat ausgewiesen werde und seitdem auch klar sei, dass alles Geld, das dort hineinfließe, nicht mindernd in der Finanzausgleichsmasse I berücksichtigt werde. Man könne es nicht isoliert verfassungsrechtlich betrachten, sondern man müsse darüber hinaus Überlegungen zur Ausgestaltung anstellen.

Abg. Zippel bemerkte, die letzte Anmerkung von Frau Butzke sei zwar grundsätzlich richtig, aber man diskutiere eben im Verfassungsausschuss und nicht im InnKA. Im Verfassungsausschuss müsse vor allem die verfassungsrechtliche Ebene bedacht werden. Weitere Regelungen müssten dann in weiteren Gesetzen ausgestaltet werden. Man müsse nicht jede Einzelfall- und Finanzierungsregelungen in der Verfassung festschreiben. Man wolle nur eine Grundintention in der Verfassung festschreiben. Auch bei Anhörungen zu anderen

Themenkomplexen sei klar gewesen, das Weiteres in den Gesetzen umgesetzt werden müsse. In der Verfassung werde nur ein grundlegender Anspruch formuliert. Entsprechend schärfe der vorliegende Vorschlag den Anspruch nach. Es geht darum einen Anspruch, der formal schon bestehe, wie es der Rechnungshof dargelegt habe, klarer zu artikulieren. Man bräuchte 90 Prozent der vorgelegten Gesetzentwürfe im Verfassungsausschuss nicht, wenn es ein Ausschlusskriterium wäre, ob Ähnliches bereits in der Verfassung formuliert sei. Man diskutiere viele Verfassungsänderung deswegen, weil in der Lebenspraxis die Anwendung der Verfassung nicht konsequent stattfinde. Und um es deutlicher zu machen, was die Intention des Verfassungsgebers sei, wolle man bestimmte Nachschärfungen.

Abg. Wahl äußerte, Abg. Zippel habe bei den Staatszielen immer auf die Unsicherheiten im Hinblick auf die Auswirkungen in der Praxis verwiesen. Dabei sei bei Staatszielen klar, dass sich nicht alles von einem Tag auf den anderen ändere. Sie sei dem Rechnungshof sehr dankbar, dass er auf die Konsequenzen für die Praxis hinweise. Es sei die Aufgabe des Verfassungsausschusses darüber nachzudenken, welche Wirkung eine Verfassungsänderung entfalte.

Sie habe die Ausführungen von Frau Butzke so verstanden, dass derzeit bei entsprechenden Fällen auch die Leistungskraft des Landes berücksichtigt würde. Sie fragte, ob der Rechnungshof der Ansicht sei, dass dies nach einer Verfassungsänderung gemäß dem Vorschlag der Fraktion der CDU nicht mehr der Fall wäre, also es beispielsweise irrelevant wäre, wenn es dem Land finanziell schlecht und den Kommunen gut ginge.

Dr. Schuwirth antwortete, derzeit habe man den so genannten Partnerschaftsgrundsatz im Finanzausgleichswesen, wonach die Leistungskraft des Landes und der Kommunen entsprechend berücksichtigt würden. In diesem einen Punkt, also bei der Übertragung neuer Aufgaben oder Standarderhöhungen, wäre nach einer entsprechenden Verfassungsänderung die Finanzkraft des Landes nicht mehr zu berücksichtigen.

Abg. Dittes legte dar, Abg. Wahl habe bereits den Unterschied zwischen Staatszielen und konkret aus der Verfassung entstehenden Rechtsansprüchen der Kommunen und Verpflichtungen für das Land deutlich gemacht.

Abg. Zippel habe den Eindruck erweckt, dass der mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung zu regelnde Fall oft vorkomme, und dass das Land die Mehrkosten dann nicht erstatte. Es habe in der Anhörung aber noch niemand ein konkretes Beispiel nennen können. Er fragte, ob der Rechnungshof ein Beispiel aus den vergangenen sieben

Jahren nennen könne, bei dem das Land Aufgaben in den eigenen Wirkungskreis übertragen habe.

Frau Butzke habe darauf hingewiesen, dass es keinen Sinn ergebe, einfach die Regelungen anderer Länder zu übernehmen. In anderen Ländern sei das kommunale Finanzausgleichssystem genau auf Grundlage dieser Verfassungsregelungen entstanden und gewachsen sei, entsprechend sei die Verfassung die Wurzel des Finanzausgleichsrechts. Wenn man nun aber die Wurzel ändern wolle, könnten Unsicherheiten und Verwerfungen entstehen. Man könne nicht einfach Regelungen übernehmen, sondern müsse diese immer im Zusammenhang mit der konkreten Ausgestaltung des Systems betrachten.

Frau Butzke bemerkte, sie könne der Darstellung des Abg. Dittes zustimmen, ein Finanzausgleichssystem wachse einfachgesetzlich und durch Rechtsprechung. Gerade auch in diesem Bereich des Finanzausgleichs gebe es eine umfängliche Rechtsprechung.

Dr. Schuwirth antwortete, konkrete Beispiele für bundesgesetzliche Standarderhöhungen seien von Herrn Budde gegeben worden. Bezüglich landesgesetzlicher Übertragungen falle ihr kein Beispiel ein. Wenn man sich mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen beschäftige, dann werde deutlich, dass der Umfang der Mehrbelastungen, die in diesem Bereich entstünden, zu vernachlässigen sei. Zur Feststellung der Finanzbedarfe habe man die regelmäßigen Revisionen. Diese würden auch erfolgreich mit den kommunalen Spitzenverbänden in einem Beirat diskutiert. Es gebe eine Anpassung an allgemeine Kostensteigerungen, die berücksichtigt würden. Insoweit seien die Bedarfe da, einen konkreten Fall könne sie aber nicht nennen.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Zuschrift 7/1014, stellte fest, Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung sei in der Tat reformbedürftig. Die an sie gerichtete Frage 3 würde sie daher eindeutig mit Ja beantworten. Der vorgelegte Gesetzentwurf weise in die richtige Richtung, einiges erscheine ihr indes noch verbesserungsfähig.

Im Rahmen ihrer mündlichen Ausführungen werde sie auf drei Punkte eingehen, und zwar auf die Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände, die Beschränkungen der Ausgleichspflicht und das Junktim zur Kostendeckung. Darstellungen dazu fänden sich auch in ihrer eingereichten schriftlichen Stellungnahme.

Zum Punkt „Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände“ – das entspreche der ihr gestellten Frage 4 – und unter Bezugnahme auf die dazu im Rahmen der Anhörung bereits geführte Diskussion stellte sie klar, dass sich eine Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände lediglich ex nunc auswirken würde, mithin nur die Übertragung neuer Aufgaben beträfe, wobei der Zeitpunkt der gesetzlichen Aufgabenzuweisung maßgeblich wäre. Die in diesem Zusammenhang angesprochene Problematik mit verschiedenen Aufgabenkategorien sei für sie nicht nachvollziehbar.

Gemäß Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung aktuelle Fassung sei ein angemessener finanzieller Ausgleich nur für den Fall der Zuweisung staatlicher Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis zu schaffen, da dort auf Artikel 91 Abs. 3 Thüringer Verfassung verwiesen werde, wo sich eine Regelung zur Übertragung staatlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung finde. Entscheidend sei der Normzweck von Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung. Ferner müsse gefragt werden, ob dieser Normzweck effektiver verwirklicht werden könne. Nachdem die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises materiell – mithin inhaltlich – staatliche Aufgaben seien, demnach solche, die der Freistaat Thüringen der Sache nach selbst erfüllen müsste, treffe die Kostenverantwortlichkeit für diese Aufgaben sowohl im Verhältnis zum Bund als auch im Verhältnis zu den Kommunen den Freistaat Thüringen. Wenn nun der Freistaat Thüringen solche staatlichen Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertrage, müsse er die Ausgaben, die den Kommunen deshalb zur Last fallen würden, ausgleichen. An dieser Stelle verfolge der Mehrbelastungsausgleich jedenfalls zwei Normzwecke. Von einigen würden weitere Zwecke diskutiert; zwei Normzwecke aber seien unstrittig. Zum einen zwingt der Mehrbelastungsausgleich den Freistaat Thüringen, sich schon im Zeitpunkt der Aufgabenübertragung zu beschränken. Das heiße, das Land solle keine politischen Versprechungen – die es beispielsweise im Vorfeld einer Landtagswahl mache – auf Kosten der Kommunen erfüllen dürfen. Vielmehr solle die Übertragung auf die Kommunen nur aus sachlichen Gründen erfolgen, vor allem, da sich bestimmte Projekte auf kommunaler Ebene zur Sicherstellung der Partizipation besser erfüllen lassen würden. Zum anderen gehe es um den Erhalt der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, das heiße, derjenigen Mittel, die den Kommunen zur Erledigung ihrer eigenen Aufgaben zur Verfügung stünden. Hier sei mit den Aufgabenübertragungen ein mittelbarer schleichender Substanzverlust zu verhindern.

Gegen den bestehenden prinzipiellen Regelungsbedarf spreche nicht, dass der Finanzausgleich in der Praxis in den letzten Jahren auf der Grundlage von Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Verfassung offensichtlich gut funktioniert habe. Denn es sei festzustellen, dass beide Zwecke – zum einen die Selbstbeschränkung des Freistaats und

zum anderen der Erhalt der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung – effektiver verwirklicht werden könnten, wenn der Mehrbelastungsausgleich jetzt auf die Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis und insbesondere auf die Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben erstreckt würde. Wichtig sei das vor allem bei konnexitätsrelevanten Weichenstellungen des Bundes, die es insbesondere in einem weitverstandenen Sozialbereich gebe.

Es sei nicht richtig, anzunehmen, dass die Kommunen faktisch schutzlos gestellt seien. Es gebe die Regelung unter Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Verfassung, für die der Thüringer Verfassungsgerichtshof in einem Urteil aus dem Jahr 2005 festgestellt habe, dass die Bildung der Finanzausgleichsmasse bedarfsorientiert zu erfolgen habe, was die Thüringer Kommunen in der Praxis schütze. Dennoch könnten diese durch eine Effektivierung des Konnexitätsprinzips rechtlich deutlich besser geschützt werden, insbesondere deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht bisher offengelassen habe, ob sich für Kommunen aus Artikel 28 Abs. 2 GG ein Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ergebe.

Ein Vergleich der Länder – darauf werde in den ihr gestellten Fragen 1 und 12 Bezug genommen – zeige, dass dort die Reichweite des Konnexitätsprinzips ganz unterschiedlich ausgestaltet sei. Insoweit schließe sie sich den Ausführungen der Vertreterinnen des Thüringer Rechnungshofs an. Man könne nicht einzelne Sätze oder Formulierungen aus unterschiedlichen Landesverfassungen herausnehmen und sodann überlegen, wie diese wirken würden. Vielmehr müsse man den Finanzausgleich in seiner Gesamtheit betrachten und dann wiederum von dem Mehrbelastungsausgleich abschichten. Jedenfalls entspreche die jetzt für Thüringen vorgeschlagene Regelung der, wie sie in der Mehrheit der Länder – Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen – bestehe.

Sie habe sich mit den Landesverfassungen der anderen Länder eingehend befasst. In der bisherigen Diskussion sei insbesondere auf die in Sachsen bestehende Regelung verwiesen worden. Sie aber würde diese für einen effektiven Schutz der Kommunen nicht empfehlen, da in Sachsen das sogenannte Verursacherprinzip gelte. Dieses sei in der Verfassung Sachsens ausdrücklich normiert, während es in anderen Ländern, wie in Nordrhein-Westfalen, lediglich von der Rechtsprechung angenommen werde. Das Verursacherprinzip gelte für die Veränderung der Standards bei der Wahrnehmung von bundesrechtlich auferlegten Aufgaben. Es besage, dass durch das Land nur dann Ausgleich zu leisten sei, wenn es diese Mehrbelastung selbst verursacht habe. Diese Frage aber sei umstritten. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vertrete beispielsweise diese

Auffassung. Vielfach, insbesondere in der kommunalrechtlichen Literatur, werde – ihres Erachtens zu Recht – dazu eine andere Meinung vertreten. Zu verweisen sei insoweit auf den sehr pointierten Beitrag von Prof. Dr. Friedrich Schoch, abgedruckt in der Fachzeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2016, Seite 1007 ff. Das heiße, wenn man in die Thüringer Verfassung das Verursacherprinzip der Verfassung Sachsens entsprechend implementieren würde, wären die Kommunen deutlich schwächer geschtzt, als wenn man andere Landesverfassungen als Vorbild nehmen würde.

Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit empfehle sie die bayerische Regelung, auch mit Blick auf das Konsultationsverfahren, das dort in Artikel 83 Abs. 7 Satz 2 Bayerische Verfassung zu finden sei, für das es in Thüringen im Anhörungsrecht bereits Ansätze gebe. Es bestnden große Spielräume im Rahmen der föderalen Vielfalt. Es sei indes als praktischer Vorteil zu werten, wenn ein normativer Anknüpfungspunkt, der sich im Wesentlichen bewährt habe, genutzt werden könne.

Zum Punkt „Beschränkungen der Ausgleichspflicht“ stellte Prof. Dr. Leisner-Egensperger dar, die Beschränkung werde durch den Begriff „angemessen“ erreicht. Dieser Begriff solle nun wegfallen, was nach ihrem Dafürhalten positiv zu würdigen sei. Denn es sei nicht klar – um die an sie gerichtete Frage 2 zu beantworten –, was „angemessener Ausgleich“ bedeute. Ausgehend von der Kommentarliteratur sei „Unangemessenheit“ dann anzunehmen, wenn die Gesamtheit der Thüringer Kommunen die übertragenen Aufgaben zu teuer erfülle. Der Terminus „zu teuer“ werde indes auch nicht inhaltlich konkretisiert.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf solle der Begriff „angemessen“ durch die Voraussetzung „wesentliche Mehrbelastung“ ersetzt und die Beschränkung der Ausgleichshöhe auf die „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ festgelegt werden. Gegen die Aufnahme des Merkmals „wesentlich“ in den Verfassungstext spreche grundsätzlich das Gebot der Normenklarheit, denn ähnlich wie bei dem Terminus „angemessen“ lasse sich dem Wesentlichkeitsbegriff selbst nicht entnehmen, ob man auf die Belastung der einzelnen Gemeinde oder auf die der Gesamtheit der Kommunen abzustellen habe. Darüber hinaus sei unklar, wann genau die Wesentlichkeitsschwelle überschritten sei. Wenn man sich allerdings die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte bzw. Verfassungsgerichtshfe der Länder vor Augen führe, werde deutlich, dass sich dieser Begriff rechtssicher interpretieren lasse. Zu verweisen sei in diesem Zusammenhang auf die Judikatur zu gleichlautenden Regelungen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, laut derer eine Bagatellgrenze angenommen werde. In Bayern würde diese als verfassungsimmanenter Bagatellvorbehalt angenommen, was bedeute, dass diese Grenze nicht in der Verfassung selbst geregelt sei,

aber dennoch davon ausgegangen werde, dass es eine gewisse Wesentlichkeitsschwelle gebe. Im Rahmen der Auslegung sei von dem Normzweck des Konnexitätsprinzips auszugehen und zu prüfen, ob die jeweilige Mehrbelastung mit Blick auf sämtliche betroffene Kommunen den Aufwand des Ausgleichsverfahrens rechtfertige. Es gehe für das Ausgleichsverfahren folglich nicht – das sei in der Diskussion heute Morgen nicht immer ganz deutlich geworden – um die abstrakte Höhe der Belastung der Kommunen, sondern um die Relation von Mehrbelastung und dem Aufwand des Ausgleichsverfahrens. Wenn sich dieser Aufwand nicht rechtfertige, dann sei die Mehrbelastung als unwesentlich anzunehmen. Angesichts dieser gefestigten Rechtsprechung zum Begriff „wesentlich“ sei es durchaus möglich, diesen Terminus in den Text der Thüringer Verfassung aufzunehmen. Man könnte diesen aber auch weglassen und einen verfassungsimmanenten Bagatellvorbehalt annehmen.

Zur Beschränkung des Ausgleichs auf die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen – darauf zielten die Fragen 7 und 9 ab – äußerte Prof. Dr. Leisner-Egensperger, dass diese Formulierung auf die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zurückgehe. Es stelle sich indes die Frage, ob eine solche doch etwas sperrige Formulierung in den Verfassungstext aufgenommen werden sollte. Angesichts der Vielzahl an Regelungen, um die die Verfassung ergänzt werden solle, könne durchaus die Auffassung vertreten werden, dass es darauf nicht ankomme. Ihrer Auffassung nach sei es im Rahmen der Gewaltenteilung der Verwaltung und den Gerichten zu überlassen, die Mehrbelastung im Detail zu konturieren.

Bei der Verbindung der Aufgabenübertragung mit der Normierung zur Kostendeckung gehe es um die sogenannte formale Konnexität. Dazu gebe es bislang in der Thüringer Verfassung keine Regelung. Vielmehr habe der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Jahr 2005 klargestellt, dass der Gesetzgeber gerade nicht dazu verpflichtet sei, jeweils zugleich mit der Übertragung einzelner Aufgaben Kostenerstattungen zu normieren. Es genüge vielmehr, wenn er den Mehrbelastungsausgleich im Haushaltsgesetz ausweise. Offensichtlich funktioniere das in der Praxis, dennoch könne es insbesondere aus Gründen der Transparenz nicht schaden, die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips aufzunehmen. Wenn man sich die Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte dazu ansehe, sei es sinnvoll, davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Grundlinien einer Ausgleichsregelung bereits in dem übertragenden Gesetz aufnehmen müsse. Insoweit – bezüglich dieses Junktims – falle Thüringen tatsächlich mit seiner fehlenden Bestimmung zur Kostendeckung aus dem Rahmen.

In Thüringen sei die Gebietsreform gescheitert, weil man wirtschaftliche und kulturelle Verflechtungen außer Acht gelassen habe und weil sie durch die politischen Akteure über das Knie gebrochen worden sei. Deshalb seien die Zuschnitte der Thüringer Kommunen immer noch sehr klein. Viele Gemeinden würden oftmals an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit stoßen und könnten sich nur noch in Kooperationen erhalten. Auch mit Blick darauf stelle der vorliegende Gesetzentwurf einen wichtigen Vorstoß dar, denn nur dann, wenn die Thüringer Kommunen über eine hinreichende finanzielle Ausstattung verfügen würden – dafür sei der Mehrbelastungsausgleich immerhin ein wichtiger Baustein –, könnten sie ihre eigenen Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen. Dadurch würde die Identifikation der einzelnen Bürger mit ihrer Kommune gestärkt und ihre Partizipation am Gemeinwesen angeregt. Dies wirke Politikverdrossenheit und Radikalisierung entgegen, wodurch die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems gestärkt werde.

Abg. Dittes schloss sich der Auffassung von Prof. Dr. Leisner-Egensperger an, wonach die gegenwärtige gute Praxis einer Verfassungsänderung nicht entgegenstehe, und fügte hinzu, dass diese allerdings auch nicht zur Begründung einer Verfassungsänderung taue. Es sei dargestellt worden, dass eine rückwirkende Anwendbarkeit der geplanten Regelung nicht gegeben sei und der angenommene „dritte Strang“ gar nicht entstehe. Ihn interessierte, warum das auch in der Zukunft nicht der Fall sei, obgleich für zukünftige Aufgabenübertragungen doch eine andere Bewertung gelten müsse. Schließlich fragte er, warum aufgrund der vorliegenden Formulierung davon ausgegangen werde, dass es keine Neubewertung des Aufgabenbereichs bei den Kommunen geben solle.

