

THÜR. LANDTAG POST
25.01.2021 07:13

1920/2021



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ja, unbedingt.

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

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

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

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

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

Ja.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das erscheint mir systematisch wünschenswert, aber nicht zwingend notwendig.

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

Der Änderungsvorschlag weist deutlich in diese Richtung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam