



Der Präsident

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Dr. Sebastian Dette

Mitglieder des
Verfassungsausschusses
des Thüringer Landtags
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen
– Reform des Staatsorganisationsrechts
Drucksache 7/1628
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU**

Themenkomplex „Konnexitätsprinzip“

Rudolstadt,
22. Januar 2021

hier: Äußerung nach § 111 Abs. 4 GOLT

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

durch die Änderung des Art. 93 Abs. 1 Thüringer Verfassung (ThürVerf) sollen für Kommunen belastende Änderungen im kommunalen Aufgabenbestand nur zugelassen werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Soweit sich infolge neuer Pflichtaufgaben oder Standarderhöhungen von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis wesentliche Mehrbelastungen ergeben, soll auch hierfür "ein finanzieller Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen" geschaffen werden.

Der derzeitige Mehrbelastungsausgleich gilt nur für den übertragenen Wirkungskreis und ist unabhängig von der Leistungskraft des Landes und der Finanzkraft der Kommunen. Dadurch schützt er die Kommunen davor, dass das Land (eigene) staatliche Aufgaben nur aus haushaltspolitischen Interessen auf die kommunale Ebene überträgt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit der Verfassungsänderung ein Mehrbelastungsausgleich im Sinne eines von allgemeinen Einnahmen unabhängigen - finanzkraftunabhängigen - Ausgleichs geschaffen werden soll.

Hierfür spricht die Formulierung, einen finanziellen Ausgleich für die „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ zu schaffen. Systematik und Regelungszweck deuten ebenfalls darauf hin. Denn da schon jetzt der ungedeckte Finanzbedarf – finanzkraftabhängig – vom Land zu gewährleisten ist, kann der Regelungszweck nur darin liegen, eine finanzkraftunabhängige Erstattungsleistung normieren zu wollen.

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Durch die Gesetzesänderung soll gerade nicht der bislang finanzkraftunabhängige Mehrbelastungsausgleich als Ausprägung einer strikten Konnexität abgeschafft, sondern dieser vielmehr erweitert werden.

Der Gesetzentwurf lässt offen, wie ein solcher erweiterter Mehrbelastungsausgleich im Weiteren ausgestaltet und umgesetzt werden sollte.

Inbesondere für den Fall, dass eine Integration des finanzkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleichs in das reguläre System des finanzkraftabhängigen Ausgleichs zu einem späteren Zeitpunkt möglich bzw. beabsichtigt sein sollte, sollte dies geregelt werden.

Davon ausgehend nimmt der Rechnungshof zum Gesetzentwurf weiter wie folgt Stellung:

- I. Die vorgesehene Verfassungsänderung ist rechtlich nicht zwingend erforderlich. Bereits nach der bestehenden Regelung sind die finanzielle Mindestausstattung und eine angemessene Finanzausstattung sicherzustellen. Dies gilt auch bei der Einführung von Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis oder bei Standarderhöhungen.

Nach der Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ist die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen unabhängig von der Leistungskraft des Landes zu gewährleisten und zielt auf eine angemessene Finanzausstattung ab.¹ Diese Finanzgarantie gilt auch im Fall der Übertragung von Aufgaben auf Kommunen im eigenen Wirkungskreis. Ergeben sich aus einer neuen gesetzlichen Regelung relevante Mehrbedarfe, ist der Gesetzgeber schon heute verpflichtet, die verfassungsrechtlich notwendigen Abwägungen zu treffen und einen angemessenen Ausgleich zu schaffen.

Der sich aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ergebenden Beobachtungspflicht² kommt das Land durch die Revisionen des kommunalen Finanzausgleichs nach § 3 Abs. 5 und 6 ThürFAG nach. Bei diesen sind neu entstandene und absehbare Mehrausgaben bedarfserhöhend zu berücksichtigen. Wird die Aufgabenänderung bzw. Standarddefinition zu einem Zeitpunkt wirksam, zu dem die Rechtsänderung in die Berechnungen und Abwägungen zum kommunalen Finanzausgleich eingeflossen sind, wird der Verfassungsgarantie über die Bedarfserhebung und die Deckung des durch eigene Einnahmen der Kommunen nicht gedeckten Finanzbedarfs Rechnung getragen. Einer besonderen Norm bedarf es insoweit nicht.

In der Abwägung nicht berücksichtigt ist bisher eine Mehrbelastung für den Zeitraum zwischen Wirksamwerden der Mehrbelastung und der Revision im Finanzausgleich. Wegen der Revisionen nach § 3 Abs. 5 und 6 ThürFAG, die Gesetzesänderungen und prognostisch absehbare Mehrbelastungen berücksichtigen, dürfte die Erforderlichkeit einer separaten Ausgleichsbestimmung unter Berücksichtigung der Dauer von Gesetzgebungsverfahren nur einen relativ kurzen Zeitraum betreffen.