Er könne die von Prof. Dr. Leisner-Egensperger geäußerte Sympathie für gute kommunalrechtliche Kommentierungen sehr gut nachvollziehen. Als Parlamentarier aber dürfe man die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anderer Bundesländer nicht außer Acht lassen. Abg. Dittes interessierte, ob es für angemessen gehalten werde, in einer Landesverfassung eine Regelung zu treffen, wonach für Kommunen eine Finanzierungsgarantie für Entscheidungen bestehe, auf die der Landesgesetzgeber keinen Einfluss habe, wenn mithin – salopp formuliert – dem Bund signalisiert werde, er könne beschließen, was er wolle, und das Land garantiere mit seinen verfassungsrechtlichen Regelungen, dass die, die mit der Regelung belastet würden, Ausgleich erhalten würden. Nach seinem Dafürhalten sei eine solche Vorgabe in einem guten föderalen System nicht angemessen.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger antwortete auf die Frage zur Begründung der Verfassungsänderung, dass die gegenwärtige finanzielle Lage der Kommunen nicht

ausreiche, um die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung zu begründen. Dem vorliegenden Gesetzentwurf und der Begründung dazu habe sie entnommen, dass es nicht um die Bewältigung einer gegenwärtigen finanziellen Schieflage gehe. Deswegen sei sie bewusst auch nicht auf die durch die Corona-Pandemie entstandenen Problemlagen eingegangen.

Man sitze hier im Rahmen der Anhörung zusammen, um an der Verfassung zu arbeiten, die möglichst nicht nur Jahre und Jahrzehnte, sondern – in ihren Augen gedacht – ewig gelten solle. Ihres Erachtens werde die geplante Änderung der Verfassung zu einer strukturellen und wesentlichen Neugestaltung führen. Sie sei sich insoweit aber nicht sicher, ob man bislang die dualistische Konzeption der Finanzierung der Kommunen hinreichend berücksichtigt habe. Zum einen gebe es Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Verfassung, der sachgerecht bedarfsorientiert interpretiert werde. Auf der anderen Seite habe man den Mehrbelastungsausgleich, der ein Aliud, mithin etwas völlig anderes sei. Ziel sei es, unabhängig von der Leistungskraft sicherzustellen, dass die Kommunen abgesichert seien, wenn ihnen Aufgaben übertragen würden oder wenn der Inhalt von Aufgaben geändert werde.

Zur Stichtagsregelung führte Prof. Dr. Leisner-Egensperger aus, dass es dazu Rechtsprechung von Verfassungsgerichten anderer Länder und Kommentierungen zu anderen landesverfassungsrechtlichen Regelungen gebe. In den anderen Landesverfassungen habe der Mehrbelastungsausgleich in diesem weiten Umfang, wie er jetzt geplant sei, nicht schon immer bestanden. Vielmehr sei dem ein Prozess vorausgegangen, der in Baden-Württemberg begonnen und sich dann über die einzelnen Flächenländer entwickelt habe. Bayern sei diesen Schritt zum Beispiel erst recht spät gegangen. Thüringen wäre jetzt sehr spät dran. Aufgrund immer wieder neuer Entwicklungen liege nun Rechtsprechung zu den Problemen der Übergänge vor. Durch Gesetze, mit denen Aufgaben neu übertragen oder durch die der Inhalt von Aufgaben verändert werde, entstehe im Vergleich zur früheren eine neue Kategorie. Die mit dem Thüringer Rechnungshof geführte Diskussion habe sie so verstanden, dass Unklarheiten bezüglich des Stichtags gesehen würden, was als Argument gegen die geplante Novellierung angeführt werde. Diese Auffassung vertrete sie nicht.

Durchaus könnte diskutiert werden, welche Folgen es hätte, wenn der Bund den Inhalt einer Aufgabe verändere und das Land darauf keinen Einfluss habe. Dazu habe sich der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in einer Entscheidung vom Dezember 2014 geäußert, die ganz unterschiedlich aufgenommen worden sei, unter anderem so, dass das Land keinen Mehrbedarf ausgleichen müsse, wenn es keinen Einfluss auf die

Veränderung gehabt habe. Sie persönlich halte diese Sichtweise nicht für richtig, da es letztlich darum gehe, die Kommunen vor Mehrbelastungen zu schützen. Ausgehend von dem föderalen Gefüge seien die Kommunen staatsrechtlich dem Freistaat Thüringen zugeordnet. Vor dem Hintergrund der Finanzverfassung halte sie es für richtig, dass in diesem Fall das Land für eine entstehende Mehrbelastung einstehe, auch wenn es nach einem streng verstandenen Verursacherprinzip dafür keine Kausalität gesetzt habe.

Abg. Wahl merkte an, ihre Nachfrage beziehe sich auf die finanzkraftabhängigen und die finanzkraftunabhängigen Zuweisungen. Mit Blick auf die dazu geführte Debatte sei davon auszugehen, dass es durch die geplante Änderung zu einer Verschiebung in der Weise kommen werde, dass der Fokus eher auf finanzkraftunabhängige Zuweisungen gerichtet sein und das Ausgleichssystem zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen geschmälert werde. Sie fragte Prof. Dr. Leisner-Egensperger, wie sie diese Entwicklung einschätze, ferner ob sie insoweit Einblick in die Verfassungen anderer Länder habe und berichten könne, welche Regelungen dort bestünden.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger entgegnete, nicht davon auszugehen, dass es zu der angesprochenen Verschiebung kommen werde; auch in anderen Ländern habe sich eine solche Entwicklung nicht ergeben. Der Mehrbelastungsausgleich sei etwas anderes als der Finanzausgleich im Rahmen des Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Verfassung. Bei dem Mehrbelastungsausgleich gehe es darum, dass derjenige, der bestellt habe, zahle. Das bedeute, wenn das Land eine Aufgabe bestelle, dann müsse es dafür aufkommen. Gleiches gelte, wenn der Bund konnexitätsrelevante Weichenstellungen vornehme. Das ergebe sich so aus dem bestehenden Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung, der in seinem Anwendungsbereich erweitert würde. In diesem Zusammenhang komme es – zu Recht – nicht auf die Leistungsfähigkeit des Landes an. Dieses müsse daher vorab prüfen, ob es eine Aufgabe übertrage, oder sich im Verhältnis zum Bund um eine anderweitige Kompensation bemühe, wenn die Initiative vom Bund ausgehe. Das aber sei nur die eine Seite der Finanzierung der Kommunen. Die andere Seite sei das ausgewogene System des Finanzausgleichs nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Verfassung. Thüringen habe durch die Entscheidung aus dem Jahr 2005, in dem der Thüringer Verfassungsgerichtshof von der Verbundquote abgerückt sei und die Bedarfsorientierung angenommen habe, als Vorbild gewirkt, auch für andere Bundesländer. Diese Weichenstellung sei wichtig gewesen. Ihres Erachtens würde sich daran jetzt nichts ändern.

In anderen Bundesländern habe man Evaluationen für die Zeit davor und danach durchgeführt, anhand derer man aus der Sicht der Kommunen zu einem durchweg positiven Ergebnis gekommen seien.

Abg. Müller stellte klar, die Gebietsreform sei in Thüringen wegen eines fehlenden Protokolls gescheitert. Mit der Gebietsreform habe man effiziente Strukturen schaffen wollen. Der Auffassung, dass man dem Rechtspopulismus Tür und Tor geöffnet habe, da dieses Reformprojekt hier im Parlament angegangen worden sei, habe man zu widersprechen. Zudem würden nicht in jeder kleinen Gemeinde aktive Rechtspopulisten wohnen.

In Thüringen existierten kleinere Gemeinden, wie beispielsweise in der Rhön eine eigenständige Gemeinde mit nur 56 Einwohnern. Nach den Darstellungen von Prof. Dr. Leisner-Egensperger müsste auch dieser kleinen Gemeinde Geld für ein Einwohnermeldeamt oder einen hauptamtlichen Bürgermeister zur Verfügung gestellt werden.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger habe in ihrer Stellungnahme angenommen, dass die geplante Regelung nur für die Zukunft Wirkung entfalten werde und nicht anwendbar sei, wenn der Bund eine Aufgabe den Gemeinden unmittelbar übertrage. Im Rahmen ihrer mündlichen Ausführungen aber habe sie diese Rechtslage – so habe sie, Abg. Müller, die Darstellungen verstanden – anders wiedergeben.

Es sei ein für Nordrhein-Westfalen ergangenes Urteil erwähnt worden. Abg. Müller bat, dieses Urteil konkret zu benennen.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger betonte unter Bezugnahme auf die Erwiderung von Abg. Müller zur Gebietsreform, auch sie wisse, dass es zu einem formalen Fehler gekommen sei und dass es dazu ein Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gebe. Bekannt sei ihr aber auch, dass man die Gebietsreform nicht noch einmal in Angriff genommen habe und schon im Vorfeld sehr viele Unstimmigkeiten bestanden hätten. Ihr sei es wichtig, herauszustellen, dass sie nicht geäußert habe, die Reform sei rechtlich aus den von ihr genannten Gründen gescheitert.

Ihre Ausführungen zum Rechtspopulismus seien offensichtlich falsch verstanden worden. Sie habe für eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung plädiert und darauf verwiesen, dass eine Stärkung der Kommunen erreicht werden könne, indem Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung effektiver ausgestaltet werde. Grundgedanke dabei sei, dass dafür demokratiethoretische Argumente sprechen würden, beispielsweise mit Blick auf die Frage,

warum es überhaupt die kommunale Selbstverwaltung gebe. Aufgrund kommunaler Selbstverwaltung könnten Bürger am Staatswesen, am Gemeinwesen teilhaben bzw. würden sie angeregt, teilzuhaben. Vor diesem Hintergrund sei jede Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sehr positiv zu sehen.

Die Aufgabenübertragung des Bundes auf die Gemeinden sei verfassungsrechtlich durch Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Artikel 85 Abs. 1 Satz 2 GG, seit der im Jahr 2006 umgesetzten Föderalismusreform I, ausgeschlossen. Sie habe dazu in ihrer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt. Die ihr insoweit gestellte Frage 14 sei allerdings recht weit formuliert und umfasse nicht nur die formelle Aufgabenübertragung des Bundes auf die Gemeinden, sondern auch die Veränderung der Standards. Mit der Problematik, dass der Bund die Standards der Aufgabenerfüllung verändere, was dann zu Kostenerhöhungen für die Gemeinden führe, habe sich – wie bereits erwähnt – der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in einer am 9. Dezember 2014 ergangenen Entscheidung auseinandergesetzt, die unter anderem in der Fachzeitschrift „Kommunaljurist“ 2015, Seite 141, abgedruckt sei. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen habe darin klargestellt, dass eine Veränderung bestehender Aufgaben – er habe auf die Verfassung Nordrhein-Westfalens Bezug genommen – nur dann konnexitätsrelevant sei, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden sei. Zudem habe er dargestellt, wann eine solche unmittelbare Verursachung anzunehmen sei. Zu diesem Urteil würden verschiedene Auffassungen vertreten. Es gebe namhafte Kommunalrechtler – sie habe bereits Prof. Dr. Friedrich Schoch erwähnt –, die diese Entscheidung für falsch halten würden. Man könne mithin nicht davon ausgehen, dass insoweit eine eindeutige verfassungsrechtliche Lage bestehe.

Abg. Müller resümierte, wenn der Bund eine Qualitätssteigerung vornehme, müsse der Landesgesetzgeber zahlen. Sie fragte die Landesregierung, ob sie sich mit dem erwähnten Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen befasst habe und wie sie dieses bewerte.

Vors. Abg. Schard regte an, dass die Landesregierung auf die Frage von Abg. Müller im Rahmen ihrer Berichterstattung im Anschluss an die Anhörung eingehen sollte, womit sich **Abg. Müller** einverstanden erklärte.

Abg. Bilay bemerkte, häufig werde über das im Jahr 2005 ergangene Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zu der Abschaffung der Verbundquote und dem Wechsel hin zu einem bedarfsorientierten, angemessenen Ansatz diskutiert. Das Gericht habe damals

ausdrücklich klargestellt, dass mit der Verbundquote zumindest die Gefahr verbunden sei, dass die Kommunen einer gewissen politischen Willkür unterliegen würden, weil der Gesetzgeber von Jahr zu Jahr mit jeweils abweichenden Begründungen festlegen könne, wie hoch der prozentuale Anteil der Kommunen an den Landeseinnahmen sei, und folglich auch die Gefahr bestehe, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde. Schon mehrfach sei erwähnt worden, dass die Kommunen wohl auch nach einer Verfassungsänderung effektiv nicht mehr Geld in der Kasse hätten, unter Umständen nicht 1 Euro mehr. Abg. Bilay fragte, ob es hilfreich wäre, wenn sich Thüringen auf Bundesebene zusammen mit der Initiative aus Sachsen-Anhalt bei den anderen Ländern für eine Änderung des Gewerbesteuergesetzes starkmachen würde, was die Zerlegung der Gewerbesteuer nach Bruttolohnsummen anbelange, sodass die ostdeutschen Kommunen bei einer höheren Produktivität in den ostdeutschen Ländern stärker vom Gewerbesteueraufkommen profitieren könnten. Dann hätten die Kommunen in Thüringen effektiv mehr Geld in der eigenen Tasche, das heiÙe höhere eigene Steuereinnahmen, und wären damit noch unabhängiger von einer vermeintlichen politischen Willkürentscheidung des Landes.

Prof. Dr. Leisner Egensperger entgegnete, der aufgezeigte Weg stelle keine Alternative dar. Eine Effektivierung des Thüringer Konnexitätsprinzips sei gleichwohl sinnvoll. Wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seiner wichtigen Entscheidung aus dem Jahr 2005 klargestellt habe, spreche gegen die Verbundquote die Gefahr politischer Willkür. Es sei richtig, insoweit bedarfsorientiert vorzugehen und die verschiedenen Bedarfe der Kommunen möglichst spezifiziert aufzunehmen.

Der Vorstoß zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes wäere eine sehr sinnvolle Maßnahme. Als Steuerrechtlerin würde sie sogar noch weitergehen. In mehreren Publikationen habe sie die Frage aufgeworfen, ob man an der Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form festhalten sollte. Das würden die meisten ihrer Kollegen eher kritisch bewerten. Dadurch aber könnte den ostdeutschen Kommunen in ganz anderer Weise geholfen werden.

Prof. Dr. Geißler, Technische Hochschule Wildau, Zuschrift 7/999, merkte einleitend an, in der eingereichten Stellungnahme habe er sich primär mit finanz- und verwaltungswissenschaftlichen Aspekten und weniger mit juristischen Argumentationen befasst.

Während seines vor gut 20 Jahren absolvierten Studiums seien die Thematik „Konnexität“ und die dazu geführte Debatte sehr aktuell gewesen, da die westdeutschen Länder erst in den späten 90er-Jahren bzw. in den 2000er-Jahren Konnexitätsregelungen eingeführt hätten.

Seinerzeit hätte man sich wohl nicht vorstellen können, dass 20 Jahre später immer noch dazu debattiert werde. Dass man diese Diskussion noch heute führe, zeige, dass sich in der Praxis die einfache Regel, dass derjenige, der eine Aufgabe veranlasse, die finanziellen Aufwendungen zur Erfüllung der Aufgabe zu tragen habe, nicht einfach umsetzen lasse.

Mehrfach hätten Anzuhörende in der heutigen Beratung darauf verwiesen, dass die Konnexität dem Schutz der Kommunen vor finanzieller Belastung oder Aushöhlung diene. Deren Zweck bestehe aber auch darin, das Land hinsichtlich Aufgaben und Standards zu einer Selbstreflektion anzuregen. Er habe vernommen, dass jedenfalls der Mehrbelastungsausgleich bezüglich der Kostenschätzung für neue Aufgaben in Thüringen gut wirke. Ob man indes tatsächlich zu einer Debatte über die Notwendigkeit neuer Aufgaben und Standards kommen werde, sei fraglich.

Im Kern bedeute Konnexität, eine Kostenfolgeschätzung für gesetzgeberische Aktivitäten vorzunehmen, was der Sache nach eine Selbstverständlichkeit sein sollte. In den letzten Jahrzehnten aber sei das nicht immer der Fall gewesen.

Prof. Dr. Geißler verwies auf die Abgrenzung von Konnexität und Finanzausgleich im engeren Sinne. In Thüringen gebe es einen bedarfsorientierten Finanzausgleich, was bedeute, dass das Paket der kommunalen Aufgaben hinsichtlich der Kosten relativ pauschal geschätzt und dann nach pauschalen Indikatoren auf die Kommunen finanz- und steuerkraftabhängig verteilt werde. Diese Verfahrensweise könne zur Folge haben, dass Aufgaben vom Land nicht vollständig finanziell abgedeckt würden. Nach dem Konnexitätsprinzip habe man die Kosten neuer Aufgaben oder zusätzlicher Standards ex ante zu schätzen. Jeder Kommune würden unabhängig von deren Finanzkraft die zur Aufgabenerfüllung benötigten finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt. Das mache den entscheidenden Unterschied zwischen den beiden Systemen aus. Die Konnexität führe zu keiner Schlechterstellung der ärmeren Kommunen bzw. Besserstellung der reichen Kommunen, da letztlich jede Kommune das erhalte, was ihr ausgehend von einer durchschnittlichen Betrachtung an Kosten entstehe.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Neuregelung werde mit technischen Mängeln bzw. mit Lücken der aktuellen Regelung und einer unzureichenden Konnexität begründet. Die unzureichende Konnexität sei anzunehmen, da bestimmte Standarderhöhungen für bestehende kommunale Aufgaben nicht abgedeckt seien. Die erwähnte Regelungslücke ergebe sich aus der verwandten Begrifflichkeit „angemessener Ausgleich“. Den dazu bereits geäußerten Auffassungen schließe er sich an. „Angemessener Ausgleich“ bedeute, dass das Land abwägen und andere Aspekte in den Kostenausgleich einbeziehen könne, zum Beispiel

die eigene Haushaltslage oder auch die Haushaltslage der Kommunen. Bei der vorliegenden Neuregelung sei auf den Begriff „angemessen“ verzichtet worden, was durchaus eine Stärkung der Konnexität bedeute.

Der heutigen Debatte habe er entnommen, dass es in den letzten Jahren sehr selten zu einer Standarderhöhung bei der Erfüllung bestehender Aufgaben gekommen sei, in den letzten sieben Jahren offenbar gar nicht. Das aber erübrige nicht, die insoweit bestehende Regelungslücke zu schließen. Die Kommunen dürften nicht auf den Goodwill der Landesregierung bzw. des Gesetzgebers angewiesen sein, diese Lücke auch zukünftig nicht zu nutzen. Deshalb spreche er sich dafür aus, die Konnexität zu stärken, mithin diese Regelungslücke, die in Thüringen im Vergleich zu anderen Ländern bestehe, zu schließen.

Der Neuregelungsvorschlag enthalte zwei unbestimmte Rechtsbegriffe, zum einen den der „wesentliche Mehrbelastung“. Dieser Terminus sollte definiert werden, um möglichen Auslegungstreitigkeiten vorzubeugen. Dennoch könne der Begriff – so auch in den entsprechenden Normierungen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen – verwendet werden. Mit dem Terminus „wesentliche Mehrbelastung“ solle verhindert werden, dass wegen geringfügiger Aufgabenübertragungen oder Standarderhöhungen komplexe Verfahren angestoßen würden. Hinzuweisen sei darauf, dass das Land, auch wenn es eine Bagatellgrenze gebe, den Auftrag habe, die Kosten jedenfalls grob zu schätzen, damit geprüft werden könne, ob eine wesentliche Mehrbelastung gegeben sei.

Der zweite unbestimmte Rechtsbegriff der Neuregelung sei „durchschnittlich notwendige Aufwendungen“, der letztlich unstrittig sei. Insoweit gehe es nicht darum, in jeder einzelnen Kommune eine Spitzabrechnung der für eine Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten vorzunehmen. Vielmehr werde eine valide ex ante Schätzung der Gesamtkosten für die kommunale Familie durchgeführt. Diese Kosten wären sodann nach bestimmten Schlüsseln zu verteilen. Das werde voraussichtlich zu neuen Ungerechtigkeiten und Debatten führen, denn die diesbezüglich geäußerte Erwartung von zum Beispiel Bürgermeistern, dass ihnen über die Konnexität letztlich alle Kosten abgenommen würden, werde nicht erfüllt. Das sei auch nach der Rechtsprechung nicht erforderlich. Es gehe um durchschnittliche Kosten und eben nicht um die Kosten in jeder einzelnen Kommune.

