

19/13/2021

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall

Lehrstuhl Politikwissenschaft II  
Institut für Sozialwissenschaften

An den Thüringer Landtag

Düsseldorf, 22.1.2021

Verfassungsausschuss

Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

- per E-Mail -

Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf  
Ulenbergstraße 127-131  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 37.03  
Ebene 01 Raum 15

[www.uni-duesseldorf.de](http://www.uni-duesseldorf.de)

## GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

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

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 7/1628

### Themenkomplex „Konnexitätsprinzip“

## GENERELLE ANMERKUNGEN

Das Konnexitätsprinzip soll verhindern, dass Aufgaben auf eine politische Ebene übertragen werden, ohne dass die Auftrag gebende Ebene Vorkehrungen hinsichtlich der Finanzierung getroffen hat, was wiederum eine – insbesondere finanzielle – Mehrbelastung der auftragnehmenden Gebietskörperschaften zur Folge haben könnte. Dieses Prinzip erstreckt sich über alle politischen Ebenen, hat aber für die kommunalen Gebietskörperschaften eine besondere

Schutzfunktion, da Gemeinden und Kreise bei der Festlegung entsprechender Aufgabenzuweisungen kein Mitspracherecht haben, das dem der Einbindung der Länder über den Bundesrat vergleichbar wäre. Außerdem werden die Gemeinden und Kreise nicht ausdrücklich durch den einschlägigen Art. 104a des Grundgesetzes geschützt, der das Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankert; dieser Artikel erwähnt die kommunale Ebene nicht, da diese als Teil der Landesebene begriffen wird.

Das Grundrauschen bei dieser Thematik bildet die Debatte, ob es sich bei den kommunalen Gebietskörperschaften überhaupt um politisch teilautonome Akteure handelt oder ob die kommunale Sphäre lediglich den Raum der „unteren Verwaltungsbehörden“ der Länder konstituiert. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive spricht vieles dafür, die Ebene der Städte, Gemeinden und Kreise nicht nur als ausführende, sondern auch als politische Gestaltungsebene zu verstehen – nicht zuletzt, da die dort handelnden Akteure per Wahlen legitimiert werden. Eine Aufgabenzuweisung ohne die Klärung ihrer konkreten Finanzierung würde die Spielräume der auf dieser Ebene angesiedelten Bürgervertreter/innen erheblich einengen. Tatsächlich ist es in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu ungedeckten Aufgabenübertragungen gekommen, die zur hohen Verschuldung vieler Gebietskörperschaften beigetragen haben.

Da das Grundgesetz die Konnexität mit Blick auf Kommunen nicht ausdrücklich anspricht, obliegt es den Landesverfassungen, dies zu tun. In einer Mehrzahl der Verfassungen der deutschen Länder ist das Konnexitätsprinzip verankert, wenngleich in unterschiedlicher Art und Weise. Eine Verankerung des Prinzips in der Landesverfassung stärkt jedenfalls die Kommunen nicht nur in rechtlicher, sondern auch in politischer Hinsicht.

#### VORGESCHLAGENE VERFASSUNGSÄNDERUNG

In der Thüringer Landesverfassung existiert mit Artikel 93 Abs. 1 eine Regelung hinsichtlich der Konnexität, die ergänzt wird durch § 3 und der § 88 der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (ThürKO).

In dem Entwurf zur Änderung der Verfassung wird u. a. die Einfügung des folgenden neuen zweiten Satzes vorgeschlagen: „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.“ Verändert werden soll zudem der (derzeit) zweite Satz: Vor dem Begriff der Mehrbelastung wird in dem Vorschlag „wesentlichen“ ergänzt; zudem ist nun nicht mehr von einem „angemessenen finanziellen Ausgleich“, sondern von einem finanziellen Ausgleich „für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ die Rede. Der Verweis auf Art. 91 Abs. 3 entfällt. Schließlich ist „Übertragung staatlicher Aufgaben“ in „Wahrnehmung dieser Aufgaben“ umformuliert worden.