¹ ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, juris Rn. 137 ff. Diese Entscheidung hat der ThürVerfGH in seinem Urt. v. 02.11.2011 – 13/10 bestätigt.

² ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, juris u.a. Rn. 142 sowie Urt. v. 02.11.2011 – 13/10, juris Rn. 90.

Auch für diesen Zeitraum haben die Kommunen das berechnete Interesse an einer angemessenen Finanzausstattung, die die Mehrbelastungen berücksichtigt. Nach Auffassung des Rechnungshofs ergibt sich die Verpflichtung des Landes, in diesem Zeitraum ein Unterschreiten der finanziellen Mindestausstattung zu verhindern, ebenfalls unmittelbar aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Die verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Verfahren und notwendigen Abwägungen für Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf, die pflichtige Anhörung der Kommunen nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf und die insoweit zwingenden Gesetzesfolgenabschätzungen, die immer auch die finanziellen Mehraufwendungen der Kommunen in den Blick nehmen müssen, lassen keinen tatsächlichen Bedarf an einer Verfassungsänderung erkennen. Eine fehlende Berücksichtigung wesentlicher Mehrbelastungen, die zu einem Unterschreiten der finanziellen Mindestausstattung führt, wäre nicht verfassungskonform.

- II. Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs lassen kein Bedürfnis für die vorgeschlagene Verfassungsänderung erkennen; die angemessene Finanzausstattung der Kommunen wird gewährleistet.

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.

Meist verzeichneten die Kommunen nur vereinzelt Jahre, in denen der Haushaltsausgleich nicht gelang. Fälle, in denen Kommunen dauerhaft nicht den Haushaltsausgleich erwirtschafteten, hatten zumeist individuelle Ursachen. So waren u. a. Fehlentscheidungen in der Vergangenheit ursächlich für diese Lage. In diesen Fällen ermöglichen Bedarfszuweisungen die kommunale Aufgabenwahrnehmung.

Insgesamt weisen die Kommunen einen positiven Finanzierungssaldo auf. Infolgedessen geht auch die Verschuldung insgesamt zurück. Zwar gibt es auch hier Ausnahmen, diese deuten jedoch nicht auf eine systembedingte Fehlentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) hin.

Insgesamt kann der Rechnungshof nicht erkennen, dass die Kommunen bislang systematisch unterfinanziert waren. Die bisher in Thüringen praktizierten Finanzausgleichsmechanismen haben dem Finanzbedarf und damit der kommunalen Eigenverantwortung Rechnung getragen. Gründe, die eine andere Entwicklung für die Zukunft erwarten lassen, sind unter Berücksichtigung der Verfassungsrechtslage nicht zu erwarten.

- III. Die Einführung eines Mehrbelastungsausgleichs für Aufgaben im eigenen Wirkungskreis weicht vom Grundmodell eines finanzkraftabhängigen Finanzausgleichs ab. Dies kann dauerhaft zu gegebenenfalls nicht sachgerechten besonderen Finanzausgleichszahlungen führen.

Die Einführung und Erweiterung von kommunalen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis erhöht den Bedarf für die finanzielle Mindestausstattung. Unabhängig davon, ob dieser Bedarf

finanzkraftabhängig oder finanzkraftunabhängig gedeckt wird, führt dies zu Mehrausgaben für das Land. Wie sich die Auswirkungen dauerhaft im Einzelnen darstellen, kann wegen der vielen, in die angemessene Finanzausstattung einfließenden Faktoren vom Rechnungshof nicht beurteilt werden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass ein Finanzausgleich grundsätzlich weitestgehend finanzkraftabhängig ausgestaltet sein sollte. Finanzkraftunabhängige Finanzzuweisungen können nur in besonders zu begründenden Fällen geboten sein.

Der neue Satz 3 soll generell zur Erstattung der durchschnittlich notwendigen Kosten führen. Damit kann es zu einem Auseinanderfallen von Finanzierungssträngen derselben Aufgabe kommen: Wird beispielsweise ein bereits pflichtiger Standard erhöht, kann die Folge sein, dass der (bisherige) Teilbereich der Aufgabe finanzkraftabhängig berücksichtigt und nur der künftige Mehrbedarf finanzkraftunabhängig gewährt wird. Eine sachliche Rechtfertigung – außer dem (zufälligen) Zeitpunkt einer Rechtsänderung – ist dafür nicht zu finden.