Prof. Dr. Geißler empfahl, den vorliegenden Gesetzentwurf anzunehmen. Zudem regte er den Erlass eines Ausführungsgesetzes oder einer konkretisierenden Regelung an, um zum Beispiel Begriffe, Schwellenwerte, Verfahrensschritte, Vetopositionen transparent darlegen

und bewusst über den Landtag entwickeln zu können. Fünf Länder verfügten aktuell über solche Ausführungsgesetze. Nach seinem Dafürhalten hätten sich diese bewährt.

Mit der geplanten Verfassungsänderung könne eine Lücke beim finanziellen Schutz der Kommunen geschlossen werden. Das Land hätte dann nicht mehr die Option, über Standarderhöhungen finanzielle Lasten verschieben und Kommunen finanziell aushöhlen zu können. Langfristig betrachtet werde es aber zu einer zusätzlichen Belastung des Landeshaushalts kommen. Die Zahl der von dieser Regelung erfassten Aufgaben werde voraussichtlich steigen.

Standarderhöhungen durch den Bund könne Thüringen zum Beispiel über den Bundesrat entgegentreten oder aber eine Neuverteilung der Finanzen im Bund-Länder-Verhältnis anstreben. Letzteres sei allerdings eine sehr umfassende Aufgabe.

Die geplante Neuregelung würde einen Fortschritt bedeuten, wäre aber nicht das Ende aller Konflikte. Auch die Neuregelung weise eine Menge an Streitpunkten auf, die vor Gericht ausgetragen werden müssten. Überdies sei die Konnexität allein nicht geeignet, Haushaltskrisen der Kommunen zu verhindern.

So wie er vernommen habe, beschäftige sich der Thüringer Landtag auch aufgrund der Corona-Pandemie und der pandemiebedingt auf den Freistaat und die Kommunen zukommenden Folgen mit dem Kommunalen Finanzausgleich. Prof. Dr. Geißler meinte, es nicht für sinnvoll zu halten, in einer wirtschaftlich volatilen Zeit die Grundfinanzierung der Kommunen neu zu verhandeln. Seines Erachtens sollte diese Beratung um ein bis zwei Jahre verschoben werden, mithin auf einen Zeitpunkt, zu dem sich die wirtschaftlichen Verhältnisse wieder beruhigt hätten.

Prof. Dr. Schmidt, Universität Potsdam, Zuschrift 7/1018, wies zu Beginn darauf hin, dass er im Rahmen des Anhörungsverfahrens doppelt benannt worden sei, als Lehrstuhlinhaber der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und zudem als Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität. Zur geplanten Novellierung nehme er selbstverständlich nur einmal Stellung.

Er werde im Rahmen seiner mündlichen Ausführungen auf folgende sechs Punkte eingehen: auf die Grundlagen der Kommunalfinanzierung, den bisherigen Zustand des Konnexitätsprinzips, die mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU verbundenen

Fortschritte, auf weiterbestehende Desiderate, einen eigenen Regelungsvorschlag und schließlich die Übertragung von Aufgaben durch Bundesgesetz.

Prof. Dr. Schmidt führte zur grundlegenden Finanzgarantie aus, die Thüringer Verfassung enthalte eine tripartistische kommunale Finanzgarantie. Zum einen habe man die Mindestausstattung, wie sie sich nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs aus dem Kernbereich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, also aus Artikel 91 Abs. 1 Thüringer Verfassung, ergebe. Das aber sei nur ein „letzter Rettungsanker“, der im Weiteren nicht interessiere. Ferner gebe es den Kommunalen Finanzausgleich nach Artikel 93 Abs. 3 Thüringer Verfassung und außerdem die Konnexitätsregelung gemäß Artikel 93 Abs. 1 Thüringer Verfassung.

Wenn eine Neufassung der Konnexitätsregelung in den Blick genommen werde, sollte vorab die Frage aufgeworfen werden, warum es diese gebe. Prof. Dr. Schmidt erklärte, voranstellen zu wollen, dass er den Konnexitätsregelungen grundsätzlich skeptisch gegenüberstehe, allerdings meine, dass diese unverzichtbar seien. Grundsätzlich sei vorstellbar, dass die gesamte kommunale Finanzierung allein über den Kommunalen Finanzausgleich erfolge. So sei es letztlich in den westdeutschen Ländern gewesen, bevor die Entwicklung und Umsetzung des Konnexitätsprinzips von Baden-Württemberg ausgehend begonnen habe. Wenn man die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte betrachte, sei zu konstatieren, dass die Mehrzahl von ihnen es nicht vermocht habe, die Garantie des Kommunalen Finanzausgleichs bezogen auf die Übertragung staatlicher Aufgaben hinreichend mit Substanz zu füllen. Das habe letztlich zum Aufstieg des Konnexitätsprinzips geführt.

Das Konnexitätsprinzip und der Kommunale Finanzausgleich würden sich wesentlich hinsichtlich der kommunalen Finanzkraft unterscheiden. Das Konnexitätsprinzip mit Mehrbelastungsausgleich sei finanzkraftunabhängig. Es ähnele zivilrechtlich einem Aufwendungsersatzanspruch in einem Auftragsverhältnis. Kommunen würden im Auftrag des Landes tätig; sie könnten Ersatz der erforderlichen Aufwendungen beanspruchen, völlig unabhängig davon, wie gut oder wie schlecht sie finanziell aufgestellt seien. Der Kommunale Finanzausgleich hingegen ähnele eher familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen, wo es jeweils auf die Leistungsfähigkeit und den Finanzbedarf der Beteiligten ankomme. Wenn man nun das Konnexitätsprinzip stärke und Aufgaben eher über dieses als über den Kommunalen Finanzausgleich finanziere, würde in der Folge die kommunale Finanzkraft keine Rolle spielen. Tendenziell – da würde er seinem Vorredner widersprechen – gehe er davon aus, dass es zu Verschiebungen von finanzschwächeren zu finanzstärkeren Kommunen kommen werde, weil jedenfalls das Volumen des Kommunalen Finanzausgleichs nicht so weiterwachsen werde,

wie es ohne das Konnexitätsprinzip der Fall wäre. Gleichwohl schein ihm das Konnexitätsprinzip auch hier wegen des Gebots formaler Konnexitätsprüfung unverzichtbar zu sein. Mithin müsse sich der Landesgesetzgeber schon bei der Aufgabenübertragung über die Finanzierung Gedanken machen und sich mit der Warnfunktion des Konnexitätsprinzips sowie dem Schutz der Kommunen befassen.

Wenn man die bisherige Situation in Thüringen betrachte, sei zu festzustellen, dass Thüringen zwar grundsätzlich führend im Bereich des Kommunalen Finanzausgleichs durch die sehr frühzeitige Umstellung zur Bedarfsorientierung sei. Was das Konnexitätsprinzip anbelange, stehe Thüringen jedoch bundesweit an der Schlussstelle. Das hänge damit zusammen, dass lediglich ein „angemessener“ und kein „entsprechender Ausgleich“ gefordert und nur die Übertragung staatlicher Aufgaben erfasst werde, nicht aber die Pflichtigerklärung von Selbstverwaltungsaufgaben. Zudem könne man sich darüber streiten, ob auch die Weiterübertragung von Bundesaufgaben durch ein Landesgesetz von der bisherigen Thüringer Regelung erfasst sei.

Wenn man vor diesem Hintergrund den Gesetzentwurf in der Drucksache 7/1628 betrachte, könnten deutliche Fortschritte festgestellt werden. Der wesentliche Fortschritt bestehe darin, dass nunmehr auch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben erfasst würden. So wie er den Entwurf verstehe, umfasse dieser zudem die Weiterübertragung bundesgesetzlich geregelter Aufgaben. Schließlich sei die Rechtsfolge für die Kommunen deutlich günstiger, weil nicht nur ein „angemessener Aufwendersatz“, sondern der „Ersatz der notwendig entstehenden Aufwendungen“ verlangt werde. Das entspreche der Normierung in anderen Landesverfassungen; dort finde sich zum Beispiel die Formulierung „entsprechender Ersatz“.

Gleichwohl – insoweit komme er zu den Desideraten – bestehe auch hier weithin eine Bagatellklausel. Er sehe das bezogen auf die durchschnittlich notwendigen Aufwendungen etwas skeptischer als seine Vorredner. Jedenfalls werde man hier verschiedene Gruppen von Kommunen bilden müssen, da angesichts der sehr kleinteiligen Thüringer Struktur unterschiedliche Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Aufgaben und die daraus entstehenden Kosten vorhanden seien.

Die Vertreterinnen des Thüringer Rechnungshofs hätten sinngemäß geäußert, Thüringen sei eine Welt für sich und dass man auf keinen Fall auf die Regelung anderer Länder Bezug nehmen könne. Diese Auffassung teile er aus mehreren Gründen nicht. Zum einen gebe es eine bundesrechtliche Vorgabe in Artikel 28 Abs. 2 GG. Die neueste Rechtsprechung auf Bundesebene gehe eher dahin, dass Defizite landesverfassungsrechtlicher Garantien durch

diese Bundesgewährleistung ausgeglichen würden. Zudem hätten sich die Regelungen zum Konnexitätsprinzip in anderen Ländern durchaus bewährt. Nach seinem Dafürhalten spreche nichts dagegen, von diesen Regelungen zu lernen. Ein mögliches Vorbild könne die in Sachsen geltende Regelung sein; dort aber bestehe die Verursachungsproblematik. Zudem könne man sich an den in Bayern und Rheinland-Pfalz bestehenden Regelungen orientieren. Darüber hinaus wolle er die Aufmerksamkeit auf Artikel 137 der Verfassung des Landes Hessen richten.

Prof. Dr. Schmidt riet zu einer Regelung, bei der folgende drei Aspekte berücksichtigt würden: die Frage der Mehrbelastung, das Problem der Entlastung der Kommunen und ein entsprechender Ausgleich. Eine solche Regelung könne in Anlehnung an die Normierung in der Verfassung des Landes Hessen wie folgt lauten: Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. – Die in Hessen geltende Regelung sehe außerdem vor – das habe er nicht zitiert – : „[...] zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit [...]“. Prof. Dr. Schmidt sprach sich insoweit für eine stärker einzelfallorientierte Betrachtung aus.

Schließlich bestehe die Möglichkeit, in einem Konnexitätsausführungsgesetz – zusätzlich zu der Konnexitätsregelung in der Landesverfassung – weitere Bestimmungen auf einfachgesetzlicher Ebene zu erlassen, insbesondere zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und zu der Frage der Berechnung der zusätzlichen Kosten bei Aufgabenübertragung.

Prof. Dr. Leisner-Egensperger habe dankenswerterweise auf Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 und Artikel 85 Abs. 1 Satz 2 GG verwiesen, mithin auf das seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 bestehende Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund direkt auf die Kommunen. Die Regelung des Grundgesetzes sei zweiteilig und habe folgenden Inhalt: Im ersten Schritt werde eine bundesgesetzlich geregelte Aufgabe durch die Länder nach Artikel 30, 83 GG vollzogen. Nun stehe es jedem Land – auch dem Freistaat Thüringen – frei, ob es diese Aufgabe auf seine Kommunen weiterübertrage. Sofern die Weiterübertragung über ein Landesgesetz erfolge, komme die Konnexitätsregelung zur Anwendung. Prof. Dr. Schmidt betonte, dem Eindruck entgegenzutreten zu wollen, dass der Bund einen Freifahrtschein habe, nach dem er eine gesetzliche Regelung treffen könne und die Länder ihre Kommunen dafür schadlos halten müssten. Bevor ein Bundesgesetz in Kraft trete, müsse dieses den Bundesrat passieren. Das Problem der Finanzbelastung stelle sich für alle Länder gleichermaßen, unabhängig von der

parteilpolitischen Konstellation der Landeregierung. Wenn die Länder über den Bundesrat weiteren Leistungsgesetzen nicht gegensteuern würden, müssten sie letztlich dafür finanziell gegenüber den Kommunen einstehen. Man könne als Land nicht auf der einen Seite weiteren kostenträchtigen Regelungen auf Bundesebene zustimmen und sodann darauf verweisen, nicht in der Lage zu sein, die eigenen Kommunen finanziell freustellen zu können.

Abg. Dittes bat Prof. Dr. Schmidt, seine eingangs geäußerte Skepsis bezüglich des Konnexitätsprinzips zu konkretisieren, und wies zugleich darauf hin, dass Finanzbeziehungen immer einer kritischen, teils politisch aufgeladenen Diskussion unterworfen seien.

Prof. Dr. Schmidt erläutere, er habe aus drei Gründen gewisse Bedenken gegenüber dem Konnexitätsprinzip, von denen er aber glaube, dass sie letztlich nicht durchschlagen würden. Zum Ersten zwingt das Konnexitätsprinzip zu einer Fülle von Einzelabrechnungen. Für jede einzelne staatliche Aufgabe, die auf die Kommunen übertragen werde, müsse relativ genau berechnet werden, welche Kosten bei der Erfüllung der Aufgabe entstünden, was zu einer enormen Erhöhung des Verwaltungsaufwands führe. Zum Zweiten werde die Bedeutung des Konnexitätsprinzips mit jeder weiteren Aufgabenübertragung und mit jeder weiteren Standarderhöhung zunehmen. Das bedeute, dass sich das erstgenannte Problem deutlich verschärfen werde. Schließlich sei das Konnexitätsprinzip im Unterschied zum Kommunalen Finanzausgleich finanzkraftunabhängig. Beispielsweise gebe es in Brandenburg Kommunen am „Flughafen Berlin Brandenburg“, die finanziell sehr gut gestellt seien und die gleichwohl, wenn sie staatliche Aufgaben erfüllen würden, Ersatzleistungen beanspruchen könnten. Ähnliches kenne er aus Niedersachsen. Dort gebe es eine Kommune, in der ein IKEA-Markt und ein großes Drogerieunternehmen ihren Sitz hätten. Auch dieser sei es finanziell sehr gut gegangen, hätte kein Geld benötigt, habe es aber über den Mehrbelastungsausgleich erhalten. Letztlich denke er, dass das Konnexitätsprinzip sich langfristig zulasten des Kommunalen Finanzausgleichs verbreiten werde. Deshalb sei er etwas skeptisch. Gleichwohl sei er der Auffassung, dass man auf das Konnexitätsprinzip, den Mehrbelastungsausgleich nicht verzichten könne, weil die Landesverfassungsgerichte bis zur Einführung des Konnexitätsprinzips die finanzausgleichsrechtlichen Regelungen deutschlandweit relativ schlecht zugunsten der Kommunen und relativ günstig im Sinne der Länder interpretiert hätten und dadurch die Kommunen in vielen Ländern – hier gehe es um eine Prognoseentscheidung und nicht um das, was konkret in Thüringen in den letzten Jahren geschehen sei – in eine finanzielle Schieflage geraten seien. Davor schütze das Konnexitätsprinzip mit seiner Warnfunktion.

Die für Thüringen im Jahr 2005 ergangene Entscheidung weise in die richtige Richtung. Würde diese in der Thüringer Verfassung stärker abgebildet, wäre das sehr zu begrüßen.

Abg. Dittes äußerte, sowohl die drei zur Begründung der Skepsis benannten Argumente, als auch die verfassungsrechtlich begründeten Einwände nachvollziehen zu können. Diskutiert würden die Finanzbeziehungen in einem föderalen System immer aus der Sicht der drei Säulen, das heiÙe aus der Sicht des Bundes, der Länder bzw. des Landes und der Kommunen. Als Landesgesetzgeber trage man Verantwortung für den Landeshaushalt und habe dabei auf das Land und alle Kommunen gleichermaßen zu blicken. Abg. Dittes interessierte, ob es sinnvoll wäre, eine Initialzündung für eine neue Diskussion zu einem Finanzsystem innerhalb des Föderalismus zu setzen, das nicht von den Säulen, mithin von den Aufgabenträgerstrukturen her gedacht sei, sondern von der Aufgabenerfüllung ausgehe, deren Adressat die Einwohner seien. Jedwede staatliche Struktur, ob nun Kommune, Landkreis, Land, Bund, habe im Prinzip nur eine Aufgabe, und zwar Gesellschaft zu organisieren und möglichst viel für das Gemeinwohl zu tun. Dabei sei es unerheblich, in welcher finanziellen Situation die jeweilige Struktur selbst sei. Vielmehr sei die Aufgabe das Entscheidende und die Wirkung, die damit erzielt werde. Er fragte Prof. Dr. Schmidt, ob dieser eine Chance für solch eine Debatte im Korsett der bisherigen Regelung, Rechtsprechung und politischen Debattenbeiträge sehe.

Prof. Dr. Schmidt antwortete, seines Erachtens sei eine rein aufgabenorientierte Betrachtung, unabhängig von den verschiedenen Trägern, nicht möglich, und würde die Finanzverfassung des Grundgesetzes und die staatsorganisationsrechtlichen Strukturen Deutschlands „sprengen“. Möglich aber wäre – da sei man in Thüringen mit dem Kommunalen Finanzausgleich bereits sehr weit –, auf kommunaler Ebene zu prüfen, was die konkreten Bedarfe seien, welche Aufgaben Bedarfe verursachen würden. Das könne sodann mit der Frage kontrastiert werden, welche Landesaufgaben Bedarfe verursachen würden und wie diese Bedarfe zueinander ins Verhältnis gebracht werden könnten. Das sei beispielsweise in Schleswig-Holstein nicht geschehen, wo man das Land bei der Betrachtung außen vor gelassen habe, weshalb dort die Neufassung der Regelung erst einmal gescheitert sei.

Im Übrigen könne über die Neuzuweisung einzelner Steuern nachgedacht werden. Prof. Dr. Leisner-Egensperger habe angedeutet, dass die Gewerbesteuer nicht der Weisheit letzter Schluss sei. Als Kommunalrechtlicher würde er sagen, die Gewerbesteuer sei für die Kommunen unverzichtbar; als Finanzrechtler würde er sagen, sie gehöre sofort abgeschafft. Wenn man heute Artikel 106 GG mit der Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden betrachte, dann sei es im Grunde genommen ein Skandal, dass dort die

Ebene der Landkreise bei der Verteilung des Steueraufkommens schlichtweg unberücksichtigt geblieben sei. Das führe dazu, dass sich die Landkreise über die Kreisumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden schadlos halten müssten. Es bestünden insoweit erhebliche strukturelle Defizite. Dieser Vorschlag aber gehe weit über die Gestaltungsmöglichkeiten eines Landtags hinaus. Dieser könne als verfassungsändernder Gesetzgeber nur im Verhältnis Freistaat-Landkreise-Gemeinden tätig werden und müsse die bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben hinnehmen.

Abg. Wahl bat Prof. Dr. Schmidt, bezüglich des vorliegenden Gesetzentwurfs eine Empfehlung auszusprechen. Er habe im Rahmen seiner Ausführungen zum einen vor einer Ausdehnung des Konnexitätsprinzips gewarnt, zugleich aber auch vorgeschlagen, in der Thüringer Verfassung dazu Konkretisierungen vorzunehmen.

Heute sei mehrfach der Grundsatz „Wer bestellt, der bezahlt.“ erwähnt worden. Sie hätten die These in Erwägung gezogen, dass diese Aussage eher auf einer privatwirtschaftlichen, privatrechtlichen Denkweise basiere. Insoweit stelle sich ihr die Frage, ob dieser Grundsatz eins zu eins auf Finanzbeziehungen der Länder in einem föderalen Staat übertragen werden könne. Sie erkundigte sich, ob es dazu Rechtsprechung gebe. Es könne doch durchaus die Auffassung vertreten werden, dass es nicht gerecht sei, wenn alle immer das Gleiche erhalten würden.

Prof. Dr. Schmidt äußerte, davon auszugehen, hinreichend verdeutlicht zu haben, dass er das Konnexitätsprinzip eher als Notbehelf – weiter zugespitzt: als notwendiges Übel – bewerte. Man werde darauf aber nicht verzichten können, weil das Land sonst dazu neige, die Spielräume auszuschöpfen, und da ferner die Landesverfassungsgerichte in ihrer Rechtsprechung zum Kommunalen Finanzausgleich die Rolle der Kommunen nicht unbedingt so gewürdigt hätten, wie das der Fall sein sollte.

