

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST

18.01.2021 15:55

1314/2021

Per Mail: poststelle@thueringer-landtag.de

Mainz/Düsseldorf 18.01.2021

Stellungnahme im Anhörungsverfahren

zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts“ (Drs. 7/1628)

hier: Einführung einer strikten Konnexitätsregelung in Art. 93 der LVerf. Thüringen

Im Anhörungsverfahren gem. § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags bedankt sich die Frhr. vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften für die Einladung und nimmt zu der vorgeschlagenen Einführung einer strikten Konnexitätsregelung wie folgt Stellung.

1.

Die im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts“ (Drs. 7/1628) vorgeschlagene Einführung einer **strikten Konnexitätsregelung** (Art. 93 Abs. 1 Satz 2 und 3 Entw.-LV [Nr. 5 des vorgeschlagenen Änderungsgesetzes]) ist **uneingeschränkt zu befürworten**. Das Konnexitätsprinzip als von der Finanzkraft der Kommunen und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes unabhängige, aufgabenabhängige und neben den Anspruch auf aufgabengerechte und angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Art. 93 Abs. 1 S. 1 LV Thüringen tretende landesverfassungsrechtliche Finanzgarantie ist zentraler Stützpfeiler der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Die **bisherige Regelung** des Art. 93 LV Thüringen entspricht seit geraumer Zeit nicht mehr dem in den meisten anderen Ländern etablierten Standard zum Ausgleich kommunaler Mehrbelastungen, die sich als Folge landesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen ergeben, und führt zu einer **unangemessenen Schwächung der kommunalen Selbstverwaltungsträger**. Zwar geht der Thüringische Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung davon aus, dass die Regelung – trotz dem

an sich auf ein nur relatives Konnexitätsprinzip deutenden Erfordernis eines „angemessenen“ finanziellen Ausgleichs – bereits nach der bisherigen Regelungslage ein striktes Konnexitätsprinzip enthält, nach dem bei Übertragung staatlicher Aufgaben die entstehenden angemessenen Kosten in vollem Umfang zu erstatten sind (vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 2. November 2011 - 13/10 -, juris, Rn. 95). Eine wesentliche Schutzlücke ergibt sich aber bislang insbesondere daraus, dass der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips derzeit auf die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen beschränkt ist; für den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet auch Art. 93 Abs. 1 S. 1 LV Thüringen keinen derartigen vollständigen Ausgleich (vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, juris, Rn. 145 ff.; Urt. vom 2. November 2011 - 13/10 -, juris, Rn. 95).

2.

Die vorgeschlagene Neuregelung beseitigt diese Schutzlücke wirksam, indem sie den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips auf alle den Kommunen durch Gesetz übertragene Aufgaben erstreckt. Sie stellt damit eine **überfällige Reform** der landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie dar und wird – wie angestrebt (vgl. S. 13 des Gesetzentwurfs) – zu einer Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts führen.

2.1.

Positiv zu bewerten ist dabei insbesondere, dass die Neuregelung ausdrücklich **auch die Veränderung bereits bestehender Aufgaben** und die Aufstellung besonderer Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben erfasst. Damit erstreckt sich die Konnexitätsregelung nicht nur auf die erstmalige Pflichtigstellung von Selbstverwaltungsaufgaben durch das Land, sondern zugleich auf die Intensivierung bereits übertragener Aufgaben durch den Landesgesetzgeber. Mit der vorgeschlagenen Einbeziehung der Aufstellung besonderer Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben dürften zudem auch vom Landesgesetzgeber geschaffene Standards der Aufgabenerfüllung für von den Kommunen freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgaben dem Konnexitätsprinzip unterfallen (zur entsprechenden Regelungsintention vgl. S. 14 des Gesetzentwurfs).

2.2.

Soweit das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nach der Regelungsintention des Gesetzentwurfs nach der Neufassung „künftig jegliche Formen der neuen Übertragung von staatlichen Aufgaben und Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis auf die Kommunen“ erfassen und „alle wesentlichen finanziellen Mehrbelastungen“ abdecken soll (vgl. S. 4 des Gesetzentwurfs), bleibt nach der vorgeschlagenen Gesetzentwurf allerdings noch eine **offene Flanke mit Blick auf bundesgesetzlich determinierte Aufgaben**. Zwar sehen Art. 84 Abs. 1 S. 7 sowie Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG mit dem dort normierten Durchgriffsverbot ein Verbot bundesunmittelbarer Aufgabenzuweisungen an die Kommunen vor, was nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gerade Raum für die Anwendung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelung schaffen und sicherstellen soll, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherstellung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden (vgl. BVerfG, Beschl. vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12 -, juris, Rn. 67). Nach der vorgeschlagenen Neuregelung unterfällt die landesgesetzgeberische Zuweisung einer bundesrechtlich determinierten Aufgabe an die Kommunen – dieser Intention folgend – dem Konnexitätsprinzip. Probleme ergeben sich allerdings dort, wo entsprechend zugewiesene Aufgaben nachträglich vom Bundesgesetzgeber verändert werden und mit dieser Veränderung zusätzliche Kostenlasten für die Kommunen einhergehen. Ob auch diese Fälle vom Konnexitätsprinzip in der vorgeschlagenen Fassung erfasst wären, ist zweifelhaft, da die Aufgabenveränderung insoweit nicht vom Landesgesetzgeber veranlasst wurde. Andere Landesverfassungsgerichte haben mit

Blick auf diese Schutzlücke eine Anpassung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen angeregt (vgl. VerfGH NRW, Urt. vom 9. Dezember 2014 - 11/13 -, juris, Rn. 82); es **wird daher empfohlen, diese Konstellation** in der hier angestrebten Neufassung von Art. 93 Abs. 1 LV Thüringen **ebenfalls zu adressieren**.