Die Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf schützt auch davor, dass die pflichtige Ausgestaltung von Selbstverwaltungsaufgaben Finanzmittel derart bindet, dass die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können. Die finanzielle Mindestausstattung ist nur gewährleistet, wenn die Kommunen zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrnehmen können.³ Die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben wird auch bei der Berechnung des ungedeckten Finanzbedarfs berücksichtigt.

Darüber hinausgehend schafft die im Haushaltsplan vorgesehene gewährte angemessene Finanzausstattung der Kommunen – unter Einbeziehung der Finanzausgleichsmassen und Zuwendungen außerhalb des ThürFAG – weitergehend die notwendigen finanziellen Grundlagen für die Wahrnehmung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen.

Ein finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich führte schließlich dazu, dass auch finanzstarke Kommunen Zuweisungen erhalten. Mithin entfaltete die Einführung eines Mehrbelastungsausgleichs für Aufgaben im eigenen Wirkungskreis eine andere horizontale Wirkung auf das Finanzgefälle zwischen den Kommunen untereinander als eine finanzkraftabhängige Zuweisung.

In der Tendenz führt eine finanzkraftunabhängige Erstattung zu einer höheren Ausgleichsverpflichtung des Landes.

IV. Die vorgeschlagene Änderung des Mehrbelastungsausgleichs für übertragene Aufgaben führt – isoliert betrachtet für diesen

³ So umschreibt das BVerfG, Beschl. v. 07.07.2020, Az. 2 BvR 696/12 Rn. 56, den Zweck der landesverfassungsrechtlichen Garantien unter Verweis auf andere Quellen – u.a. auf ThürVerfGH, Urf. v. 18.03.2010 – 52/08.

Aufgabenkreis – eher zu einer Verschlechterung der kommunalen Ansprüche.

Mit der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf erfährt auch der bisherige Mehrbelastungsausgleich für die Übertragung staatlicher Aufgaben eine Veränderung. Denn er wäre erst bei einer „wesentlichen Mehrbelastung“ der Gemeinden und Gemeindeverbände durchzuführen, was wenigstens als Bagatellklausel auszulegen ist.⁴ Demnach würde die Verfassungsänderung – isoliert betrachtet für den Mehrbelastungsausgleich im übertragenen Wirkungskreis – eher zu einer Verschlechterung der kommunalen Ansprüche führen.

Einen praktischen Bedarf für diese Änderung kann der Rechnungshof nicht erkennen.

V. Neben den systematischen Bedenken wirft die Neufassung für die Praxis ungeklärte Vollzugsfragen auf.

Die vorgeschlagene Neufassung beinhaltet – nun auch dem Wortlaut nach – eine zeitliche Komponente, indem sie die Aufgabenübertragung bzw. -veränderung an die „gleichzeitige“ Regelung der Kostendeckung knüpft. Der Gesetzentwurf einschließlich seiner Begründung lässt dabei offen, wie die mit einer Aufgabenveränderung oder -erweiterung im eigenen Wirkungskreis entstehenden Kosten vorab vom Land eingeschätzt werden können bzw. sollen, um einen Ausgleich für durchschnittlich notwendig entstehende Kosten zu schaffen. Vor allem eine unterschiedlich intensive Wahrnehmung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben durch die Kommunen kann den Gesetzgeber vor eine Herausforderung bei der Abschätzung der aufzuwendenden Kosten stellen, wenn man dabei die gleichen Maßstäbe wie beim bisherigen Mehrbelastungsausgleich anlegen wollte.⁵

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sebastian Dette
(Ohne Unterschrift, da elektronisch erstellt)

Anlage
Fragenkatalog

⁴ Siehe die Antwort zu Frage 5 des Fragenkatalogs.

⁵ Vgl. auch ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, juris Rn. 162.

**Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
zu dem Themenkomplex „Konnexitätsprinzip“**

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des
Staatsorganisationsrechts
- Drucksache 7/1628 -