Bezüglich des Grundsatzes „Wer bestellt, bezahlt.“ sehe er gewisse Bezüge zum Privatrecht. Der Mehrbelastungsausgleich nach dem Konnexitätsprinzip erinnere ihn stark an den Ersatz der erforderlichen Aufwendungen nach § 670 BGB. Dem liege der Gedanke zugrunde, dass es einen Auftraggeber und einen Auftragnehmer gebe; der Auftraggeber übertrage die Aufgabe, der Auftragnehmer nehme die Aufgabe wahr, ihm würden Kosten entstehen, weshalb er die erforderlichen Aufwendungen – mithin nicht alle, sondern nur die notwendigen/erforderlichen – ersetzt verlangen könne. Insofern dürfe durchaus konstatiert werden, dass diese Denkweise zivilrechtlich geprägt sei. Auf der anderen Seite gebe es im Zivilrecht auch ein Pendant zum Kommunalen Finanzausgleich, nämlich bei den

familienrechtlichen Bestimmungen, wo Leistungsfähigkeit und Bedürfnis der Beteiligten einer Ausgleichsbeziehung jeweils zueinander in Ansatz gebracht würden. Urteile oder auch wissenschaftliche Literatur zu dieser angenommenen Parallele – Finanzausgleich-Familienrecht bzw. Konnexitätsprinzip-Auftragsrecht – seien ihm nicht bekannt.

Staatssekretär von Ammon führte aus, viele der Bedenken und Anregungen, die er habe vortragen wollen, seien bereits vom Thüringer Rechnungshof dargelegt worden. In der Begründung des Gesetzentwurfs in Drucksache 7/1628 werde darauf verwiesen, dass es vergleichbare Regelungen zur Konnexität auch in anderen Ländern gebe. Bezüglich dieser Begründung habe er Bedenken, denn es sei in der Diskussion deutlich geworden, dass der Kommunale Finanzausgleich ein höchst komplexes Gefüge sei. Wenn man an einer Schraube drehe, könne dies an anderer Stelle erhebliche Auswirkungen haben. Deswegen müsse man immer das Gesamtgefüge im Blick haben, das in jedem Land anders sei. In Thüringen sei es durch die spezifische Verfassungsrechtlage geprägt, die aber auch sehr konkret durch den Verfassungsgerichtshof, insbesondere durch das Urteil aus dem Jahr 2005, geprägt worden sei.

Mit der vorgeschlagenen Änderung würden für diesen Bereich neue Rechtsbegriffe eingeführt, wodurch weitere Auslegungsprobleme entstehen könnten. Man habe bereits eine Regelung für die Konnexität im übertragenen Wirkungskreis. Gemäß Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung sei ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen, wenn eine Mehrbelastung der Gemeinden erfolge. In dem vorliegenden Entwurf der Fraktion der CDU sei von einer wesentlichen Mehrbelastung der Kommunen die Rede und dann im Rahmen des Kostenausgleichs von den durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen. Diesbezüglich müsse man beachten, wie sich die in diesem Zusammenhang neu einzuführenden Begriffe zu den Begriffen, die bislang in der Verfassung verwendet würden, verhielten. Ferner sollte dringend geprüft werden, wie sich die vorgeschlagene Regelung zur sehr differenzierten Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs verhalte. Dieser habe in seinem Urteil aus dem Jahr 2005 sehr ausführlich dazu Stellung genommen, wie eine verfassungsgemäße Finanzierung der Kommunen zu erfolgen habe. Der Verfassungsgerichtshof habe dargelegt, im Rahmen des Konnexitätsprinzips im übertragenen Wirkungskreis sei nur die Frage der entstehenden Kosten in den Blick zu nehmen, also weder die Leistungsfähigkeit des Landes noch die Finanzkraft der Kommunen. Wenn man dies auf die vorgeschlagene Regelung übertrage, müsse man sich die Frage stellen, ob es gewollt sei, dass das Land, das durchaus in eine Notlage mit einem strikten Sparplan kommen könnte, dann auch reichen Kommunen für die Erledigung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis entsprechende Zuweisungen erteile.

Es sei auch hinreichend klargeworden, dass die Frage der verfassungsgemäßen Finanzierung der Kommunen eine ganz wesentliche Frage für den Freistaat Thüringen sei. Auch die Landesregierung beschäftige sich sehr intensiv mit dieser Frage. Das TMIK habe deswegen im August 2020 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Angemessenheit und Bedarfsgerechtigkeit der Kommunalfinanzierung durch das ThürFAG überprüfen solle. In diesem Gutachten gehe es auch um die Frage der Erweiterung des Konnexitätsprinzips auf die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises. Mit diesem Gutachten sei Dr. Michael Thöne, geschäftsführender Direktor am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, beauftragt worden. Dieses Institut überprüfe im Auftrag des Freistaats Thüringen die Angemessenheit und die Bedarfsgerechtigkeit der Kommunalfinanzierung durch das ThürFAG. In dem Gutachten werde unter anderem den Fragen nachgegangen, wie eine gerechten Verteilung der Aufgaben zwischen Land, Gemeinden und Landkreisen aussehen könne, welche Summen den Landkreisen und Gemeinden zuzufließen hätten, wie vertikal und horizontal Gerechtigkeit herzustellen sei. Die Änderung der Verfassung an dieser Stelle hätte unmittelbare Auswirkungen. Für die Gemeinden würde sich ein unmittelbarer Anspruch ergeben, was bedeute, dass sich der Verfassungsgerichtshof unter Umständen mit diesen Regelungen auseinandersetzen müsste. Deswegen sei es im Hinblick auf diese Verfassungsänderung wichtig, dass man die tatsächlichen praktischen Auswirkungen in den Blick nehme. Deswegen rege er an, das Gutachten abzuwarten, das seiner Kenntnis nach im Februar 2021 fertiggestellt werde.

Zur entsprechenden Frage der Abg. Müller bemerkte Staatssekretär von Ammon, das Urteil des Verfassungsgerichts in Nordrhein-Westfalen habe die dortige Regelung zum Konnexitätsprinzip betroffen. Daran erkenne man, dass auch durch so eine Regelung nicht auf Dauer Frieden zwischen dem Land und den Kommunen herrsche, sondern dass sich neue Streitigkeiten ergeben könnten. Wie in verschiedenen Stellungnahmen in der heutigen Anhörung deutlich geworden sei, gebe es Fragen, die sehr umstritten seien, zum Beispiel was passiere, wenn nicht das Land, sondern der Bund die Kostensteigerungen zu vertreten habe.

Frau Waldner führte aus, sie betreue seit nunmehr zwölf Jahren im TMF den Kommunalen Finanzausgleich. Zwischendurch sei der Kommunale Finanzausgleich im TMF angesiedelt gewesen. Dort sei im Wesentlichen auch die letzte Reform des Kommunalen Finanzausgleichs durchgeführt worden.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung sei nach ihrem Dafürhalten nicht notwendig, weil das Konnexitätsprinzip bereits umgesetzt werde. Die Frage, ob dies bereits umgesetzt werde,

werde vom Land und von den Kommunen aufgrund der verschiedenen Interessen sehr unterschiedlich beantwortet. Letztlich säßen aber das Land und die Kommunen in einem Boot.

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung der Verfassung würden neue unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt, die zu keiner Besserung führen würden. Nur weil es andere Länder, mit teilweise sehr unterschiedlichen Regelungen, so umsetzten, müsse es Thüringen nicht automatisch auch so regeln. Es gehe immerhin um eine Verfassungsänderung, die sehr grundlegend sei und prinzipiell Bestand für die Ewigkeit haben sollte. Daher sollte man darüber nachdenken, ob die Notwendigkeit für diese Verfassungsänderung bestehe oder das bestehende Systems nicht bereits alles Notwendige abbilde. Nach ihrer Auffassung sei das Konnexitätsprinzip in der Weise, wie es sich der Landkreistag vorstelle, bereits verfassungsimmanent und finde seine Konkretisierung in § 2 ThürFAG: „Den Gemeinden und Landkreisen werden im übergemeindlichen Finanzausgleich nach Maßgabe dieses Gesetzes Finanzmittel [...] in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmekraft zur angemessenen Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben zur Verfügung gestellt.“ Im Prinzip gebe es also bereits eine Regelung, wonach bei der Übertragung neuer Aufgaben oder Setzung neuer Standards sowohl im übertragenen als auch im eigenen Wirkungskreis ein Kostenausgleich zu erfolgen habe, wenn die eigenen Einnahmen, insbesondere im eigenen Wirkungskreis, nicht ausreichten.

Ferner habe es bereits mehrere verfassungsgerichtliche Entscheidungen dazu gegeben, insbesondere das bahnbrechende Urteil aus dem Jahr 2005. Das Urteil sei richtig gewesen, denn es sei wichtig, welche Bedarfe die Kommunen hätten und ob die Ausreichungen des Landes hinreichend zur Deckung dieser Bedarfe reichten. Im Rahmen des Urteils sei auch dargelegt worden, dass die Kommunen zunächst ihre eigenen Einnahmen zu verwenden hätten, um ihre Bedarfe zu decken. Dabei seien auch ausdrücklich Einnahmemöglichkeiten angesprochen worden. Erst wenn diese eigenen Einnahmen nicht ausreichten, stehe das Land in der Pflicht zum Ausgleich. Der Kommunale Finanzausgleich habe demnach einen ergänzenden Charakter und sei keine Vollkostenerstattung. Das sollte auch so bleiben. Für den übertragenen Wirkungskreis sei die bestehende Konnexitätsregelung positiv zu bewerten. Wenn man eine Aufgabe nicht selbst erfüllen könne und jemanden anderen bitte, diese Aufgabe zu erledigen, müsse dies selbstverständlich bezahlt werden, unabhängig davon, ob man reich oder arm sei und ob der Aufgabenerfüller reich oder arm sei. Deshalb sei die Entkopplung des Mehrbelastungsausgleich für den übertragenen Wirkungskreis von der Finanzkraft der Kommunen im Rahmen der Bildung der Finanzausgleichsmasse II im Jahr 2018 vorangetrieben worden. Jetzt entstehe der Eindruck, dass diese Regelung auch für den eigenen Wirkungskreis angewandt werden solle. Es könne nicht sein, dass eine

Vollkostenerstattung vorgenommen und die Einnahmen der Kommunen außer Acht gelassen würden. Diesbezüglich gebe sie Prof. Dr. Schmidt recht, dass der Kommunale Finanzausgleich einen sozialen Charakter habe. Demnach müssten die Kommunen erst die eigene Leistungskraft nutzen und die Unterstützung durch das Land erst in Anspruch nehmen, wenn es nicht mehr anders gehe. Wenn das strenge Konnexitätsprinzip auf den eigenen Wirkungskreis ausgeweitet würde, stelle sich die Frage, was von der kommunalen Selbstverwaltung übrigbliebe. Außerdem würde das Land nur noch zahlen und hätte keine Einflussmöglichkeiten mehr, wenn Kommunen über eigene Aufgaben entschieden und dann die Kosten entsprechend dem Konnexitätsprinzip erstattet haben wollten. Dann sei fraglich, was die Kommune noch mit ihren eigenen Einnahmen mache. In der Anhörung sei auch der Eindruck entstanden, dass die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen nicht für die Pflichtaufgabe, sondern nur für die freiwilligen Aufgaben eingesetzt werden sollten. Das sei unfair im Miteinander von Land und Kommunen.

In der Anhörung sei auch die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen angesprochen worden. Diese Finanzverteilung gebe es nunmehr seit 70 Jahren. 2005 habe es im Rahmen der Sozialleistungsgesetzgebung eine große Aufgabenverschiebung vom Bund auf die Kommunen gegeben. Dem sei leider die Finanzverteilung nicht gefolgt, weswegen es nun die entsprechenden Diskussionen zwischen den verschiedenen Ebenen gebe, dass also die Kommunen sich beim Land darüber beschwerten, dass sie für eine übertragene Aufgabe vom Bund nicht die entsprechenden Kosten erstattet bekämen, wie beispielsweise bei der Standarderhöhung im BTHG. Es wäre also wünschenswert, die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf den Prüfstand zu stellen. Dazu habe es jeweils in den Finanzkrisen bereits zwei Anläufe gegeben, als es um die Gewerbesteuer gegangen sei. Da aber die Auswirkungen nicht hätten abgeschätzt werden können, seien diese Versuche beendet worden. Dieses Problem werde also weiterhin bestehen. Das werde aber auch nicht dadurch gelöst, dass ein Konnexitätsprinzip für den eigenen Wirkungskreis in der Verfassung implementiert werde.

Das Grundgesetz lege dar, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen der Republik zu schaffen seien. In diesem Sinne habe der Kommunale Finanzausgleich auch die Funktion, auf Landesebene einen Ausgleich im Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse auf kommunaler Ebene zu schaffen. Von finanzkraftunabhängigen Zuweisungen im Sinne eines Konnexitätsprinzips im eigenen Wirkungskreis profitierten vor allem die reicheren Kommunen, weil die ärmeren Kommunen nicht mehr von der Ausgleichsfunktion des Kommunalen Finanzausgleichs profitierten.

Im Jahr 2005 habe der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil dargelegt, dass sich der Finanzausgleich an den Einnahmen und Bedarfen der Kommunen zu orientieren habe. Dies sei im Nachgang auch so umgesetzt worden. Der Freistaat Thüringen sei das erste Land mit einem bedarfsorientierten Kommunalen Finanzausgleich gewesen. Die Kommunen seien gefragt worden, was sie für die Aufgabenbereiche ausgaben. Das sei ein enormer Aufwand gewesen. Die Bewältigung dieses Prozesses habe drei Jahre gedauert. Das Ergebnis sei dann immer noch nicht zufriedenstellend gewesen. Auch dieser Kommunale Finanzausgleich sei erneut von den kommunalen Spitzenverbänden beklagt worden, habe aber standgehalten. Nach dieser Betrachtungsweise, wie sie von 2008 bis 2013 vorgeherrscht habe, seien im Prinzip alle Einnahmen der Kommunen, ob vom Bund oder die eigenen Steuereinnahmen, vollständig abgezogen worden, sodass von Mehreinnahmen nichts übriggeblieben sei. Dieses System sei 2013 überwunden worden. Dann seien alle Ausgaben der Jahresrechnungsstatistik ohne irgendwelche Beschränkungen für die Bedarfsermittlung übernommen worden. Die Jahresrechnungsstatistik sei plausibilisiert, daran müssten alle Kommunen teilnehmen. Daraus ergebe sich ein gutes Bild der entsprechenden Bedarfe. Diese Statistik werde jedes Jahr seit 2013 im Rahmen der Revision erstellt. Seitdem würden die Bedarfe, die in den Jahresrechnungsstatistiken ständen, ohne Betrachtung der Angemessenheit zu 100 Prozent berücksichtigt. Ferner gebe es eine Beobachtungsfunktion, also eine Fortschreibung auf das Ausgleichsjahr. Es sei also keine rückwärtsgerichtete Betrachtung. Es gebe eine Fortschreibung mit Preiskomponenten, Tarifsteigerungen und allen weiteren relevanten Veränderungen, die sich im Zeitraum nach der Jahresrechnungsstatistik vollzogen hätten, zum Beispiel im Hinblick auf die Kinder- oder Sozialhilfezahlen. Darüber hinaus werde eine Abfrage bei den Ressorts vorgenommen, welche Aufgaben seit der Jahresrechnungsstatistik dazugekommen seien, weil die entsprechenden Ausgaben in der Jahresrechnungsstatistik noch nicht berücksichtigt seien. Und im Jahr 2021 seien seit der letzten Abfrage im Jahr 2018 66,6 Millionen Euro hinzugekommen. Das sei das Ergebnis der Umfrage des TMIK im Rahmen des Revisionsberichts für den Finanzausgleich 2021. In diesen 66,6 Millionen Euro seien die in der Anhörung bereits mehrfach genannten 30 Millionen Euro bezüglich des BTHG enthalten. Die 66,6 Millionen Euro seien auf das Rechnungsergebnis aufgeschlagen worden. Damit sei man bei einer Mindestausstattung von 1,45 Milliarden Euro. Im Jahr 2021 würden Mittel in Höhe von 2,2 Milliarden Euro im Rahmen des Finanzausgleichs ausgereicht. Das seien 800 Millionen Euro mehr als die Mindestausstattung. Die 66,6 Millionen Euro seien entsprechend auch berücksichtigt worden.

Große Revisionen fänden auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände nur noch alle vier Jahre statt. Die nächste große Revision wäre entsprechend für das Jahr 2022 anzusetzen. Es sei für das Jahr 2022 ja auch eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs angedacht. In

der letzten großen Revision sei eine angemessene Finanzausstattung in Höhe von 1,8 Milliarden Euro festgestellt worden. Dabei würden alle Ausgaben berücksichtigt und keine Beschränkungen vorgenommen. Und trotzdem befinde man sich damit noch deutlich unter der Summe, die tatsächlich an Finanzausgleichsleistungen ausgereicht werde. Das sei der Widerspruch. Einerseits komme die Bedarfsermittlung auf 1,8 Milliarden Euro. Und wenn man nur Mittel in dieser Höhe ausreichen würde, würde das Verfassungsgericht feststellen, dass dies verfassungsgemäß sei. Man gebe aber Mittel in Höhe von 2,2 Milliarden Euro aus, weil es die Leistungskraft des Landes zurzeit zulasse bzw. es die Kommunen aufgrund der COVID-19-Pandemie benötigten. Die Schlüsselzuweisungen seien in den letzten beiden Jahren um 200 Millionen Euro erhöht worden. Das gehe selbstverständlich zulasten anderer Ausgaben im Landeshaushalt. An der Stelle müsse auch beachtet werden, dass die Aufgaben der Kommunen gleichwertig zu den Aufgaben des Landes seien. Diesbezüglich gebe es keinen Vorrang. Wenn man im Kommunalen Finanzausgleich mehr ausgabe oder, wie im Vorschlag zur Änderung der Verfassung vorgesehen sei, die Konnexität für den eigenen Wirkungskreis implementiere, dann müsse man sich vergegenwärtigen, dass andere Ausgaben auf Landesebene nicht mehr geleistet werden könnten. An der Stelle entstehe mit dem Konnexitätsprinzip, wenn es wie vorgeschlagen verankert würde, ein Vorrang kommunaler Aufgaben. Das sei nicht gewollt und sollte auch nicht passieren, weil dann der partnerschaftliche Grundsatz, dass man sich auf Augenhöhe bewege, ihrer Ansicht nach verletzt würde.

Staatsekretär von Ammon habe das Gutachten von Dr. Thöne bereits angesprochen. Darin würden auch die Fragen der Konnexität in der Verfassung, der Messung des Bedarfs und der Finanzausgleichsleistungen im Verhältnis von Land und Kommunen thematisiert. Daher sollte dieses Gutachten vor einer möglichen Verfassungsänderung abgewartet werden.