2.3.

Als wesentlicher Streitpunkt bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips in anderen Ländern hat sich in der Vergangenheit die Frage erwiesen, ob auch die Auferlegung von **aufgabenbezogenen Finanzierungspflichten** auf die Gemeinden dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip unterfällt. In der Sache erscheint eine solche Erfassung zum Schutz der Kommunen notwendig. Zwar haben einzelne Landesverfassungsgerichte eine entsprechende Reichweite bereits ohne ausdrückliche Normierung in der Landesverfassung angenommen (vgl. nur LVerfG LSA, Urt. vom 20. Oktober 2015 - 2/14 -, juris, Rn. 88 ff.); gleichwohl wird **empfohlen**, auch insoweit – anknüpfend an die Regelung in Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 LV Rh.-Pf. – eine **entsprechende Regelung ausdrücklich vorzusehen**.

2.4.

Der Gesetzentwurf will ausweislich seiner Begründung zudem die Problematik adressieren, dass der Gesetzgeber nach der bisherigen Regelungslage einen weiten Einschätzungs- bzw. Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ermittlung der erstattungsfähigen Kosten einerseits und der konkreten Modalitäten des Ausgleichs andererseits besitzt (vgl. S. 3 des Gesetzentwurfs). Die Abkehr vom Merkmal eines „angemessenen“ Ausgleichs, der nach der Rechtsprechung des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs dem Gesetzgeber einen Wertungsspielraum bei der Beurteilung der Notwendigkeit der ermittelten (Durchschnitts-)Kosten einräumt (vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, juris, Rn. 152), ist insofern zu begrüßen. Die **Orientierung an den durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen erscheint sinnvoll und ausreichend**, um einer Erstattungspflicht des Landes für eine besonders aufwändige oder gar verschwenderische Aufgabenerfüllung durch einzelne Kommunen vorzubeugen und entspricht zudem dem Regelungsansatz anderer Landesverfassungen (vgl. etwa Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW). Allerdings erscheint es aus Klarstellungsgründen ratsam, ergänzend in den Verfassungswortlaut aufzunehmen, dass ein den durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen „**entsprechender**“ **Ausgleich** zu schaffen ist (vgl. dazu ebenfalls Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW). So wird der Charakter als strikte Konnexitätsregelung, der der Regelungsintention des Änderungsentwurfs entspricht (vgl. S. 14 des Gesetzentwurfs), im Verfassungswortlaut eindeutig erkennbar. Die Beschränkung der Ausgleichspflicht auf „wesentliche“ Mehrbelastungen entspricht einem Bagatellvorbehalt, der in anderen Landesverfassungen z.T. ebenfalls ausdrücklich enthalten ist (vgl. etwa Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW). Allerdings sollte die Wesentlichkeitsschwelle schon aus Gründen der Rechtsklarheit und zur Vorbeugung von Streitfällen in der Rechtsanwendung **in einem Ausführungsgesetz näher geregelt** werden; dabei sollte auch der Problematik einer gestaffelten Aufgabenübertragung zur Umgehung der Wesentlichkeitsschwelle Rechnung getragen werden (vgl. dazu im Ansatz § 2 Abs. 5 S. 2 KonnexAG NRW).

2.5.

Zentrale Herausforderungen bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips ergeben sich in der Praxis häufig im Zusammenhang mit der **Ermittlung und Prognose der mit einer Aufgabenübertragung oder -veränderung einhergehenden Kostenlasten** für die Kommunen. Seine Schutzfunktion vermag das Konnexitätsprinzip nur zu entfalten, wenn der Landesgesetzgeber die Kostenfolgen

seines Handelns sachgerecht und für die Kommunen **transparent** prognostiziert. Nur dies ermöglicht den Kommunen, die Wahrung der landesverfassungsrechtlichen Anforderungen durch den Landesgesetzgeber abzuschätzen; zudem kann nur so die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips ihre Wirkung entfalten. Insofern ist in anderen Ländern das Erfordernis einer vorgeschalteten Kostenfolgeabschätzung ausdrücklich vorgeschrieben (vgl. etwa Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW). Es wird empfohlen, eine **entsprechende Regelung auch in Thüringen in die Landesverfassung** aufzunehmen, um die notwendige Prozeduralisierung auch verfassungsrechtlich festzuschreiben. In diesem Zusammenhang sollte auch das **Recht der kommunalen Spitzenverbände auf Beteiligung** bei der Erstellung der Kostenschätzung verfassungsrechtlich abgesichert werden (vgl. dazu etwa Art. 78 Abs. 3 S. 5 Halbsatz 2 LV NRW).

2.6.

Bislang nicht ausdrücklich im Wortlaut des Änderungsvorschlags enthalten ist der Fall, dass sich die Kosten einer bereits übertragenen Aufgabe nachträglich verändern, ohne dass dies auf ein erneutes Tätigwerden des Landesgesetzgebers zurückzuführen ist. Dies ergibt sich in der Praxis häufig, etwa bei steigenden Fallzahlen oder im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel. Zwar spricht einiges dafür, dass auch ohne eine ausdrückliche landesverfassungsrechtliche Regelung eine **Anpassungspflicht des Landesgesetzgebers** besteht; es bietet sich aber an, diesen Fall – wie etwa Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW – ausdrücklich im Verfassungswortlaut zu regeln, um späteren Auslegungstreitigkeiten vorzubeugen.

Mainz/Düsseldorf, 18. Januar 2021