- Fragenkatalog -

<p>1.</p>	<p><i>Wie beurteilen Sie -insbesondere im Vergleich zu den Verfassungen der anderen Länder der Bundesrepublik- die aktuell geltende Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Bereits jetzt garantiert Art. 93 Abs. 1 Thüringer Verfassung (ThürVerf) mit einer angemessenen Finanzausstattung den effektiven Schutz der Selbstverwaltungsgarantie (zur Garantie der angemessenen Finanzausstattung siehe Punkt I. der Stellungnahme).</p> <p>Der maßgeblich durch die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs¹ geprägte Thüringer Finanzausgleich stellt ein austariertes System dar, welches sich an den Aufgaben sowie am Bedarf der Kommunen orientiert. Das Land ist verpflichtet, die Entwicklung der kommunalen Finanzkraft und der Aufgaben zu beobachten, den Finanzbedarf zu ermitteln und eine angemessene Finanzausstattung sicherzustellen.²</p> <p>Im Bereich der übertragenen Aufgaben wird dem Konnexitätsprinzip nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf vollständig Rechnung getragen.</p> <p>Das aufgrund Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf entstandene System des kommunalen Finanzausgleichs erfordert keine strikte Konnexität für die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis, weil Änderungen im Aufgabenbestand der Gemeinden dauerhaft und nachhaltig im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden (bedarfserhöhende Berücksichtigung in der Finanzausgleichsmasse I [Kapitel 17 20]).</p> <p>Zum länderübergreifenden Verfassungsvergleich wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.</p>
<p>2.</p>	<p><i>Was ist unter einem „angemessenen Ausgleich“ gemäß der aktuell geltenden Fassung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung zu verstehen?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Unter einem „angemessenen finanziellen Ausgleich“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ist der Ausgleich der Kosten zu verstehen, die den Kommunen (in ihrer Gesamtheit) durch die Erfüllung einer übertragenen staatlichen Aufgabe durchschnittlich entstehen. Indem die Ausgleichspflicht</p>

¹ Siehe insbesondere ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03 sowie Urt. v. 02.11.2011 – 13/10.

² Zur Rechtsprechung des ThürVerfGH siehe Punkt I. der Stellungnahme.

	<p>nicht an die tatsächlich angefallenen, sondern zwingend an die durchschnittlichen Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung anknüpft, wird verhindert, dass das Land für eine besonders aufwendige oder verschwenderische Aufgabenerfüllung einzelner Gemeinden einstehen muss (vgl. Frage 16). Nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zum bisherigen Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf obliegt es dabei grundsätzlich dem Gesetzgeber zu bestimmen, wann die ermittelten Durchschnittskosten angemessen sind. Das Merkmal der Angemessenheit soll letztlich das kollektive Ausgabeverhalten der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis hin zu einer sparsamen Mittelverwendung steuern.³</p> <p>Zur Frage der angemessenen Finanzausstattung nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf wird auf Punkt I. der Stellungnahme verwiesen.</p>
3.	<p><i>Sehen Sie Bedarf für eine Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung? Warum (nicht?)</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Der Rechnungshof sieht keinen rechtlichen Bedarf für eine Änderung des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf, da diese Bestimmung den Kommunen bereits eine angemessene Finanzausstattung garantiert (siehe Punkt I. der Stellungnahme).</p> <p>Das aufgrund des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf entstandene System des kommunalen Finanzausgleichs erfordert keine strikte Konnexität für die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis, weil Änderungen im pflichtigen Aufgabenbestand der Gemeinden dauerhaft und nachhaltig im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden.</p> <p>Im Bereich des übertragenen Wirkungskreises wird bereits jetzt umfänglich ein Mehrbelastungsausgleich im Sinne einer strikten Konnexität sichergestellt.</p> <p>Die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs lassen ebenfalls keinen Bedarf für die vorgeschlagene Verfassungsänderung erkennen (siehe Punkt II. der Stellungnahme).</p>
4.	<p><i>Wie würde sich der Kreis der von der Konnexitätsbestimmung erfassten Aufgaben bei einer Verfassungsänderung gemäß dem Gesetzentwurf verändern?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Die derzeitige strikte Konnexitätsregelung des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf erfasst die Übertragung staatlicher Aufgaben (übertragener Wirkungskreis).⁴</p> <p>Nach der Zusammenschau aus Wortlaut und Gesetzesbegründung⁵ der geplanten Neufassung von Art. 93 Abs. 1 ThürVerf wird das strikte Konnexitätsprinzip auf Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (Selbstverwaltungsaufgaben) erweitert. Führen Erweiterungen im pflichtigen Bereich zu Mehrausgaben, wären diese insoweit konnexitätsrelevant. Dies ist der Fall, wenn künftig verbindliche Standards festgelegt werden, freiwillige</p>

³ Zu diesem Absatz: ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, Juris Rn. 150 ff.

⁴ ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, Juris Rn. 145 ff.

⁵ LT-Drs. 7/1628, S. 13 f.

	Aufgaben zu Pflichtaufgaben umgestaltet werden oder Pflichtaufgaben in den eigenen Wirkungskreis übertragen werden und diese Änderungen zu wesentlichen Mehrausgaben führen.
5.	<p><i>Wie würden Sie die Voraussetzung einer „wesentlichen Mehrbelastung“ auslegen? Wäre dieses Merkmal Ihrer Meinung nach als „Bagatellklausel“ zu verstehen? Gibt es ähnliche Formulierungen in den verfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen anderer Bundesländer?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p><u>„Mehrbelastung“ bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben</u></p> <p>Bereits die Frage, wann eine „Mehrbelastung“ vorliegt, hat bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu Diskussionen geführt.</p> <p>Nach Auffassung des Rechnungshofs kommt es durch die Übertragung einer vorher von den Kommunen freiwillig wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgabe als Pflichtaufgabe nicht per se zu einer Mehrbelastung. Denn auch die freiwillige Wahrnehmung dieser Aufgabe hat Kosten verursacht. Das Pflichtigwerden einer Aufgabe führt daher nicht automatisch zu einer Mehrbelastung (siehe die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt⁶).</p> <p>Andere Stimmen vertreten die Auffassung, dass die Kommunen sich infolge des Pflichtigwerdens – anders als zuvor – nicht mehr eigenständig aus der Aufgabenwahrnehmung zurückziehen könnten. Dadurch würden Finanzmittel gebunden, die für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nun nicht mehr zur Verfügung stünden.⁷</p> <p>In Thüringen relativiert sich die Problematik, weil nach dem Thüringer Finanzausgleich bereits bei der Berechnung der Mindestfinanzausstattung immer ein Bedarf für die freiwillige Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt wird. Darüber hinaus stellt die den Kommunen durch Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf garantierte angemessene Finanzausstattung einen Freiraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sicher (siehe hierzu Punkt I. der Stellungnahme). Die im Haushaltsplan zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung ausgewiesenen Zuweisungen liegen deutlich höher als der ungedeckte (nicht durch originäre Einnahmen der Kommunen gedeckte) Mehrbedarf aus der Berechnung der finanziellen Mindestausstattung.</p> <p><u>„Wesentliche“ Mehrbelastung</u></p> <p>Eine mit Art. 93 Abs. 1 S. 3 ThürVerf-E⁸ vergleichbare Formulierung einer „wesentlichen“ Mehrbelastung weisen beispielsweise die Landesverfassungen Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens auf. In der nordrhein-westfälischen Landesverfassung ist von einer „<i>wesentlichen Belastung</i>“⁹ die Rede, die niedersächsische Verfassungsbestimmung stellt auf „erhebliche Erhöhungen der Kosten“¹⁰ ab.</p>

⁶ Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urt. v. 08.07.2003 – LVG 4/01, juris Rn. 88 ff.

⁷ Zu diesem Absatz: *Schnelle*, DVBl 2015, 1141 (1145) m.w.N.

⁸ Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verfassungsänderung wird nachfolgend bezeichnet als „ThürVerf-E“.

⁹ Art. 78 Abs. 3 S. 2 Verf NRW.

¹⁰ Art. 57 Abs. 4 S. 3 Verf ND.

Damit soll jedenfalls verhindert werden, dass bereits jede lediglich geringfügige Erhöhung des Kostenaufwands einen Kostenausgleich notwendig macht. Die Kosten, welche durch die Übertragung der Aufgaben entstehen, sollen ins Verhältnis gesetzt werden zu dem bereits bestehenden Aufwand, den die Kommune bereits für die Erfüllung der Aufgabe hat sowie zu den Auswirkungen auf ihren Haushalt.¹¹

Die nähere Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs bestimmt nach der nordrhein-westfälischen Landesverfassung (Art. 78 Abs. 3 S. 5) ein Gesetz. Nach der Begründung zum entsprechenden Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) kann die (Bagatell)Schwelle der wesentlichen Belastung im Regelfall als überschritten angesehen werden, „wenn die geschätzte jährliche (Netto-) Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 € pro Einwohner liegt.“¹² Eine vergleichbare Formulierung findet sich im KonnexAG des Landes Rheinland-Pfalz.¹³ Auch für Niedersachsen könnte eine ähnliche Bagatellgrenze anzunehmen sein.¹⁴

Es wäre daher naheliegend, den Begriff der „wesentlichen Mehrbelastung“ in Art. 93 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf-E wenigstens als Bagatellklausel auszulegen.

Der Thüringer Rechnungshof weist auf Folgendes hin: Wesentlich ist eine Mehrbelastung jedenfalls dann, wenn die bereits wahrgenommenen auch freiwilligen Aufgaben nicht mehr oder nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden können.