Es sei schwierig, Kommunale Finanzausgleichssysteme in Deutschland zu vergleichen. Es gebe 13 Flächenländer mit jeweils verschiedenen Kommunalen Finanzausgleichssystemen. Man habe aber auch 13 unterschiedlich ausgestaltete Kommunalisierungsgrade. In Sachsen-Anhalte sei beispielsweise die Sozialhilfe zu 100 Prozent beim Land. In Thüringen sei dies, wie auch in anderen Ländern, anders. Dies bedinge die vergleichsweise niedrigen Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. Das bedeute aber nicht, dass der Kommunale Finanzausgleich dort schlecht sei. Die dortigen Kommunen hätten weniger Aufgaben, weswegen das Land auch weniger Mittel ausreichen müsse. Daher sei die Vergleichbarkeit der Kommunalen Finanzausgleichssysteme und damit auch der entsprechenden Konnexitätsregeln nicht gegeben. Auch Sachsen habe beispielsweise eine andere kommunale Struktur und Aufgabenbelastung als Thüringen. Das

müsse man berücksichtigen, wenn man behaupte, Thüringen habe den schlechtesten Kommunalen Finanzausgleich oder Thüringer Kommunen seien dem Land schutzlos ausgeliefert, weil es keine Konnexität im eigenen Wirkungskreis gebe. Das sei nicht so. Der Landkreistag habe in der „Thüringer Allgemeinen“ eine Übersicht veröffentlicht, in denen die absoluten Zahlen der Kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder gegenübergestellt worden seien. Dort sei Nordrhein-Westfalen mit 17 Milliarden Euro deutlich herausgestochen, während Thüringen im Vergleich dazu mit 2,2 Milliarden Euro nur einen kleinen Finanzausgleich habe. Nordrhein-Westfalen habe aber auch 17 Millionen Einwohner, während Thüringen nur 2 Millionen Einwohner habe. Wenn man die aktuellen Finanzausgleichsleistungen aber je Einwohner rechne, dann habe Thüringen hinter Bayern den zweithöchsten Betrag. Daher könne man nicht behaupten, dass die Thüringer Kommunen Not litten und dringend durch ein Konnexitätsprinzip im eigenen Wirkungskreis in der Verfassung geschützt werden müssten.

Im dritten Quartal 2020 hätten die Kommunen einen Überschuss in Höhe von 400 Millionen Euro gehabt, obwohl ein halbes Jahr davon in der COVID-19-Pandemie gelegen habe. Das Ergebnis für das gesamte Jahr 2020 werde voraussichtlich erst im März 2021 vorliegen. Das sei ein enormer Betrag, wenn man die Situation betrachte, in der man sich befinde. Darüber hinaus seien noch 80 Millionen Euro Schulden getilgt worden.

Frau Piquardt bemerkte, mit Blick auf die rechtlichen Fragen sollte die Geschwindigkeit, mit der eine entsprechende Verfassungsänderung vorgenommen werden solle, überdacht werden. Zum Beispiel müssten die Auswirkungen auf die Gesamtsystematik näher beleuchtet werden. Es sei zudem schwierig, einfach Verfassungsregelungen anderer Länder zu übernehmen. Es sei unstrittig, dass man selbstverständlich eine erweiterte Konnexitätsregelung in eine Verfassung aufnehmen könne. Die Frage sei dann aber, welche entsprechende Regelung für das Thüringer System passe oder in welcher Weise man das System ändern wolle. Man könne diese Frage auch nicht nur verfassungsrechtlich betrachten. So sei beispielsweise ein wesentlicher Unterschied von Nordrhein-Westfalen, auf das mehrfach Bezug genommen worden sei, zu Thüringen, dass in Nordrhein-Westfalen die allgemeine Finanzausstattung nur in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit des Landes gewährt werde. In Thüringen gebe es eine von der Leistungskraft unabhängige Mindestausstattung der Kommunen, und man gehe weit darüber hinaus. Erst dort spiele dann die Leistungskraft des Landes eine Rolle.

Die Auswirkungen der angestrebten Änderung gingen auch über den Kommunalen Finanzausgleich hinaus. Wenn die Verfassung entsprechend dem Vorschlag der Fraktion der

CDU geändert würde, sei dies sofort bei jedem Regelungsvorhaben des Landes zu berücksichtigen. Deswegen rege sie an, wenn eine solche Verfassungsänderung umgesetzt würde, zugleich auch Auslegungshilfen zu geben, entweder in Form eines Ausführungsgesetzes oder im Kommunalen Finanzausgleich selbst. Dies sollte auch zeitgleich erfolgen, da dann die Verfassungsgerichte annähmen, dass diese auch zur Auslegung der Verfassungsnorm genutzt werden könnten.

In der Anhörung sei mehrfach der Fall thematisiert worden, dass der Bund materiell-rechtliche Regelungen mit Auswirkungen auf die Kommunen ändere. Diese Diskussion sei auch auf die europarechtlichen Regelungen zu erweitern.

Vors. Abg. Schard informierte, da mehrfach auf die Geschwindigkeit der Beratung zur Verfassungsänderung hingewiesen worden sei, man sei mit der Anhörung erst am Beginn des Verfahrens.

Staatssekretär von Ammon bemerkte, man habe die Geschwindigkeit nicht kritisieren wollen. Er habe nur dargelegt, dass man im weiteren Verfahren den geäußerten Bedenken nachgehen sollte. So bitte er auch die Äußerungen von Frau Waldner und Frau Piquardt zu verstehen.

Abg. Dittes legte dar, Prof. Dr. Geißler habe davon abgeraten, in einer höchst volatilen Situation den Kommunalen Finanzausgleich neu zu strukturieren, weil Aufgabenbelastung, Kostenbelastung und Einnahmesituation sich derzeit unberechenbar in alle Richtungen, höchst unterschiedlich in den Kommunen, bewegten. Daher sei kein gesichertes Bild darstellbar. Daher fragte er, ob die Landesregierung ebenfalls das Problem sehe, dass man bei einer derzeitigen Änderung der inneren Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs die falschen Rückschlüsse ziehen könnte, die dann in zwei Jahren, in einer „normalen“ Situation, womöglich Fehlentwicklungen zur Folge haben könnten.

Es sei mehrfach das Gutachten von Dr. Thöne angesprochen worden. Das Gutachten sei der Versuch, eine wissenschaftliche Grundlage für ein gesetzgeberisches Handeln zu bekommen, obgleich damit auch immer eine politische Entscheidung verbunden sei. Man bewege sich derzeit oberhalb der verfassungsrechtlich angemessenen Finanzausstattung. Wenn man nun zu einer Verfassungsänderung käme, dann gälte ab sofort die entsprechende Verfassungsregelung. Das hätte Auswirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich. Entsprechend müsste auch aufgrund der veränderten Grundlage ein neues Gutachten in Auftrag gegeben werden.

Staatssekretär von Ammon antwortete, wenn die verfassungsrechtliche Regelung geändert werde, stelle sich die Frage, was an Vorarbeiten zur Regelung des Kommunalen Finanzausgleichs dann noch verwendbar sei.

Es liege ein konkreter Regelungsentwurf der Fraktion der CDU vor, in dem es nur um die Frage des Konnexitätsprinzips im eigenen Wirkungskreis gehe. Das könnte schon geregelt werden, ohne dass der gesamte Kommunale Finanzausgleich neu geregelt werden müsste. Aber es stehe in einem Zusammenhang und es müsse genau geprüft werden, wie man die Punkte in einen Ausgleich bringe und inwieweit die geleisteten Vorarbeiten, denen das bestehende System zugrunde liege, weiterverwendet werden könnten.

Frau Waldner ergänzte, die Finanzsituation der Kommunen sei durch die COVID-19-Pandemie durcheinandergebracht worden. Die aktuellen Daten aus dem Jahr 2020 flössen in das Gutachten voraussichtlich nicht mit ein. Dafür würden die vorherigen Jahre zugrunde gelegt, die auch ein besserer Maßstab zur Einschätzung seien, ob etwas am Kommunalen Finanzausgleich geändert werden müsse. Es könne zurzeit niemand einschätzen, wie sich die Pandemie weiter entwickeln werde. Man werde zunächst auf Grundlage des Gutachtens arbeiten müssen. Es gebe eine Einigung, den Kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2022 zu reformieren. Man müsse ohnehin in dem Jahr die große Revision vornehmen. Man warte zunächst die Ergebnisse des Gutachtens ab. Die Punkte des Gutachtens müssten ja auch nicht eins zu eins umgesetzt werden. Es gebe noch eine politische Entscheidung. Das Gutachten sei zunächst nur eine Empfehlung, die aber auch wissenschaftlich basiert sei.

Wenn die Verfassungsänderung im Jahr 2021 noch umgesetzt würde, müsste man sich noch Gedanken um diesen dritten Aufgabentypus machen, der anders als die beiden bestehenden auszugleichen sei. Dafür müsse man Vorsorge treffen, da eine Kostendeckung gleichzeitig, also womöglich schon im Jahr 2022, erfolgen solle. Dann müsste die Änderung bei Gesetzesänderungen angewendet werden.

Frau Piquardt bemerkte, ob bisherige Ergebnisse im Hinblick auf die KFA-Reform obsolet würden, hänge von der konkreten Formulierung einer Verfassungsänderung ab.

Abg. Bilay legte dar, ein Teil der Debatte, die man im Rahmen der Anhörung geführt habe, werde deshalb geführt, weil der Kommunale Finanzausgleich äußerst kompliziert sei. Der Verfassungsgerichtshof habe in seinem Urteil aus dem Jahr 2005 dargelegt, dass der Kommunale Finanzausgleich nachvollziehbar, transparent und möglichst einfach gestaltet werden solle. Seit der Umstellung im Jahr 2008 könne man die Entwicklung erkennen, dass

der Kommunale Finanzausgleich durch diverse Nebenansätze immer komplexer geworden sei. Er fragte, ob es daher nicht hilfreich wäre, anstatt über eine Verfassungsänderung darüber zu diskutieren, wie man den Kommunalen Finanzausgleich wieder transparenter gestalte, damit auch alle, auch ehrenamtliche, Kommunalpolitikerinnen und -politiker vor Ort wissen und womöglich sogar selbst ausrechnen könnten, welche Finanzaufweisungen zu erwarten seien, um so eine höhere Akzeptanz erreichen zu können. Ferner fragte er im Hinblick auf die Kostenaufwüchse, wie das Land mit Blick auf die Organisation der Aufgabenerledigung auf Strukturen Einfluss nehmen könnte, um bestimmte kostendämpfende Effekte durch Strukturveränderungen zu erreichen.

Staatssekretär von Ammon legte dar, bezüglich der Einflussnahme des Landes auf Strukturen müsse zwischen Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis unterschieden werden. Im eigenen Wirkungskreis setze die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enge Grenzen, wenn das Land Vorgaben bezüglich der Aufgabenerfüllung machen wolle. Im übertragenen Wirkungskreis gebe es umfangreiche Rechtsprechung zur Organisationshoheit der Kommunen, der Gemeinden und Landkreise. Grundsätzlich sei die Frage von der tatsächlichen Lage abhängig. In einer Haushaltsnotlage, in die man hoffentlich nicht komme, gebe es womöglich andere Möglichkeiten als in sogenannten normalen Zeiten. Diese Frage betreffe eine Stellschraube im Hinblick auf eine gerechte Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Land, Gemeinden und Landkreisen.

Frau Waldner führte zur Frage, wie der Kommunaler Finanzausgleich einfacher und transparenter gestaltet werden könnte, aus, eine einfache Gestaltung sei wahrscheinlich nicht möglich, wenn man eine gerechte Behandlung aller Kommunen erreichen wolle, dass also nicht jede Kommune das gleiche bekomme, aber der Leistungskraft entsprechend ausgestattet werde, sodass letztlich alle wieder gleich seien. Sie unterrichte den Kommunalen Finanzausgleich auch an der Verwaltungsschule. Die Rechenregeln, die ja festgelegt seien, könne man sich durchaus aneignen.

Abg. Bilay habe auch die Nebenansätze angesprochen. Die Schlüsselzuweisungen seien immer mit der Hauptansatzstaffel für die Gemeinden berechnet worden. Für die Landkreise gebe es keine Hauptansatzstaffel. Dort sei der Einwohner ein Einwohner. Das sei recht einfach. Bei den Gemeinden sei dies durch die Hauptansatzstaffel anders. Das hänge aber auch damit zusammen, dass man entschieden habe, die höhere Belastung, die größere Gemeinden durch die Umlandfunktion usw. hätten, über die Hauptansatzstaffel abzubilden. Das sei ein Verfahren, dass alle Gemeinden mit einer gewissen Einwohnerzahl im Hinblick auf ihre Bedarfe gleichbehandle. Es sei aber auch klar, dass die Realität eine andere sei.

Im Rahmen der Reform im Jahr 2013 habe es zwei Gutachten gegeben und man habe festgestellt, dass die Kindertagesbetreuung in den Kindergärten ein wesentlicher Ausgabenposten sei. Die Ausgaben auf kommunaler Ebene für Kindertagesbetreuung würden demnächst 1 Milliarde Euro erreichen. Daher gebe es die Überlegung, diese Aufgabe im Schlüsselzuweisungssystem zu steuern, sodass auch die Schlüsselzuweisungen auf derartige Überbelastungen aus dem Kindertagesbetreuungsbereich reagierten, wenn besonders viele Kinder das Angebot in Anspruch nähmen. Das würde das System zwar komplizierter, aber auch treffgenauer machen. Diesbezüglich müsse man sich bei der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs entscheiden, ob man das System zulasten der Treffsicherheit einfach halten wolle, sodass Kommune, die in diesem Bereich höhere Ausgaben hätten, damit leben müssten, dass sie nicht alle Ausgaben abgedeckt bekämen, weil das Schlüsselzuweisungssystem nicht steuernd eingreife. Diese Entscheidung müsse man auch beim Sozillastenansatz bei den Landkreisen und kreisfreien Städten für die Kreisaufgaben treffen. In diesem Zusammenhang müsse jeder für sich entscheiden, was Priorität habe.

Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.

Protokollant/-in

Nachstehend folgen die dazugehörigen Beratungsgrundlagen im Sinne des § 80 Abs. 4 GO.



FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger
Professorin

THÜR. LANDTAG POST
20.01.2021 06:59

Carl-Zeiß-Str. 3
07743 Jena

Thüringer Landtag

1448/2021

Telefon: 0 36 41 9-422 50

Telefax: 0 36 41 9-422 52

Verfassungsausschuss

E-Mail: a.leisner@uni-jena.de

Jürgen-Fuchs-Straße 1

Sprechzeiten: n.V.

99 096 Erfurt

Jena, 19. Januar 2021

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/1014

zu Drs. 7/1628

Schriftliche Stellungnahme

zum Themenkomplex
"Konnexitätsprinzip"

Öffentliche Anhörung

des Verfassungsausschusses

des Thüringer Landtags

zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Drucksache 7/1628

Themenkomplex „Konnexitätsprinzip“

(Änderung des Art. 93 Thüringer Verfassung)

am 26. Januar 2021



TLT/317/21/1



Gegenstand der schriftlichen Stellungnahme:

Auf Antrag des Verfassungsausschusses des Thüringer Landtags wird zum Gesetzentwurf der Fraktion CDU – Drucksache 7/1628 (im Folgenden GE) – Themenkomplex „Konnexitätsprinzip“ Stellung genommen.

Dabei sollen zunächst die derzeit geltende Fassung des Art. 93 ThürVerf und der vorgeschlagene GE vorgestellt und im Wortlaut miteinander verglichen werden. (1. Teil). Sodann ist die Begründung zu Nr. 5 GE zusammenfassend darzustellen (2. Teil). Im Hauptteil dieser Stellungnahme sind die Fragen des Verfassungsausschusses in der vorgegebenen Reihenfolge zu beantworten (3. Teil). Auf dieser Grundlage ist Nr. 5 GE einer verfassungsrechtlichen Gesamtbewertung zuzuführen. Vorzustellen ist schließlich ein eigener Vorschlag für eine alternative Fassung des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf (4. Teil).

1. Teil: Textvergleich von Art. 93 ThürVerf und Nr. 5 GE

A. Geltende Fassung des Art. 93 ThürVerf

Art. 93 Abs. 1 ThürVerf lautet gegenwärtig: *„Das Land sorgt dafür, daß die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“*

Der von Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf in Bezug genommene Art. 91 Abs. 3 ThürV hat folgenden Wortlaut: *„Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.“*

B. Vorgeschlagene Fassung nach Nr. 5 GE

Vorgeschlagen wird folgende **neue Fassung** des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf: *„Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Das Land kann Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetz Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben verändern oder besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben stellen, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein finanzieller Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen zu schaffen.“*

C. Abweichungen von Nr. 5 GE gegenüber Art. 93 Abs. 1 ThürVerf

I. Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände

Nr. 5 GE sieht gegenüber Art. 93 Abs. 1 ThürVerf eine gegenständliche Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände vor.

Nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf wird die Schaffung eines finanziellen Ausgleichs durch das Land nur für den Fall der **Übertragung staatlicher Aufgaben** zur Erfüllung nach **Weisung** angeordnet, d.h. dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände solche Aufgaben als übertragene Aufgaben i.S.d. § 3 Abs. 1 ThürKO erfüllen.



Demgegenüber erstreckt sich die Ausgleichspflicht nach Nr. 5 GE auf sämtliche Formen von Aufgabenübertragungen, Veränderungen bestehender Aufgaben sowie das Stellen besonderer Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben.

Darin liegt eine **doppelte Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände**:

- auf **sämtliche Formen der Aufgabenerfüllung** durch die Gemeinden: als Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis, aber auch als pflichtige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis, d.h. als sog. Pflichtaufgaben nach § 2 Abs. 3 ThürKO.
- auf **Veränderungen** bestehender Aufgaben und auf **Begründung besonderer Anforderungen** an die Aufgabenerfüllung.

II. Neue Konkretisierungen der Ausgleichspflicht

1. Doppelte Neubeschränkung der Ausgleichspflicht

Die doppelte Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände wird durch eine – ebenfalls zweifache – Beschränkung der Ausgleichspflicht kompensiert: bezogen auf die Frage, ob überhaupt ein Ausgleich zu erfolgen hat, als auch darauf, in welcher Höhe dieser stattzufinden hat.

a) Beschränkung der Frage des Ausgleichs auf eine wesentliche Mehrbelastung

Während sich Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf bei der – auf die Wahrnehmung übertragener Aufgaben beschränkten – Ausgleichspflicht auf **jede Mehrbelastung** erstreckt, erfasst Art. 5 GE in der Regelung des Ob eines Ausgleichs nur eine **wesentliche** Mehrbelastung. Im Umkehrschluss können unwesentliche Mehrbelastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände unausgeglichen bleiben.

b) Ausgleichsbeschränkung auf die „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“

Eine weitere Ausgleichsbeschränkung betrifft die **Ausgleichshöhe**: Auszugleichen sind (wesentliche) Mehrbelastungen nicht in voller Höhe, sondern nur insoweit, als ein Ausgleich für die „*durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen*“ zu schaffen ist.

2. Wegfall der Ausgleichskennzeichnung „angemessen“

Die vorgeschlagene Novellierung der Ausgleichspflicht verzichtet dafür auf das bisher in Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf verwendete Adjektiv „angemessen“.

III. Aufnahme eines Junktims zur Regelung über die Kostendeckung

Neu in Nr. 5 GE ist, dass für jede Form der Aufgabenübertragung oder -neugestaltung „gleichzeitig“ eine Bestimmung über die Kostendeckung getroffen werden muss. Dabei verlangt die Formulierung „gleichzeitig“ ein temporäres Junktim, nicht notwendig ein formelles (im selben Gesetz) wie beispielsweise Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG.

Zwischenfazit:

Nr. 5 GE sieht im Vergleich zu Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf eine erhebliche Erweiterung der ausgleichspflichtigen Tatbestände vor. Dafür wird die staatliche Ausgleichspflicht auf eine wesentliche Mehrbelastung beschränkt. Auch wird der Ausgleich der Höhe



nach auf „durchschnittlich notwendig entstehende Aufwendungen“ gedeckelt, während das bisher die Ausgleichspflicht konkretisierende Adjektiv „angemessen“ entfällt. Neu aufgenommen wird ein temporäres Junktim zwischen Aufgabenerweiterung und Kostendeckungsregelung.

2. Teil: Begründung zu Nr. 5 GE

Nach der Begründung des GE dient die Neuregelung einer **Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung** (S. 13 GE). Das **Konnexitätsprinzip** soll dadurch **effektiviert** werden, dass es sich auf alle Arten der Aufgabenzuweisung erstreckt sowie auch Veränderungen bestehender Aufgaben und die Begründung besonderer Anforderungen an die Aufgabenerfüllung erfasst (S. 14 GE). Verfassungsvergleichend verwiesen wird dazu auf die Landesverfassungen von 13 Ländern, die sämtlich ein mit Art. 5 GE vergleichbares, als „strikt“ bezeichnetes Konnexitätsprinzip vorsähen.