## BEWERTUNG

- Durch die vorgeschlagene Einfügung des neuen Satzes 2 und den Wegfall des Hinweises auf Art. 91 Abs. 3 der Landesverfassung enthielte der Artikel 93 nicht mehr nur Bestimmungen zur Finanzierung der kommunalen Ebene, sondern auch Regelungen zur Aufgabenübertragung des Landes an die Kommunen. Das erscheint aus systematischer Perspektive suboptimal. Ggf. könnte der Art. 91 Abs. 3 um die hier ergänzte „Veränderung von Aufgaben“ erweitert werden und infolge der Verweis in Art. 93 Abs. 1 bestehen bleiben.
- Die Wendung „bestehende Aufgaben verändern“ ist amorph und verweist nicht eindeutig auf das angedachte Szenario einer Verschiebung von Aufgaben aus dem „eigenen“ in den „übertragenen“ Wirkungskreis hin. Die aktuelle Formulierung in Art. 91 Abs. 3 wirkt hinreichend, um auch eine Veränderung von Aufgaben zu erfassen, die durch Gesetz vorgenommen wird.
- Die vorgeschlagene Ergänzung („besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben“) ist obskur. Denn eine Aufgabenerfüllung ist stets mit Anforderungen verbunden; was hier freilich als „besondere“ verstanden werden soll, bleibt erläuterungsbedürftig. Jede konkrete Veränderung von Erfüllungsanforderungen müsste durch ein neues Gesetz oder die Änderung eines Gesetzes festgelegt werden. Abgesehen davon sind veränderte Rahmenbedingungen bei der Aufgabenerfüllung, die zu einer Erhöhung der Mehrbelastung führen, qua Anpassung der Bereitstellung von Mitteln oder der Möglichkeiten, Mittel zu erheben, zu berücksichtigen.

- Die vorgeschlagene Formulierung von den „durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen“ ist der nachvollziehbare Versuch, die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Auftragserfüllung zu einer kostenrealistischen Durchführung zu verpflichten. Bei der gewählten Formulierung bleibt jedoch ungeklärt, auf welcher empirischen Basis der „Durchschnitt“ berechnet werden soll und zu welchem Zeitpunkt – „ex post“ oder „ex ante“. Es ist fraglich, ob vor einer Aufgabenübertragung ein statistischer Wert, der auf Daten beruhen müsste, überhaupt ermittelt, also effektiv geschätzt, werden kann. Ist tatsächlich an eine Kostenfolgenabschätzung gedacht, müssten Regelungen ergänzt werden, wie bei einer eventuellen später festzustellenden Abweichung von dieser Schätzung nach unten oder nach oben vorgegangen werden sollte.
- Ebenso kritisch ist die Formulierung von der „wesentlichen Mehrbelastung“. Zum einen bleibt unklar, worauf sich „Mehrbelastung“ bezieht (Finanzen, Organisation, Zeit, Verantwortung etc.). Wie in der Sächsischen Landesverfassung könnte hier noch ein „finanzielle“ ergänzt werden. Zum anderen handelt es sich bei dem Adjektiv „wesentlich“ um ein kaum operationalisierbares, der Willkür offenstehendes Konzept. Durch diese offene Formulierung wird letzten Endes ein „relatives Konnexitätsprinzip“ verankert.
- Gleichermäßen verweist die derzeitige Formulierung „angemessen“ auf das relative Konnexitätsprinzip. So könnte sich die „Angemessenheit“ nicht nur an der konkreten finanziellen Mehrbelastung in Folge der Aufgabenübertragung, sondern alternativ an der spezifischen finanziellen Lage einer Kommune oder an der aktuellen Haushaltslage des Landes orientieren. Soll das strikte Konnexitätsprinzip verankert werden, dann sind harte Formulierungen vorzuziehen, die sich auch in anderen Landesverfassungen finden, beispielsweise: „entsprechender finanzieller Ausgleich“ (Art. 57 Abs. 3 Landesverfassung Schleswig-Holstein; gleichlautend in weiteren Landesverfassungen). Notabene: In der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung ist ganz in diesem Sinne von den „notwendigen Mitteln“ die Rede, die den Gemeinden und den Kreisen zur Erfüllung übertragener Aufgaben zur Verfügung gestellt werden sollen (§ 3 und § 88 ThürKO).
- Der im Gesetzentwurf enthaltene Vorschlag, in Satz 2 statt von „Übertragung“ von „Wahrnehmung“ zu sprechen, erscheint wiederum sach- und sprachlogisch äußerst

sinnvoll, da Kosten nicht durch den Vorgang der Übertragung, sondern die Erfüllung von übertragenen Aufgaben entstehen. Diese Änderung wäre auch ohne die Einfügung des vorgeschlagenen neuen Satzes 2 zielführend.

#### FAZIT

Zur soliden Verankerung des Konnexitätsprinzips erscheint die vorgeschlagene Verfassungsänderung nur in Teilen und nur bedingt zweckdienlich zu sein. Jedoch wären in einigen Punkten eine Präzisierung und Anpassung der bestehenden Formulierung durchaus angezeigt, zumindest, wenn man in der Verfassung und der politischen Wirklichkeit ein striktes Konnexitätsprinzip verankern möchte.

~~Univ.~~ Prof. Dr. Stefan Marschall