Wird die Aufgabe bzw. Standarddefinition zu einem Zeitpunkt wirksam, bei dem diese im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden kann, ist die angemessene Finanzausstattung und die freiwillige Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigt.

Insofern klärt sich hier die Frage nach der Wesentlichkeit aufgrund der Systematik des Finanzausgleichs.

In der Abwägung nicht berücksichtigt ist aber eine Mehrbelastung für den Zeitraum zwischen Wirksamwerden der Mehrbelastung und der Revision im Finanzausgleich. Unter Berücksichtigung der Dauer von Gesetzgebungsverfahren und den gesetzlich vorgeschriebenen Revisionen dürfte dies allenfalls eine relativ kurze Zeit von bis zu 1 ½ Jahren betreffen.

Rechtlich verbleibt auch unterjährig die Verpflichtung, die notwendige Mindestfinanzausstattung sicherzustellen und die angemessene Finanzausstattung zu gewähren. Tatsächlich führen die pflichtige Anhörung der Kommunen nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf und die Gesetzesfolgenabschätzungen zu den notwendigen Abwägungen, die zugleich auch die finanziellen Mehraufwendungen der Kommunen in den Blick

¹¹ Zu diesem Absatz -zit. nach *Schnelle*, DVBl 2015, 1141 (1145); *Kingreen*, NdsVBl. 2014, 265 (270 f.).

¹² NRW LT-Drs. 13/4424, S. 14.

¹³ § 1 Abs. 1 S. 4 KonnexAG RP.

¹⁴ Nach einem von der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag eingebrachten Gesetzentwurf zur Ausführung des Art. 57 Abs. 4 der Landesverfassung (KonnexAG) sollte eine „durchschnittliche Mehrbelastung der jeweils betroffenen Kommunen von bis zu 0,25 Euro je Einwohner und Jahr [...] als nicht erhebliche Bagatellbelastung [gelten], welche nicht auszugleichen ist“; Nds LT-Drs. 17/1746, S. 2. Der Wert von 0,25 Euro pro Jahr und Einwohner entspreche den bisherigen Annahmen der Landesregierung wie z.B. in Drs. 17/259, so die Gesetzesbegründung in Nds LT-Drs. 17/1746, S. 5. Zugleich war in dem Gesetzentwurf eine Veränderung der Niedersächsischen Verfassung vorgesehen, wonach die nähere Ausgestaltung des Art. 57 Abs. 4 der Landesverfassung durch Gesetz bestimmt wird. Der Beratungsgegenstand erledigte sich 2018 durch Ablauf der Wahlperiode.

	nehmen müssen. Eine fehlende Berücksichtigung wesentlicher Mehrbelastungen, die zu einem Unterschreiten der Mindestausstattung führt, wäre nicht verfassungskonform. Ein Erfordernis, für einen Übergangszeitraum eine strikte Konnexität in die Verfassung zu normieren, besteht daher nicht.
6.	<p><i>Inwiefern trägt die vorgeschlagene Verfassungsänderung zu einer Stärkung der Kommunen bei?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Sofern die vorgeschlagene Verfassungsänderung zu einer Etablierung von finanzkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleichen durch besondere Finanzzuweisungen führt (s. hierzu Stellungnahme des TRH). Finanzkraft-unabhängige Finanzzuweisungen wirken sich horizontal anders aus als finanzkraftabhängige Finanzzuweisungen. Ob sich auch unter Berücksichtigung der langfristigen Entwicklungen im Finanzausgleichssystem aus der Verfassungsänderung eine Stärkung der Kommunen ergibt, kann nicht beantwortet werden.</p>
7.	<p><i>Wird durch die vorgeschlagene Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung Ihrer Meinung nach ein umfassender Kostenausgleich gewährt? Warum (nicht)?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Nach Auffassung des Rechnungshofs erweitert die Verfassungsänderung die auf eine vollständige Kompensation gerichtete Pflicht zum Kostenausgleich des bisherigen Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf auf einen größeren Aufgabenkreis. Die mit der Verfassungsänderung vorgesehene Ausdehnung des strikten Konnexitätsprinzips garantiert daher auch für neue Pflichtaufgaben einen Ausgleich durchschnittlich notwendiger Kosten. Die Einschränkung auf <i>durchschnittlich notwendig entstehende Aufwendungen</i> führt dazu, dass nur die Kosten der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung finanziert werden.</p> <p>Zur möglichen Bedeutung des mit der Verfassungsänderung vorgesehenen Merkmals der „wesentlichen Mehrbelastung“ wird insoweit auf die Antwort zu Frage 5. verwiesen, zum Merkmal der Notwendigkeit auf die Antwort zu Frage 9.</p>
8.	<p><i>Gewährt die vorgeschlagene Verfassungsänderung dem Gesetzgeber einen hinreichenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung von Bestimmungen über die Kostendeckung? Welche Möglichkeiten stehen dem Gesetzgeber hiernach zu Verfügung?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Grundsätzlich wäre eine Berücksichtigung außerhalb oder innerhalb der Finanzausgleichsmasse denkbar. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ist ein Mehrbelastungsausgleich – wie er bislang für die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis durchgeführt wird – auch für eigene Aufgaben der Kommunen durchzuführen. Sähe man in der Neufassung die Verpflichtung zur dauerhaften Weiterführung, würde dies den gesetzgeberischen Spielraum einengen, weil eine Überführung in den Finanzausgleich unter Verzicht auf eine besondere Finanzzuweisung nicht möglich wäre.</p>