Der Gesetzgeber müsse zugleich mit der Aufgabenübertragung die **rechtliche Grundlage für die Kostendeckung** schaffen, da die Kommunen dazu wegen des Vorbehalts des Gesetzes regelmäßig nicht in der Lage seien. An den Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers zur Regelung der Ausgleichspflicht ändere sich nichts. Insbesondere könnten Kommunen unverändert zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen ermächtigt und/oder auf staatliche Zuschüsse verwiesen werden. Auch sei es den Kommunen weiterhin verwehrt, sich auf eine Mehrbelastung zu berufen, wenn diese auf eine politisch motivierte Nichtausschöpfung von Gebühren und Entgelten zurückzuführen sei.

Zwischenfazit:

Nach dem Vorbild anderer Länder soll Nr. 5 GE durch eine Effektivierung des Konnexitätsprinzips die kommunale Selbstverwaltung stärken. Der Gesetzgeber wird bei Aufgabenveränderungen zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Kostendeckung verpflichtet, soll materiell aber seine bisherigen Gestaltungsmöglichkeiten behalten.

3. Teil: Beantwortung der Fragen des Verfassungsausschusses

1. Beurteilung der aktuell geltenden Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf

a) Das dualistische Konzept des Finanzausgleichs in Thüringen

Nach gegenwärtiger Verfassungslage gilt die Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf ausschließlich für die **Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises**.¹ Ihre Rechtfertigung findet die Ausgleichspflicht darin, dass die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

¹ *Aschke*, in: Linck/Baldus/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 93 Rn. 61, mit Verweis auf die insoweit abweichende Verfassungsrechtslage in Sachsen-Anhalt.



materiell staatliche Aufgaben sind,² so dass das Land nach dem Prinzip der Vollzugskausalität (Art. 104a Abs. 1 GG) im Verhältnis sowohl zum Bund als auch zu den Kommunen die dabei anfallenden Kosten selbst zu tragen hat.³

Überträgt das Land solche staatlichen Aufgaben nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf auf Gemeinden und Gemeindeverbände, fallen sowohl die Zweckausgaben, die sich unmittelbar aus der Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgabe ergeben,⁴ als auch die Verwaltungsausgaben i.S.d. Art. 104a Abs. 5 GG, d.h. die Sach- und Personalkosten für Unterhaltung und Betrieb des Verwaltungsapparats,⁵ den Kommunen zur Last.⁶

Hier verfolgt der Mehrbelastungsausgleich des Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf einen **doppelten Normzweck**:

Zum einen soll sich **der Freistaat Thüringen** bei der **Aufgabenübertragung beschränken**. Er soll also nicht politische Versprechungen auf Kosten der Kommunen erfüllen dürfen. Vielmehr sollen Aufgaben auf die Kommunen nur aus sachlichen Gründen übertragen werden, wenn sie sich also wegen des kommunalen Partizipationsanspruchs auf kommunaler Ebene besser erfüllen lassen. Man kann diesen ersten Normzweck als Selbstbeschränkung des Freistaats bezeichnen.⁷

Zum anderen geht es um den **Erhalt der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung**. Ohne Mehrbelastungsausgleich könnten die finanziellen Mittel, die den Kommunen zur Erledigung ihrer originären Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen, geschmälert werden. Dadurch käme es mittelbar zu einem **schleichenden Substanzverlust der finanziellen Grundlagen** der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, dem entgegenzuwirken ist.

Damit ordnet Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf für übertragene Aufgaben grundsätzlich einen **vollen Kostenausgleich** an. In der Thüringer Rechtsprechung und auch im Schrifttum wird dieser **Mechanismus einer Vollkompensation als striktes Konnexitätsprinzip** bezeichnet.⁸ Der Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf ist Teil des **dualistischen Konzepts des Finanzausgleichs**, das der Thüringer Verfassung zugrunde liegt: Die Kommunen sollen sich darauf verlassen können, dass ihnen neben dem allgemeinen, von der Leistungskraft des Landes abhängigen Finanzausgleich nach Art. 93 Abs. 1 S. 1 ThürVerf jedenfalls ein Ausgleich für die Mehrbelastung zukommt, die sie durch die Übertragung zusätzlicher staatlicher Aufgaben erleiden. Insbesondere ist der Mehrbelastungsausgleich unabhängig einerseits von der Finanzkraft der Kommune, andererseits von der Leistungsfähigkeit

² *Leisner-Egensperger*, in: Baldus/Knauff (Hrsg.), Landesrecht Thüringen, 2019, § 5 Rn. 122, 129 ff.

³ Vgl. dazu *Leisner-Egensperger*, DVBl. 2019, 1589 (1590 ff.).

⁴ *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 17.

⁵ BT-Drs. 5/2861.

⁶ *Aschke*, in: Linck/Baldus/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 93 Rn. 61.

⁷ *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, S. 1104; vgl. auch *Wolff*, BayVBl. 2004, 129 (130); *Schoch*, VBIBW 2006, 122 (124 f.); *Dombert*, LKV 2011, 353 (356 f.).

⁸ ThürVerfGH, ThürVGRspr. 2006, 165 (176); *Aschke*, in: Linck/Baldus/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 93 Rn. 61 f.



des Landes. Daher müssen die Finanzmittel, die dem Mehrbelastungsausgleich dienen, innerhalb der Gesamtausgleichsmasse durch einen **eigenen Ansatz** gekennzeichnet werden.⁹

b) Die Klarstellungen durch den ThürVerfGH

In seinem Grundsatzurteil vom 21.6.2005¹⁰ hat der ThürVerfGH vier Klarstellungen getroffen, die seitdem die Interpretation des Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf leiten:

(1) **Zulässiger Verweis der Kommunen auf eigene Einnahmen:** Der Mehrbelastungsausgleich kann auch dadurch erfolgen, dass den Kommunen die von ihnen festgesetzten Kosten, Ordnungsgelder, Bußgelder und Zwangsgelder kraft Gesetzes als eigene Einnahmen zustehen. Daran will laut Begründung auch Nr. 5 GE festhalten (vgl. S. 14 GE).

(2) **Pauschalierender Ausgleich:** Die Regelung des Mehrbelastungsausgleichs kann durch **Auftragskostenpauschale** erfolgen. Die erforderliche **zeitliche Nähe** zwischen Wirksamwerden der Aufgabenübertragung und Gewährung des Kostenersatzes ist gewahrt, wenn eine flexible Anpassung der Auftragskostenpauschale an Veränderungen des Aufgabenbestands möglich ist, und der Gesetzgeber die Erstattung von Aufgaben, die noch nicht in die Auftragskostenpauschale übertragen wurden, übergangsweise regelt.

(3) **Haushaltsansatz:** Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, jeweils **zugleich** mit der Übertragung einzelner Aufgaben Kostenerstattungen im Finanzausgleichsgesetz oder außerhalb desselben zu normieren. Es genügt, wenn der Gesetzgeber den Mehrbelastungsausgleich im Haushaltsgesetz in den Einzelplänen der allgemeinen Finanzverwaltung jeweils in einem eigenen Ansatz ausweist. Demgegenüber normiert Art. 5 GE das Erfordernis einer *gleichzeitigen* Bestimmung über die Deckung der Kosten.

(4) **Regelungsform:** Die Regelung der Auftragskostenpauschale kann durch **Rechtsverordnung** erfolgen.

c) Vergleich zu den Verfassungen der anderen Länder der Bundesrepublik

Der Vergleich der geltenden Thüringer Regelung mit derjenigen der anderen Länder der Bundesrepublik ist insofern ein **komplexes wissenschaftliches Unterfangen**, als hierfür eine umfassende Auswertung des jeweiligen Verfassungsrechts anhand folgender Kriterien stattfinden müsste:

- ausgleichspflichtige Tatbestände,
- gesetzgeberische Verpflichtung zur Aufnahme einer Kostendeckung,
- Anforderungen an den Zusammenhang zwischen Wirksamwerden der Aufgabenveränderung und Festsetzung des Kostenersatzes,
- mögliche Beschränkungen des Mehrbelastungsausgleichs durch das Adjektiv „wesentlich“ und

⁹ ThürVerfGH, ThürVGRspr. 2006, 165 (177 f.).

¹⁰ ThürVerfGH, ThürVGRspr. 2006, 165 (180 ff.).



- konkrete Reichweite der Ausgleichspflicht

Eine vertiefende verfassungsrechtliche Untersuchung müsste all diese Kriterien anhand des Wortlauts der jeweiligen Landesverfassungstexte, der eingeführten Kommentierungen dazu, der maßgeblichen Judikate der Landesverfassungsgerichtsbarkeit und der Stimmen führender Vertreter des jeweiligen Landeskommunalrechts in ihrer praktischen Wirkung analysieren. Angesichts der engen zeitlichen Vorgaben für diese Stellungnahme ist dies vorliegend nicht zu leisten.

Immerhin lässt sich anhand des Wortlauts der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen folgendes feststellen:

(1) Ausgleichspflichtige Tatbestände

Die ausgleichspflichtigen Tatbestände sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Dabei lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden: Eine Ländergruppe beschränkt die ausgleichspflichtigen Tatbestände auf die Übertragung staatlicher Aufgaben (im Folgenden (a)). Eine zweite erfasst daneben ausdrücklich die Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung (im Folgenden (b)). Eine dritte Ländergruppe erstreckt schließlich die ausgleichspflichtigen Tatbestände auf Veränderungen der Kostenfolge (im Folgenden (c)).

(a) Beschränkung auf Übertragung staatlicher Aufgaben

So beschränkt sich bspw. die Brandenburgische Verfassung in Art. 97 Abs. 3 S. 2 BbgVerf auf Regelung einer Ausgleichspflicht für die „Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben“. Die Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung ist davon nicht erfasst. Ebenso eng ist die Formulierung des Art. 72 Abs. 3 S. 1 MVVerf, die lediglich die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben erfasst. Auch Art. 57 SHVerf beschränkt sich auf die Übertragung staatlicher Aufgaben.

(b) Übertragung staatlicher Aufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung

Demgegenüber erstreckt sich Art. 87 Abs. 3 LSAVerf auf „Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung“ und „staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung“. Ähnlich formuliert Art. 57 Abs. 4 S. 1 NDSVerf, der „Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung“ und „staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ erfasst.

(c) Einbezug weiterer ausgleichspflichtiger Tatbestände

Eine noch weitere Fassung sieht die Bayerische Verfassung in Art. 83 Abs. 3 S. 1 BayVerf vor, der wohl teilweise als Vorbild für Art. 5 GE dient: „Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.“ Im Wesentlichen gleichlautend ist Art. 49 Abs. 5 S. 1 RhPfVerf. Noch extensiver ist die Formulierung, die zu den ausgleichspflichtigen Tatbeständen die Baden-Württembergische Landesverfassung in Art. 71 Abs. 3 S. 3 BWVerf trifft: „Führen diese Aufgaben, spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnitts oder der Kosten aus ihrer Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung [...]“. Im Ergebnis ähnlich einzuordnen ist die Regelung in der Sächsischen Verfassung, die



in Art. 85 Abs. 2 S. 2 SächsVerf die Umwandlung freiwilliger Aufgaben in Pflichtaufgaben oder die nachträgliche Verursachung einer finanziellen Mehrbelastung der Übertragung staatlicher Aufgaben gleichstellt. Eine ebenfalls weite Fassung der ausgleichspflichtigen Tatbestände sieht die Hessische Verfassung in Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessVerf vor, indem sie „die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben“ erfasst. Ähnlich formulieren Art. 78 Abs. 3 S. 2 NRWVerf, der „die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben“ erfasst, sowie Art. 120 S. 2 SLVerf.

(2) Gesetzgeberische Verpflichtung zur Aufnahme einer Kostendeckungsbestimmung

Große Übereinstimmung zwischen den landesverfassungsrechtlichen Regelungen zum Konnexitätsprinzip gibt es zur Frage der notwendigen Aufnahme einer Kostendeckungsbestimmung im Zusammenhang der Übertragung oder Veränderung des Aufgabenbestands. Dazu findet sich in folgenden Bestimmungen eine entsprechende Verpflichtung: Art. 97 Abs. 3 S. 2 BbgVerf, Art. 83 Abs. 1 S. 1 BayVerf, Art. 71 Abs. 3 S. 2 BWVerf, Art. 137 Abs. 6 S. 1 HessVerf, Art. 87 Abs. 3 S. 2 LSAVerf, Art. 72 Abs. 3 S. 1 MVVerf, Art. 78 Abs. 3 S. 1 NRWVerf, Art. 57 Abs. 4 S. 2 NDSVerf, Art. 49 Abs. 5 S. 1 RhPfVerf, Art. 120 S. 1 SLVerf, Art. 85 Abs. 1 S. 3 SächsVerf, Art. 57 Abs. 2 S. 1 SHVerf. Zu diesem Punkt fällt die derzeitige Regelung des Art. 93 ThürVerf aus dem Rahmen.

(3) Anforderungen an den Zusammenhang zwischen Aufgabenveränderung und Festsetzung des Kostenersatzes

Unterschiedlich sind im Detail allerdings die Anforderungen, die an den Zusammenhang zwischen Aufgabenveränderung und Aufnahme einer Kostendeckungsbestimmung gestellt werden. Während Art. 137 Abs. 6 HessVerf hierzu keinerlei Regelung vorsieht, normieren Art. 97 Abs. 3 S. 2 BbgVerf, Art. 78 Abs. 3 S. 1 NRWVerf, Art. 85 Abs. 1 S. 3 SächsVerf und Art. 57 Abs. 2 S. 1 SHVerf mit dem Wort „dabei“ ein inhaltlich offenes Junktim. Andere Verfassungen formulieren das Erfordernis eines **zeitlichen Konnexes**, wie er in Art. 5 GE vorgesehen ist, so etwa Art. 83 Abs. 3 S. 1 BayVerf, Art. 71 Abs. 3 S. 2 BWVerf, Art. 87 Abs. 3 S. 2 LSAVerf, Art. 72 Abs. 3 S. 1 MVVerf, Art. 49 Abs. 5 S. 1 RhPfVerf und Art. 120 S. 1 SLVerf („gleichzeitig“). Art. 57 Abs. 4 S. 2 NDSVerf lässt wiederum eine unverzügliche Regelung der Kostendeckung ausreichen.

(4) Beschränkung des Mehrbelastungsausgleichs durch das Adjektiv „wesentlich“

Eine ausdrückliche Beschränkung des Mehrbelastungsausgleichs durch das Adjektiv „wesentlich“ sehen vor Art. 71 Abs. 3 S. 3 BWVerf, Art. 78 Abs. 3 S. 2 NRWVerf und Art. 120 SLVerf vor. In Art. 83 Abs. 3 S. 2 BayVerf ist das Wort „wesentlich“ zwar nicht enthalten. Jedoch verlangt die bayerische Verwaltungspraxis (Nr. II.2.5.1. KonsultVer)



„in Konkretisierung eines verfassungsimmanenten Bagatellvorbehalts eine wesentliche Mehrbelastung.“¹¹

(5) Reichweite der Ausgleichspflicht

Unterschiedlich sind schließlich die Regelungen der Länder zur Reichweite der Ausgleichspflicht:

So ist nach manchen Verfassungen in der Rechtsfolge ein „*entsprechender finanzieller Ausgleich*“ zu gewähren: Art. 97 Abs. 3 S. 2 BbgVerf, Art. 83 S. 2 BayVerf, Art. 71 Abs. 3 S. 2 BWVerf, Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessVerf, Art. 71 Abs. 3 S. 2 MVVerf, Art. 78 Abs. 3 S. 2 NRWVerf, Art. 57 Abs. 4 S. 2 NDSVerf, Art. 49 Abs. 5 S. 2 RhPfVerf, Art. 120 S. 2 SLVerf, Art. 85 Abs. 2 S. 1 SächsVerf und Art. 57 Abs. 2 S. 2 SHVerf.

Andere Verfassungen normieren das Erfordernis eines „*angemessenen*“ finanziellen Ausgleichs – neben Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf auch die Vorschrift des Art. 87 Abs. 3 S. 2 LSAVerf.

d) Zusammenfassende Würdigung des Art. 93 ThürVerf im Regelungszusammenhang anderer landesverfassungsrechtlicher Bestimmungen

Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf sieht einen Mehrbelastungsausgleich nur für den Fall der Übertragung staatlicher Aufgaben vor, nicht aber für die Übertragung pflichtiger Aufgaben im eigenen Wirkungskreis, für die Veränderung bestehender Aufgaben sowie für die Begründung besonderer Anforderungen an die Aufgabenerfüllung. Bezogen auf die Übertragung von Staatsaufgaben ist das Thüringer Konnexitätsprinzip zwar strikt in dem Sinn, dass es eine Vollkompensation anordnet. Dadurch dass sich Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf aber auf die Übertragung von Staatsaufgaben beschränkt, greift das Thüringer Konnexitätsprinzip in anderen Fällen von Aufgabenübertragungen und -veränderungen nicht.

Damit ist das Thüringer Konnexitätsprinzip – wie in der Begründung des GE festgestellt wird (S. 14) – nicht so effektiv, wie es bei Ausweitung seines Anwendungsbereichs sein könnte. Insoweit erscheint ein **Einbezug weiterer ausgleichspflichtiger Tatbestände** sinnvoll.

Auch fehlt es gegenwärtig an einer **ausdrücklichen Aufnahme des Erfordernisses der Kostendeckung**, was ein Manko darstellt. Die Beschränkung der Ausgleichspflicht auf einen angemessenen Ausgleich führt nicht dazu, dass das verfassungsrechtliche Erfordernis der Vollkompensation im Einzelfall relativiert würde (vgl. Frage 2).

¹¹ *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 83 Rn. 75, unter Hinweis auf *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270 (274), nach dem – unter Verweis auf § 1 S. 3 Konnexitätsausführungsgesetz Rheinland-Pfalz die Wesentlichkeitsschwelle „im Regelfall erreicht“ ist, „wenn die geschätzte jährliche Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner liegt.“



Fazit: Die aktuelle Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf ist reformbedürftig.

2. Was ist unter einem „angemessenen Ausgleich“ gemäß der aktuell geltenden Fassung des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf zu verstehen?

Das Kriterium „angemessen“ begrenzt die Erstattungspflicht des Landes für den Fall, dass die **Gesamtheit der Thüringer Kommunen** die übertragenen Aufgaben zu teuer erfüllt.¹² Nicht bezogen ist dieses Kriterium dagegen auf die einzelne Kommune, so dass es einem vollen Mehrbelastungsausgleich auch nicht entgegensteht. Denn insoweit ergibt sich eine Begrenzung auf die Durchschnittskosten aus der vertikalen Ausrichtung des Mehrbelastungsausgleichs: Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf bezieht sich auf sämtliche Thüringer Kommunen und damit gerade nicht auf die bei einer einzelnen Gemeinde anfallenden Kosten.¹³

Fazit: Das Kriterium des angemessenen Ausgleichs beschränkt die Erstattungspflicht des Landes für den Fall, dass die Gesamtheit der Kommunen ihre übertragenen Aufgaben zu aufwändig erfüllt.

3. Sehen Sie Bedarf für eine Änderung des Art. 93 Abs. 1 ThürV?

Die Antwort lautet „Ja“.

4. Wie würde sich der Kreis der von der Konnexitätsbestimmung erfassten Aufgaben bei einer Verfassungsänderung gemäß dem Gesetzentwurf verändern?

Das Konnexitätsprinzip würde dann nicht mehr nur die Übertragung staatlicher Aufgaben erfassen, sondern sich auf folgende Formen der Aufgabenveränderungen erstrecken:

- (1) Übertragung staatlicher Aufgaben
- (2) Übertragung von Pflichtaufgaben in eigener Verantwortung
- (3) Umgestaltung von freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu Pflichtaufgaben
- (4) Festlegung verbindlicher Standards für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

5. Wie würden Sie die Voraussetzung einer „wesentlichen Mehrbelastung“ auslegen? Wäre dieses Merkmal Ihrer Meinung nach als

¹² *Aschke*, in: Linck/Baldus/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 93 Rn. 64.

¹³ ThürVerfGH, ThürVGRspr. 2006, 165 (177).



