



FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuer-
recht

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger
Professorin

Carl-Zeiß-Str. 3
07743 Jena

THÜR. LANDTAG POST
20.01.2021 06:59

Thüringer Landtag

1448/2021

Verfassungsausschuss

Jürgen-Fuchs-Straße 1

Jena, 19. Januar 2021

99 096 Erfurt

Schriftliche Stellungnahme

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



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 Kostenersatzungen 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).



„Bagatelldklausel“ 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) Bagatelldklausel

Man mag dafür das Wort „Bagatelldklausel“ 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 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.“

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 Wirkungskreis 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 Wirkungskreis 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