9.	<p><i>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?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Die „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ hält der Rechnungshof grundsätzlich für ein sachgerechtes Kriterium (zu den Vorteilen eine Anknüpfung an die Durchschnittskosten siehe die Antwort zu Frage 2).</p> <p>Nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zum bisherigen Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf obliegt es grundsätzlich dem Gesetzgeber zu bestimmen, wann die ermittelten Durchschnittskosten angemessen sind.¹⁵</p> <p>Die nunmehr vorgeschlagene Formulierung betont, dass nur die wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung finanziert wird.</p> <p>Nach dem Verständnis des Rechnungshofs wäre die aktuelle Verfahrensweise der Korridorbildung von Art. 93 Abs. 1 ThürVerf-E gedeckt (siehe auch die Antwort zu Fragen 7 und 16).</p>
10.	<p><i>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 Begrifflichkeiten des „eigenen“ und des „übertragenen Wirkungskreises“ im Verfassungstext zu verwenden?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Mit dem Begriff der „Aufgaben“ ist der Wortlaut der Verfassungsnorm weit gefasst. Hierunter lassen sich sowohl Aufgaben des eigenen wie des übertragenen Wirkungskreises der Kommunen subsumieren.</p> <p>In anderen Landesverfassungen wird z.T. der (Ober)Begriff der „öffentlichen Aufgaben“ genutzt, wenn beide Aufgabenkategorien gemeint sind.¹⁶</p> <p>Die Umgestaltung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu Pflichtaufgaben ließe sich entweder unter die Formulierung „Aufgaben übertragen“ oder „bestehende Aufgaben verändern“ fassen (Art. 93 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 bzw. Var. 2 ThürVerf-E.). Die Setzung neuer verbindlicher Standards für bereits pflichtige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis ließe sich einordnen in die Kategorien „bestehende Aufgaben verändern“ oder „besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben stellen“ (Art. 93 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 bzw. Var. 3 ThürVerf-E.).</p>
11.	<p><i>Handelt es sich bei der vorgeschlagenen Änderung des Art. 93 Abs. 1 der Thüringer Verfassung um eine sogenannte „strikte Konnexitätsregelung“?</i></p>

¹⁵ ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, juris Rn. 152.

¹⁶ So z.B. in Mecklenburg-Vorpommern (Art. 72 Abs. 3 S. 1 MP-Verf) und in Nordrhein-Westfalen (Art. 78 Abs. 3 S. 1 NRW Verf).

	<p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Bereits die derzeitige Fassung des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf enthält eine strikte Konnexitätsregelung für die Fälle der Übertragung staatlicher Aufgaben.¹⁷ Die vorgeschlagene Verfassungsänderung erweitert die Konnexitätsregelung einerseits auf die pflichtig werdenden Aufgaben und Standarderhöhungen im eigenen Wirkungskreis, schränkt sie aber andererseits durch die Beschränkung auf <i>wesentliche</i> Mehrbelastungen ein.</p>
12.	<p><i>Wie bewerten sie die vorgeschlagene Regelung im Vergleich mit den Konnexitätsbestimmungen anderer Landesverfassungen?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausgleichssysteme ist nur schwer möglich: Obwohl die Landesverfassungen vergleichbare Bestimmungen aufweisen, bestehen im grundlegenden Ansatz zur Bemessung der Finanzausgleichsmasse erhebliche Unterschiede.¹⁸</p> <p>Dem Rechnungshof liegen hierzu keine Prüfungserkenntnisse vor.</p> <p>Nach dem Bundesverfassungsgericht verbürgen die landesverfassungsrechtlichen Garantien „größtenteils einen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, der zum nicht weiter beschränkbar Kern kommunaler Selbstverwaltung gerechnet wird, während die darüber hinausgehenden Vorgaben der Landesverfassungen zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen und dem Grundsatz der Konnexität durchaus divergieren“.¹⁹</p>
13.	<p><i>In welchen nennenswerten Aufgabenbereichen der Thüringer Kommunen wird die derzeitige Fassung des Art. 99 III dem Grundsatz der Konnexität (nicht) gerecht?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Nach Auffassung des Rechnungshofs steht die derzeitige Fassung des Art. 99 Abs. 3 ThürVerf nicht mit dem Grundsatz der Konnexität in Konflikt.</p>
14.	<p><i>Wie weitreichend kann die Finanzlage der Kommunen – etwa in Anbetracht konnexitätsrelevanter Weichenstellungen des Bundes – durch die vorgeschlagene Änderung der Landesverfassung beeinflusst werden?</i></p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Das Grundgesetz²⁰ verbietet es dem Bund, Aufgaben an die Kommunen zu übertragen (sog. „Durchgriffsverbot“²¹). Dies bleibt den Ländern vorbehalten.</p> <p>Der Sache nach sichert das Durchgriffsverbot laut Bundesverfassungsgericht „die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen</p>