„Bagatellklausel“ zu verstehen? Gibt es ähnliche Formulierungen in den verfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen anderer Bundesländer?

a) Auslegung der Voraussetzung einer „wesentlichen Mehrbelastung“

Die Voraussetzung einer „wesentlichen Mehrbelastung“ würde ich so auslegen, dass unwesentliche Mehrbelastungen, d.h. solche, die im Verhältnis zur Gesamtbelastung nicht ins Gewicht fallen, unberücksichtigt bleiben sollen. Dem liegt der Grundsatz „*Minimis non curat praetor*“ zugrunde, d.h. im Fall einer geringen sachlichen und rechtlichen Auswirkung auf die jeweilige Rechtslage erfolgt keine Berücksichtigung. Nach dem **Normzweck des Konnexitätsprinzips** ist hierbei zu fragen, ob die jeweilige Mehrbelastung den Aufwand des Ausgleichsverfahrens zu rechtfertigen vermag.¹⁴ Ist dies nicht der Fall, so ist eine Mehrbelastung als unwesentlich anzusehen.

b) Bagatellklausel

Man mag dafür das Wort „Bagatellklausel“ verwenden, was im Schrifttum dahingehend verstanden wird, dass „keine hohen Anforderungen an die Wesentlichkeit einer Mehrbelastung zu stellen“ sind.¹⁵ Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass es in der Rechtsprechung des BVerfG bislang keine abgrenzungstauglichen Kriterien dafür gibt, wann eine Bagatelle anzunehmen ist. Dieser Gesichtspunkt begegnet beispielsweise in der Rückwirkungsjudikatur,¹⁶ und niemand weiß, was dies im Einzelnen bedeuten soll. Insofern sollte eine solche Begrenzung in eine Verfassungsnovellierung nicht aufgenommen werden. Nicht klar wird aus der vorgeschlagenen Gesetzesfassung auch der Maßstab der Wesentlichkeit. Fraglich ist, ob insoweit auf die einzelne Kommune abzustellen ist, oder auf die Gesamtheit der Thüringer Kommunen. Richtig ist wohl letzteres, was bspw. in Art. 137 Abs. 6 HessVerf ausdrücklich klargestellt wird.

c) Vergleichbare Regelungen in Verfassungen anderer Länder

Eine Beschränkung des Mehrbelastungsausgleichs durch das Adjektiv „wesentlich“ sehen vor: Art. 71 Abs. 3 S. 3 BWVerf, Art. 78 Abs. 3 S. 2 NRWVerf und Art. 120 SLVerf.

Art. 71 Abs. 3 S. 3 BWVerf entspricht der früheren Rechtsprechung des StGH, nach der nur „ins Gewicht fallende“ Änderungen des Aufgabenzuschnitts oder der Kosten aus der Aufgabenerledigung Anlass sein könnten, die Frage des Mehrbelastungsausgleichs erneut zu stellen.¹⁷ In der Kommentarliteratur heißt es dazu: „Damit bleibt auf der Ebene der Verfassung zwar ungeklärt, wann die Wesentlichkeits- bzw. Erheblichkeitsschwelle erreicht ist; die Entscheidung ist aber numerisch durch den einfachen Landesgesetzgeber [...] erfolgt und obliegt folglich nicht mehr allein der Klärung durch die Rechtsprechung.“¹⁸ Dieser Aussage liegt eine

¹⁴ Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, S. 1114 mwN.

¹⁵ Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, S. 1115 mwN.

¹⁶ BVerfGE 7, 89 (93); 13, 261 (272); 22, 241 (252); 30, 367 (387 ff.); 72, 200 (258 f.); 88, 384 (404); 95, 64 (87); 135, 1 (22 f. Rn. 62).

¹⁷ StGH, VBIBW 1999, 18; dazu Aker, VBIBW 2008, 258 (263).

¹⁸ Pautsch, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Aufl. 2018, Art. 71 Rn. 64.



Verkenning des Verhältnisses von Verfassung, Gesetz und Rechtsprechung zugrunde.

Auch Art. 78 Abs. 3 LVNRW beruht auf einer älteren Rechtsprechung, nach der nicht nur die Übertragung neuer, sondern auch die Erweiterung bereits übertragener Aufgaben zur Kostendeckung verpflichtet, sofern die Belastung der betroffenen Kommunen „wesentlich“ ist.¹⁹ Umstritten ist in Nordrhein-Westfalen aber die Frage, ob insoweit auf „einzelne oder Gruppen von Kommunen“ abzustellen ist,²⁰ oder ob es darauf ankommt, dass „die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit wesentlich belastet werden.“²¹

In Art. 83 Abs. 3 S. 2 BayVerf ist das Wort „wesentlich“ nicht enthalten. Dennoch verlangt die bayerische Verwaltungspraxis (Nr. II.2.5.1. KonsultVer) „in Konkretisierung eines verfassungsimmanenten Bagatellvorbehalts eine wesentliche Mehrbelastung.“²²

d) Praktische Bedeutung des Wesentlichkeitsvorbehalts

In der Praxis wirft die Umsetzung des Konnexitätsprinzips in neuerer Zeit offenbar Schwierigkeiten auf, die darauf zurückgeführt werden, dass sich sein Anwendungsbereich zunehmend erweitert hat. Das Kostenabschätzungsverfahren, das der Aufwandsregelung zugrunde liegt, ist offenbar aufwändig. Aus jeder Aufgabenübertragung oder -veränderung entsteht ein „Ausgleichstopf“, der vom Land zu pflegen ist – neben der ohnehin bestehenden Finanzgarantie und ihrer regelmäßigen Anpassung.²³ Dies spricht letztlich für die Aufnahme eines Wesentlichkeitsvorbehalts.

6. Inwiefern trägt die vorgeschlagene Verfassungsänderung zu einer Stärkung der Kommunen bei?

a) Effektivierung des Konnexitätsprinzips

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung bedeutet eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Denn das Konnexitätsprinzip ist nur dann effektiv, wenn es sich auf alle Arten der Aufgabenzuweisung erstreckt und einen umfassenden Kostenausgleich verlangt. Auf der Grundlage der jetzigen Regelung besteht die Gefahr, dass die finanziellen Mittel, die den Kommunen zur Erledigung ihrer originären Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen, geschmälert werden. Damit findet

¹⁹ VerfGH NRW, OVGE 43, 216 (227).

²⁰ So Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2020, Art. 78 Nr. 10 (S. 226).

²¹ LT-Drs. 13/4424, S. 13.

²² Wollenschläger, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 83 Rn. 75, unter Hinweis auf Ziegler, NVwZ 2008, 270 (274), nach dem – unter Verweis auf § 1 S. 3 Konnexitätsausführungsgesetz Rheinland-Pfalz die Wesentlichkeitsschwelle „im Regelfall erreicht“ ist, „wenn die geschätzte jährliche Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner liegt.“

²³ Eingehend dazu Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, S. 203 ff.



eine schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung statt, der durch die Verfassungsänderung entgegengewirkt werden kann.

b) Das bayerische Vorbild (Art. 83 Abs. 3 BayVerf)

Für die Beurteilung von Art. 5 GE ist eine Analyse der Vorgeschichte der Konnexitätsvorschrift des Art. 83 Abs. 3 BayVerf von erheblichem Interesse. Denn der vorgeschlagene Gesetzentwurf weist auffällige sprachliche Parallelen zu Art. 83 Abs. 3 BayVerf auf, während die derzeitige Fassung des Art. 91 ThürVerf insofern jedenfalls partielle Ähnlichkeit zu Art. 83 BayVerf a.F. zeigt, als darin jeweils nur der Tatbestand der Übertragung staatlicher Aufgaben erfasst wird.²⁴

Die in Bayern zum 1.1.2004 in Kraft getretene Verschärfung des Konnexitätsprinzips wurde seinerzeit damit begründet, dass sich „für den Schutz der Kommunen der bisherige Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung insbesondere wegen seiner Beschränkung auf die übertragenen Aufgaben als zu eng erwiesen“ habe.²⁵ Seitdem gilt Art. 83 Abs. 3 BayVerf für drei Konstellationen, nämlich wenn der Staat den Gemeinden Aufgaben überträgt, sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich verpflichtet oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt. Dabei hat sich vor allem die Variante des Stellsens besonderer Anforderungen an die Aufgabenerfüllung im praktischen Vollzug als konnexitätsrelevant erwiesen.²⁶ Insbesondere lässt sich die Verengung von Beurteilungs- und Prognosespielräumen als besondere Anforderung in diesem Sinn einordnen, so dass die Einführung eines Betreuungsanspruchs für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr darunter subsumiert wird.²⁷ Auch konnten dadurch die kostenintensive Einführung des G 8 (achtjähriges Gymnasium) sowie die Wiedereinführung des G 9 (neunjähriges Gymnasium) aufgefangen werden.²⁸

Fazit: Das Vorbild des Art. 83 BayVerf zeigt in seiner Entwicklungsgeschichte, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bewirken kann. In seiner Neufassung durch Art. 5 GE würde Art. 93 Abs. 1 ThürVerf insbesondere diejenigen Fälle erfassen, in denen der Freistaat an eine nicht übertragene Aufgabe besondere Anforderungen stellt und sich somit durch Festlegung bestimmter Standards eine Steuerung der Aufgabe trotz fehlender Übertragung vorbehält.²⁹

7. Wird durch die vorgeschlagene Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung Ihrer Meinung nach ein umfassender Kostenausgleich gewährt? Warum nicht?

Die vorgeschlagene Änderung gewährt keinen umfassenden Kostenausgleich. Denn sie beschränkt den Mehrbelastungsausgleich auf eine „wesentliche Mehrbelastung“

²⁴ Vgl. zu Art. 83 Abs. 3 BayVerf a.F. BayVerfGHE 12, 48 (61); 49, 37 (55 f.).

²⁵ LT-Drs. 14/12011, S. 1.

²⁶ Dazu umfassend Wollenschläger, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 83 Rn. 64 ff.

²⁷ Huber/Wollenschläger, VerwArch 100 (2009), 305 (333 ff.)

²⁸ LT-Drs. 17/17725, S. 5 f.

²⁹ Aker, VBIBW 2008, 258 (263):



und limitiert die Ausgleichshöhe auf „durchschnittlich notwendig entstehende Aufwendungen“.

8. Gewährt die vorgeschlagene Verfassungsänderung dem Gesetzgeber einen hinreichenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung von Bestimmungen über die Kostendeckung? Welche Möglichkeiten stehen dem Gesetzgeber hiernach zur Verfügung?

Der Gesetzgeber hat bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Kostendeckung weiterhin die Möglichkeit, die Kommunen auf eigene Einnahmen zu verweisen, wie dies der ThürVerfGH in seinem Grundsatzurteil vom 21.6.2005 klargestellt hat.³⁰ Insoweit ist auf die zutreffenden Ausführungen der Gesetzesbegründung, S. 14 Mitte, zu verweisen.

9. Halten Sie die „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ für ein sachgerechtes Kriterium zur Bestimmung des Umfangs der Ausgleichspflicht des Landes? Gibt es Ihrer Meinung nach geeignetere Anknüpfungspunkte?

a) Durchschnittlich notwendig entstehende Aufwendungen

In der Sache ist das Kriterium der „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ sachgerecht. Denn Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf regelt die vertikale Finanzverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen und ist damit auf die Gesamtheit aller Kommunen des Landes bezogen. Damit knüpft die Pflicht des Landes zum Mehrbelastungsausgleich zwingend an die Durchschnittskosten der kommunalen Aufgabenerfüllung an. Dies verhindert, dass das Land für eine finanziell besonders aufwendige Aufgabenerfüllung einer einzelnen Kommune einstehen muss.³¹

b) Alternative Anknüpfungspunkte

Geeignetere Anknüpfungspunkte sehe ich nicht. Allerdings sollte diese Norminterpretation der Verfassungsrechtsprechung überlassen bleiben, die hierzu schon sachgerecht judiziert hat. In der Aufnahme dieser Formulierung in den Verfassungstext sehe ich keinen verfassungsrechtlichen Mehrwert. Dagegen spricht das prinzipielle Anliegen, den Verfassungstext möglichst kurz und damit möglichst allgemein verständlich zu halten.

10. Wird durch die Formulierung des Gesetzentwurfs deutlich, dass sowohl Aufgaben des „übertragenen“ als auch des „eigenen Wirkungskreises“ von der Regelung erfasst sein sollen? Würden Sie – alternativ zum Textvorschlag des Entwurfs – dazu raten, die

³⁰ ThürVerfGH, ThürVGRspr. 2006, 165 (180 ff.).

³¹ *Aschke* in: Linck/Baldus/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 93 Rn. 64.



Begrifflichkeiten des „eigenen“ und des „übertragenen Wirkungskreises“ im Verfassungstext zu verwenden?

a) Zu den erfassten Tatbeständen

Es wird hinreichend deutlich, dass Aufgaben des übertragenen und eigenen Wirkungskreises erfasst sein sollen.

b) Verwendung der Begrifflichkeiten des „eigenen“ und des „übertragenen“ Wirkungskreises

Nicht hinreichend präzise erscheint die zweite Variante des Art. 5 S. 2 GE, d.h. die Formulierung „bestehende Aufgaben verändern“. Insbesondere wird die Abgrenzung zur dritten Variante (Stellen besonderer Anforderungen) nicht deutlich. Vorzugswürdig erscheint an dieser Stelle der Wortlaut der Bayerischen Verfassung: „verpflichtet er (d.h. der Staat) sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis“. (vgl. dazu den eigenen Textvorschlag in Teil 4).

Auch Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessVerf spricht von der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender „eigener oder übertragener Aufgaben“.

11. Handelt es sich bei der vorgeschlagenen Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung um eine sogenannte „strikte Konnexitätsregelung“?

Der Begriff der strikten Konnexitätsregelung wird unterschiedlich gebraucht. Im Schrifttum begegnen insbesondere drei Begriffsverwendungen:

a) „Strikt“ im Sinne der Anordnung eines vollen Kostenausgleichs

In seiner Kommentierung zu Art. 93 ThürVerf stellt *Manfred Aschke* klar, dass Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf „grundsätzlich einen vollen Kostenausgleich“ anordnet. Daraus folgert er: „Nach Thüringer Verfassungsrecht gilt somit für den Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ein striktes Konnexitätsprinzip.“³²

b) „Strikt“ im Sinne der Anordnung eines „entsprechenden“, nicht nur „angemessenen“ finanziellen Ausgleichs

Johannes Dietlein legt in seinen Kommentierungen zum Nordrhein-Westfälischen Kommunalrecht eine andere Begriffsverwendung zugrunde. Ein relatives Konnexitätsprinzip bedeute, dass die Länder einen angemessenen finanziellen Ausgleich für eine Mehrbelastung vorsehen müssten, während ein striktes Konnexitätsprinzip auf den Fall beschränkt sei, dass das Land einen entsprechenden finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung zu gewähren habe.³³ Nach dieser Terminologie wäre die jetzige Regelung in Art. 93 Abs. 1 ThürVerf als relatives Konnexitätsprinzip auszulegen.

³² *Aschke* in: Linck/Baldus/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 93 Rn. 61.

³³ *Dietlein*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 17 ff.



c) „Strikt“ im Sinne der Verpflichtung zur gleichzeitigen Anordnung einer Kostendeckung

Arne Pautsch versteht in seiner Kommentierung zu Art. 71 Abs. 3 S. 2 BadWürttVerf ein striktes Konnexitätsprinzip als Verpflichtung dazu, „bei einer Aufgabenübertragung stets Bestimmungen über die Kostendeckung zu treffen.“³⁴

Zusammenfassend herrscht in der Dogmatik des kommunalrechtlichen Konnexitätsprinzips offenbar keine Einigkeit dazu, wann ein solches als strikt zu bezeichnen sein soll. Der Begriff „striktes Konnexitätsprinzip“ bedarf daher, will man ihm überhaupt Differenzierungskraft zugestehen, stets eines erklärenden Zusatzes.

Mit Blick auf den Normzweck des Konnexitätsprinzips ist die Neuregelung des Art. 5 GE insofern als strikt anzusehen, als sie dem Land keine Möglichkeiten mehr gewährt, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie schleichend durch Übertragung und Umgestaltung von Aufgaben zu verändern. Für ein Verständnis des Art. 5 GE als striktes Konnexitätsprinzip spricht auch die Gesetzesbegründung zu dem in seiner Textfassung ähnlichen Art. 83 Abs. 3 BayVerf.³⁵

12. Wie bewerten Sie die vorgeschlagene Regelung im Vergleich mit den Konnexitätsbestimmungen anderer Landesverfassungen?

In Bezug auf die Konnexitätsbestimmungen anderer Landesverfassungen verweise ich auf meinen obigen Ausführungen.

Zur vorgeschlagenen Regelung ist festzustellen, dass diese teils positiv, teils negativ zu bewerten ist.

Im Wesentlichen positiv zu bewerten ist die vorgeschlagene Neufassung des Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf. Sprachlich holprig erscheint der zweifache Satzbeginn mit „Das Land“ (Art. 93 Abs. 1 S. 1 und S. 2). Hier könnte verkürzt „Es“ verwendet werden. Im Übrigen ist die Vorschrift des Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf n.F. in Ordnung. Sie entspricht der Regelung des Art. 83 Abs. 3 BayVerf, die sich in der Praxis bewährt.

Bei Art. 93 Abs. 1 S. 3 ThürVerf sollte das Adjektiv „wesentlich“ ebenso gestrichen werden wie die Beschränkung des Ausgleichs auf „die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“. Ein Bagatellvorbehalt führt zu Rechtsunsicherheit, die Beschränkung auf die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen entspricht dem Stand der Thüringer Verfassungsrechtsprechung.

13. In welchen nennenswerten Aufgabenbereichen der Thüringer Kommunen wird die derzeitige Fassung des Art. 99 III dem Grundsatz der Konnexität (nicht) gerecht?

Diese Frage verstehe ich nicht. Art. 99 Abs. 3 ThürVerf regelt die Aufstellung des Haushaltsplans. Möglicherweise soll Art. 99 Abs. 3 S. 2 ThürVerf auf den Prüfstand gestellt werden, wonach der Landtag Mehrausgaben oder Mindereinnahmen

³⁴ *Pautsch*, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 71 Rn. 60.

³⁵ LT-Drs. 14/12011, S. 2.



gegenüber dem Entwurf der Landesregierung nur beschließen kann, wenn Deckung gewährleistet ist. Nach der Rechtsprechung des ThürVerfGH genügt es, wenn der Gesetzgeber den Mehrbelastungsausgleich im Haushaltsgesetz jeweils in einem eigenen Ansatz ausweist. Der Landtag kann allerdings nach Art. 99 Abs. 3 S. 2 ThürVerf jeden Einzelansatz hinsichtlich Zweck und Höhe ändern.³⁶

Falls es sich bei „Art. 99 III“ um einen Tippfehler handeln sollte und tatsächlich Art. 91 Abs. 3 ThürVerf gemeint ist, lautet die Antwort: Die jetzige Regelung wird dem Konnexitätsgrundsatz nicht gerecht im Bereich der pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sowie zusätzlichen Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises.

14. Wie weitreichend kann die Finanzlage der Kommunen – etwa in Anbetracht konnexitätsrelevanter Weichenstellungen des Bundes – durch die vorgeschlagene Änderung der Landesverfassung beeinflusst werden?