¹⁷ ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, juris Rn. 145 ff.

¹⁸ Aschke, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 93 Rn. 9 m.w.N.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 07.07.2020 - 2 BvR 696/12, juris Rn. 56 unter Verweis auf zahlreiche landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen.

²⁰ Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG.

²¹ BVerfG, Beschl. v. 07.07.2020 - 2 BvR 696/12.

	<p>auch bei der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kommunen [...] und schützt auf diese Weise zugleich die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG schlechthin.²² Das Durchgriffsverbot ist einschlägig, „wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte (Verwaltungs-)Aufgabe zuweist [...] oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt“.²³</p>
15.	<p>Welche demokratiepolitischen Erwägungen sprechen jeweils für bzw. gegen die geplante Neuregelung?</p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Der Rechnungshof sieht in der Neuregelung demokratiepolitisch weder Vorteile noch Nachteile.</p>
16.	<p>Inwieweit würde sich der vorgeschlagene Wortlaut „finanzieller Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ auf die derzeit laufenden Ausgleichszahlungen auswirken?</p> <p>Antwort des Rechnungshofs:</p> <p>Nach dem Verständnis des Rechnungshofs bezieht sich die vorgeschlagene Regelung für die Aufgabenwahrnehmung im eigenen Wirkungskreis nur auf zukünftige Veränderungen (etwa die künftige Umgestaltung einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe zur Pflichtaufgabe).</p> <p>Das Kriterium der „Angemessenheit“ im derzeitigen Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf räumt dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, die Erstattungspflicht hinsichtlich unwirtschaftlich teurer Ausreißer zu begrenzen.²⁴</p> <p>In der Berechnung der einwohnerbezogenen Mehrbelastungsausgleichs-Pauschalen wird derzeit daher eine sog. Korridorbereinigung der Zuschussbedarfe vorgenommen. In die Durchschnittsberechnung zur Ermittlung der Einwohnerpauschalen gehen nur Werte innerhalb des Korridors von 50 - 110 % des Durchschnitts ein. Werte über- oder unterhalb des Korridors werden auf die Extrema gesenkt bzw. gehoben.</p> <p>Im Schnitt wird daher vom Land derzeit strukturell ein Wert unter dem Durchschnitt (100%) ausgereicht, da die Zuschussbedarfe der Kommunen unterhalb des Schnitts auf ihre tatsächlichen Werte festgesetzt werden. Aufgrund der asymmetrisch nach unten verzerrten Berücksichtigung der tatsächlichen Zuschussbedarfe entsteht über die Gesamtheit der Kommunen eine insgesamt unter dem Gesamtdurchschnitt der Kosten liegende Erstattung.</p> <p>Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die bei einer effizienten Aufgabenerfüllung anfallenden notwendigen Aufwendungen durch die Korridorbereinigung erstattet werden.</p> <p>Konkret liegen dem Rechnungshof jedoch keine Prüfungserkenntnisse vor.</p>

²² BVerfG, Beschl. v. 07.07.2020 - 2 BvR 696/12, juris Rn. 67.

²³ BVerfG, Beschl. v. 07.07.2020 - 2 BvR 696/12, juris Rn. 83.

²⁴ ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – 28/03, juris Rn. 152. Zu dieser Rechtsprechung siehe bereits die Antwort zu Frage 2.

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?*

Antwort des Rechnungshofs:

Es wird auf die Punkte III. und IV. der Stellungnahme verwiesen.