Durch die vorgeschlagene Änderung des Art. 93 ThürVerf kann die Finanzlage der Kommunen prinzipiell verbessert werden – das zeigt das Beispiel des Art. 83 Abs. 3 BayVerf.³⁷

Klarzustellen ist allerdings, dass das durch Art. 5 GE eingeführte Konnexitätsprinzip seinem Wortlaut nach **nur für die durch den Freistaat Thüringen verursachten Kosten** gilt.³⁸ Es ist mithin nicht einschlägig, „wenn der Bund eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden überträgt, wenn Inhalt und Umfang der gemeindlichen Aufgaben durch Bundes- und Europarecht bestimmt werden oder wenn durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden und dabei kein eigener Gestaltungsspielraum des Landes verbleibt, der eine Rücksichtnahme auf die bei den Gemeinden entstehenden Kosten ermöglicht.“³⁹ Insbesondere liegt keine Verursachung durch den Freistaat Thüringen vor, wenn Bundes- oder Landesrecht eine kommunale Zuständigkeit vorsieht und der Freistaat lediglich die zuständige kommunale Ebene bestimmt.⁴⁰

Vor Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Thüringer Kommunen durch Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG geschützt. In seinem Zusammenspiel mit dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgrundsatz verhindert dieses bundesrechtliche Aufgabenübertragungsverbot auch, dass die Kommunen kostenträchtigen bundesgesetzlichen Aufgabenerweiterungen schutzlos ausgesetzt sind.⁴¹

³⁶ *Ohler*, in: Linck/Baldus/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 99 Rn. 26.

³⁷ Vgl. dazu *Engelbrecht*, BayVBl. 2007, 167 (170).

³⁸ Vgl. zu Art. 83 Abs. 3 BayVerf *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 83 Rn. 67.

³⁹ Zu Art. 83 Abs. 3 BayVerf LT-Drs. 14/12011, S. 6; ebenso VerfGHE 60, 184 (231); *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (491 ff.).

⁴⁰ Zu Art. 83 Abs. 3 BayVerf VerfGHE 60, 184 (232); *Zieglmeier*, NVwZ 2009, 1455 (1456 f.).

⁴¹ *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, S. 18.



Allerdings greift das kommunalverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip dann ein, wenn der Bund eine Aufgabe neu schafft, für deren Vollzug die Länder zuständig sind, die Länder diese Aufgabe dann aber sogleich den Kommunen zuweisen. Solche Fälle begegnen in der Praxis offenbar zunehmend, insbesondere auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, dem Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge.⁴² Im Schrifttum stößt ihre Lösung über das Konnexitätsprinzip insofern auf Kritik, als hier der ursprüngliche Gedanke des Konnexitätsprinzips – einer Selbstentlastung der Länder vorzubeugen – nicht passe.⁴³

Fazit: Die Finanzlage der Kommunen kann durch die Effektivierung des Konnexitätsprinzips erheblich verbessert werden.

15. Welche demokratietheoretischen Erwägungen sprechen jeweils für bzw. gegen die geplante Neuregelung?

Die Neuregelung stärkt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, indem sie die Finanzhoheit der Kommunen gegenüber einer schleichenden Aushöhlung durch Übertragungen und Veränderungen von Aufgaben durch die durchgehende Gewährung eines Mehrbelastungsausgleichs absichert. Dadurch stärkt sie die **Partizipation des Bürgers am Staatswesen**. Gegen die Neuregelung könnte allenfalls sprechen, dass sie im Ergebnis die finanzielle Leistungsfähigkeit des Freistaats Thüringen beeinträchtigt, was damit auch die Spielräume des Thüringer Landtags beschränkt.

16. Inwieweit würde sich der vorgeschlagene Wortlaut „finanzieller Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ auf die derzeit laufenden Ausgleichszahlungen auswirken?

a) Zeitlicher Anwendungsbereich der Neuregelung

Der Inhalt der Neuregelung findet erst auf Aufgabenübertragungen und Aufgabenveränderungen Anwendung, welche nach dem In-Kraft-Treten der Verfassungsänderung erfolgen.⁴⁴ Damit gilt er für laufende Ausgleichszahlungen nicht. In Anlehnung an die Entwicklung des Art. 83 Abs. 3 BayVerf ist im „Nebeneinander dieser beiden Finanzierungssysteme“ kein Verstoß „gegen die Forderung nach Folgerichtigkeit eines Regelwerks“ zu sehen; denn es ist „unvermeidliche Folge der

⁴² Dazu *Henneke* Der Landkreis 2020, 471 (474).

⁴³ *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, S. 206.

⁴⁴ Vgl. zum Parallelproblem des Inkrafttretens des Art. 83 Abs. 3 S. 1 BayVerf *Wolff*, in: *Lindner/Möstl/Wolff* (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 83 Rn. 103.



Weiterentwicklung des Finanzierungssystems.⁴⁵ Maßgeblich ist der Zeitpunkt der gesetzlichen Aufgabenzuweisung, nicht die Gesetzesanwendung im Einzelfall.⁴⁶

b) Inhaltliche Auswirkung

Im Übrigen sind auf Grundlage der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen bereits jetzt maßgeblich, so dass sich keine inhaltliche Veränderung ergäbe.

17. Welche Folgen hätte die geplante Neuregelung für die kurz-, mittel- und langfristigen Finanzspielräume des Landeshaushaltsgesetzgebers und wie sind diese Folgen angesichts der pandemiebedingten Belastungen des Landeshaushalts zu bewerten?

Zu den Folgen für die Finanzspielräume des Landeshaushaltsgesetzgebers mit Blick auf die pandemiebedingten Belastungen des Landeshaushalts sollte besser eine Anfrage an das Finanzministerium gestellt werden. Als Inhaberin eines öffentlich-rechtlichen Lehrstuhls der Friedrich-Schiller-Universität Jena verfüge ich hierzu nicht über ein überlegenes Sachwissen. Wie den Medien zu entnehmen war, soll das Thüringer Haushaltsvolumen auf einen Rekordwert von etwa 11,7 Milliarden Euro steigen, wobei Kredite von knapp 1,6 Milliarden aufgenommen werden. Dabei sollen allerdings auch die Thüringer Kommunen 200 Millionen mehr bekommen.⁴⁷

Fazit: Pandemiebedingt sind nicht nur die finanziellen Spielräume des Freistaats Thüringen, sondern auch diejenigen der Thüringer Kommunen geschrumpft. Daher wäre es der richtige Zeitpunkt, die Thüringer Kommunen durch langfristig wirkende Maßnahmen zu unterstützen.

4. Teil: Fazit

Art. 93 Abs. 1 ThürVerf ist reformbedürftig. Art. 5 GE schlägt hierzu insofern die richtige Richtung ein, als er das Konnexitätsprinzip effektiviert.

In sprachlicher Fassung und normativer Aussage ist Art. 5 GE indes kritikwürdig. Der doppelte Satzbeginn mit „Das Land“ ist sprachlich redundant. Schwerer wiegt die Doppelung der normativen Aussage, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben übertragen werden können. Diese fände sich nach Einführung des Art. 5 GE in Art. 91 Abs. 3 ThürVerf sowie zugleich in Art. 93 Abs. 1 S. 2 Fall 1.

Kritikwürdig ist ferner die Formulierung „gleichzeitig“ in Art. 5 S. 2. Denn sie betont den zeitlichen Zusammenhang. Die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips, d.h. die Belehrung des Gesetzgebers über die Folgen einer Übertragung oder Veränderung von Aufgaben, wird aber nur dann erfüllt, wenn bereits in dem Gesetz, das die Aufgabe überträgt, zumindest die Grundlinien einer Ausgleichsregelung enthalten sind.⁴⁸ Daher

⁴⁵ VerfGHE 60, 184 (214).

⁴⁶ Zu Art. 83 BayVerf BayVGH NVwZ-RR 2014, 972 (975); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 83 Rn. 70.

⁴⁷ <https://www.mdr.de/thueringen/haushalt-finanzen-etat-rotrotgruen-cdu-100.html>, zul. abgerufen am 14.1.2021.

⁴⁸ So VfG Bbg, DÖV 2002, 522 (524); zusammenfassend *Engelbrecht*, BayVBl. 2007, 164 (166).



erscheint die Formulierung „dabei“, die ein Junktim in diesem Sinn auch normativ festschreiben würde, vorzugswürdig.

Vorgeschlagen wird folgende alternative Fassung des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf:

„Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Überträgt es den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 91 Abs. 3 Aufgaben, verpflichtet es sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

München, den 19. Januar 2021

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger

THÜR. LANDTAG POST
25.01.2021 07:13
1920/2021



Universität Potsdam · August-Bebel-Str. 89 · 14482 Potsdam

An den Verfassungsausschuss
des Thüringer Landtags
- nur per Mail an
poststelle@thueringer-landtag.de -

Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, ins-
besondere Staatsrecht, Verwaltungs-
und Kommunalrecht

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Sekretariat: Maria Augustin
Telefon: 0331/977-3519
Telefax: 0331/977-3535
Datum: 23. Januar 2021

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/1018
zu Drs. 7/1628

zum Themenkomplex "Konnexitätsprinzip"

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts, Drs. 7/1628, hier zur möglichen Neuregelung des Art. 91 Abs. 3 ThürV – Konnexitätsprinzip und Mehrbelastungsausgleich

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Schard,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst danke ich Ihnen für die mir eingeräumte Möglichkeit, zu dem oben bezeichneten Gesetzentwurf Drs. 7/1628 Stellung zu nehmen. Den mir übermittelten Fragenkatalog beantworte ich wie folgt:

1. Wie beurteilen Sie – insbesondere im Vergleich zu den Verfassungen der anderen Länder der Bundesrepublik Deutschland – die aktuell geltende Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung?

Die bisherige Thüringer Konnexitätsregelung in Art. 93 Abs. 1 ThürV weist zwei Mängel auf: Zum einen wird auf Tatbestandsseite die Verpflichtung zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben nicht erfasst. Zum anderen wird auf Rechtsfolgenseite nur ein angemessener finanzieller Ausgleich, aber kein vollständiger angeordnet. Das zweite Defizit wird allerdings etwas abgemildert durch die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, der die Angemessenheit des Ausgleichs im Sinne eines vollständigen Ersatzes der Durchschnittskosten kommunaler Aufgabenerfüllung interpretiert. So spricht der Thüringer Verfas-

Bankverbindung:
Landeshauptkasse
Kontonummer: 7110402844
BLZ: 300 500 00
WestLB Düsseldorf

Dienstgebäude:
Haus 1 Zimmer 3.31
August-Bebel-Straße 89
14482 Potsdam

E-Mail: thorsten.ingo.schmidt@uni-potsdam.de

Internet: www.uni-potsdam.de/lis-staatverwkom



sungsgerichtshofs in seinem Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, LVerfGE 16, 593, einerseits von einem „strikt konnexen, leistungs- und finanzkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleich“ (Leitsatz 3), räumt aber andererseits dem Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum zur Festsetzung einer Interessenquote zu Lasten der Kommunen ein (Leitsatz 4).

2. Was ist unter einem „angemessenen Ausgleich“ gemäß der aktuell geltenden Fassung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung zu verstehen?

Ein angemessener Ausgleich stellt gerade keinen entsprechenden oder gar vollständigen Ausgleich dar, sondern bleibt von seinem Umfang her dahinter zurück. Dem Gesetzgeber bleibt es möglich, eine sogenannte „Interessenquote“ zu Lasten der Kommunen festzulegen.

3. Sehen Sie Bedarf für eine Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung?

Ja, unbedingt.

4. Wie würde sich der Kreis der von der Konnexitätsbestimmung erfassten Aufgaben bei einer Verfassungsänderung gemäß dem Gesetzentwurf verändern?

Würde die Verfassung entsprechend geändert, würden neben der Übertragung neuer staatlicher Aufgaben auch die Erweiterung bereits zuvor übertragener staatlicher Aufgaben sowie die Verpflichtung zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben erfasst.

5. a) Wie würden Sie die Voraussetzung einer „wesentlichen Mehrbelastung“ auslegen?

Das Erfordernis einer wesentlichen Mehrbelastung bedeutet, dass nicht bereits jede zusätzliche Belastung den Ausgleichsanspruch auslöst, sondern nur eine solche, die über eine Unwesentlichkeitsgrenze hinausreicht. Dafür gibt es keinen feststehenden prozentualen Wert; m.E. sind zumindest alle Belastungen von bis zu 3% zusätzlich davon nicht erfasst. Allerdings ließen sich auch andere prozentuale Werte als Bagatellgrenze vertreten.

b) Wäre dieses Merkmal ihrer Meinung nach als Bagatellklausel zu verstehen?

Ja.

c) Gibt es ähnliche Formulierungen in den verfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen anderer Bundesländer?

Ja, und zwar ist von einer „wesentliche[n] Mehrbelastung“ in Art. 71 Abs. 3 LV BW die Rede und die Formulierung „wesentliche Belastung“ wird in Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW und Art. 120 Abs. 3 S. 2 SaarIV verwendet.

6. Inwiefern trägt die vorgeschlagene Verfassungsänderung zu einer Stärkung der Kommunen bei?

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung bedeutet eine deutliche Stärkung der Kommunen, weil von der ausgedehnten verfassungsrechtlichen Regelung nunmehr sowohl die Erweite-

ben als auch die Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter Selbstverwaltungsaufgaben erfasst werden. Dieser Ausgleichsanspruch räumt den Kommunen eine stärkere Rechtsposition ein als ihre Beteiligung am kommunalen Finanzausgleich gemäß Art. 93 Abs. 3 ThürV.

7. Wird durch die vorgeschlagene Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung Ihrer Meinung nach ein umfassender Kostenausgleich gewährt? Warum (nicht)?

Nein, meines Erachtens wird auch durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung aus gleich zwei Gründen kein umfassender Kostenausgleich gewährt. Zum einen erfolgt tatbestandlich eine Beschränkung auf eine „wesentliche [...] Mehrbelastung“. Zum andern werden als Rechtsfolge nur die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen ersetzt, nicht aber sämtliche notwendig entstehenden Aufwendungen.

8. Gewährt die vorgeschlagene Verfassungsänderung dem Gesetzgeber einen hinreichenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung von Bestimmungen über die Kostendeckung? Welche Möglichkeiten stehen dem Gesetzgeber hiernach zur Verfügung?

Ja. Es verbleibt ein relativ großer Spielraum. Der Gesetzgeber kann die Bagatellgrenze definieren und Verfahren zur Ermittlung der durchschnittlich notwendigen Kosten festlegen, etwa hinsichtlich der Bildung von Vergleichsgruppen und der Gewichtung der Kommunen.

9. Halten Sie die „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ für ein sachgerechtes Kriterium zur Bestimmung des Umfangs der Ausgleichspflicht des Landes? Gibt es Ihrer Meinung nach geeignetere Anknüpfungspunkte?

Nein. Diese Formulierung orientiert sich offensichtlich an Art. 78 Abs. 3 LV NRW und Art. 120 SaarV und importiert die dadurch hervorgerufene Auslegungsprobleme nach Thüringen. Zwar sollten, um kommunaler Verschwendung vorzubeugen, nur die erforderlichen Aufwendungen ersetzt werden. Diese können aber je nach Größe, Einwohnerzahl und Lage der Kommunen recht unterschiedlich sein, weshalb aus meiner Sicht auf das Merkmal „durchschnittlich“ verzichtet werden sollte.

10. a) Wird durch die Formulierung des Gesetzentwurfs deutlich, dass sowohl Aufgaben des „übertragenen“ als auch des „eigenen“ Wirkungskreises von der Regelung erfasst sein sollen?

Ja. Dies ergibt sich meines Erachtens im Wege der Auslegung. Zumindest die Formulierung „bestehende Aufgaben verändern“ erfasst auch die Umwandlung freiwilliger in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.

b) Würden Sie – alternativ zum Textvorschlag des Entwurfs – dazu raten, die Begrifflichkeiten des „eigenen“ und „übertragenen“ Wirkungskreises zu verwenden?

Das erscheint mir systematisch wünschenswert, aber nicht zwingend notwendig.

11. Handelt es sich bei der vorgeschlagenen Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung um eine sogenannte „strikte Konnexitätsregelung“?

Der Änderungsvorschlag weist deutlich in diese Richtung.

12. Wie bewerten sie die vorgeschlagene Regelung im Vergleich mit den Konnexitätsbestimmungen anderer Landesverfassungen?

Die vorgeschlagene Regelung schließt die schlimmsten Lücken der bisher bestehenden thüringer Vorschrift, bleibt aber wegen der Bagatellklausel und der Orientierung am Durchschnitt hinter anderen Landesverfassungen wie bspw. der sächsischen in Art. 85 Abs. 2 SächsV zurück.

13. In welchen nennenswerten Aufgabenbereichen der Thüringer Kommunen wird die derzeitige Fassung des Art. 99 III dem Grundsatz der Konnexität nicht gerecht?

Diese Frage ist für mich unklar, weil Art. 99 Abs. 3 ThürV die Einbringung des Entwurfs des Haushaltsplans betrifft und nicht diesen Fall.

14. Wie weitreichend kann die Finanzlage der Kommunen – etwa in Anbetracht konnexitätsrelevanter Weichenstellungen des Bundes – durch die vorgeschlagene Änderung der Landesverfassung beeinflusst werden?

Art. 93 Abs. 1 ThürV bindet – egal in welcher Fassung – nur den Freistaat Thüringen, nicht aber den Bund. Vor der Übertragung neuer Aufgaben durch den Bund direkt auf die Kommunen sind diese seit der Föderalismusreform I 2006 durch Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG geschützt.

Tendenziell wird der Ausbau des Mehrbelastungsausgleichs, der unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen gewährt wird, eher auf Kosten des kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 93 Abs. 3 ThürV erfolgen, der die Finanzkraft der Kommunen berücksichtigt. Dies wird innerhalb der Gruppe der Kommunen eher ohnehin schon finanzstarken Kommunen zu Gute kommen als finanzschwachen.

15. Welche demokratiepolitischen Erwägungen sprechen jeweils für bzw. gegen die geplante Neuregelung?

Zwar mögen gegen die geplante Neuregelung die Einschränkung des Budgetrechts des Thüringer Landtags und die Vielzahl kommunaler Einzelabrechnungen sprechen. Zudem könnte über eine entsprechende Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ebenso eine

angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen erreicht werden, welche dann allerdings unter dem Vorbehalt der Berücksichtigung von deren Finanzkraft stände.

Für die Neuregelung ist indes anzuführen, dass dadurch eine stärkere Verbindung zwischen der politischen Entscheidung zur Aufgabenerfüllung und der Pflicht, die finanziellen Lasten möglichst vollständig zu tragen, nach dem Grundsatz „wer bestellt, bezahlt!“ hergestellt wird. Zudem steht der kommunale Finanzausgleich in Thüringen unter dem Vorbehalt der Berücksichtigung der Aufgaben des Landes und ist damit letztlich nicht so stark ausgeprägt wie in anderen Ländern, wobei allerdings zweifelhaft erscheint, ob Art. 28 Abs. 3; Art. 115c Abs. 3 GG eine solche Einschränkung der Garantie des kommunalen Finanzausgleichs überhaupt noch zulassen.

16. Inwieweit würde sich der vorgeschlagene Wortlaut „finanzieller Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ auf die derzeit laufenden Ausgleichszahlungen auswirken?

Da weder im Wortlaut des Änderungsvorschlags eine Beschränkung auf neu übertragene Aufgaben – wie z.B. in Niedersachsen in Art. 57 Abs. 4 S. 4 NdsV – vorgesehen ist noch eine Übergangsvorschrift die Anwendung einschränken soll, fände die Neuregelung meines Erachtens auch auf die derzeit laufenden Ausgleichszahlungen mit der Folge Anwendung, dass es tendenziell zu einer Erhöhung der Zahlungen an die Kommunen käme.

17. Welche Folgen hätte die geplante Neuregelung für die kurz-, mittel- und langfristigen Finanzspielräume des Landeshaushaltsgebers und wie sind diese Folgen angesichts der pandemiebedingten Belastungen des Landeshaushalts zu bewerten?

Die Neuregelung schränkte die Finanzspielräume des Landeshaushaltsgebers ein und erhöhte gleichzeitig diejenigen der Kommunen, weil diese nicht mehr andere Mittel für die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie für die übertragenen staatlichen Aufgaben einsetzen müssten. Zwar mag die Neuregelung von manchen Seiten auf den ersten Blick wegen der pandemiebedingten Belastungen des Landeshaushalts skeptisch gesehen werden, indes korrigiert sie letztlich das sachwidrige Auseinanderfallens zwischen inhaltlicher Festlegung der Aufgabe und Kostentragungspflicht. Im Übrigen sind auch die kommunalen Haushalte durch die Pandemie stark belastet.



Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam