

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

Vorab per Mail:



**Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der CDU, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Vorlage 7/2014)**  
Ihr Schreiben vom 22.4.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 22.4.2021 haben Sie mich als Anzuhörenden im schriftlichen Anhörungsverfahren bestellt. Dem komme ich gerne nach und gebe zum o.g. Änderungsantrag wie erbeten zu **Art. 1 Nr. 8** und **Art. 2** folgende Stellungnahme zu der beabsichtigten Neuordnung der kommunalen Finanzgarantien in **Art. 93 Abs. 1 ThürVerf** ab:

Ausgehend von der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG als „Durchgriffsnorm“ sind in den Landesverfassungen aller Länder landesrechtliche Finanzgarantien für die Erfüllung kommunaler Aufgaben verankert, da sich kommunale Selbstverwaltung ohne die dafür erforderlichen Finanzmittel anerkanntermaßen nicht entfalten kann.

In der Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25.10.1993 (GVBl., 625) ist von vornherein eine duale Finanzgarantie verankert worden, die sich seinerzeit so nur noch in den Verfassungen der Länder Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt nach dem Vorbild der Regelung Baden-Württembergs befand<sup>1</sup>. *Schoch/Wieland* haben dazu 1995 zutreffend festgestellt<sup>2</sup>:

„Eine nahtlose Übereinstimmung besteht in Bezug auf die Funktion des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips und die von ihm ausgelösten Rechtsfolgen. Zwischen den Vorschriften in Baden-Württemberg und Sachsen sowie Sachsen-Anhalt besteht überdies eine tatbestandliche Kongruenz, so dass die zu Art. 71 Abs. 3 LV BW gewonnenen Erkenntnisse ohne Einschränkung auf Art. 85 Abs. 1 und 2 SächsVerf und Art. 87 Abs. 3 LV LSA übertragen werden können. Lediglich eine *tatbestandliche Abweichung* zur Verfassungssituation Baden-Württembergs besteht in Thüringen. Dort ist nur die „*Übertragung staatlicher Aufgaben*“ gemäß Art. 91 Abs. 3 ThürVerf dem Konnexitätsprinzip unterstellt. Mit dieser Restriktion gilt das strikte Konnexitätsprinzip auch in Thüringen.“

<sup>1</sup> Grundlegend: *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 161 ff.

<sup>2</sup> *Schoch/Wieland* (Fn. 1), S. 164.

Duale Finanzgarantie bedeutet, dass es mittlerweile in allen Flächenländern Deutschlands ebenso wie in Thüringen landesseitig gegenüber den Kommunen zwei Finanzgarantien gibt, den kommunalen Finanzausgleich einerseits und sogenannte Konnexitätsregelungen bei Aufgabenübertragungen bzw. -veränderungen andererseits. Stellt man beide Regelungsansätze dieser Finanzgarantien gegenüber, lassen sie sich wie folgt abgrenzen:

<b>Abb. 7: Duale landesverfassungsrechtliche Finanzgarantie</b>	
<b>= striktes Konnexitätsprinzip</b>	<b>+ kommunaler Finanzausgleich</b>
<p>Für Aufgaben, die vom Tatbestand des Konnexitätsprinzips umfasst sind, besteht</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. neben dem und unabhängig vom kommunalen Finanzausgleich</li> <li>2. ein verfassungsrechtlich abgesicherter</li> <li>3. und verfassungsverfahrensdurchsetzbarer</li> <li>4. aufgabenakzessorischer</li> <li>5. von der kommunalen Finanzkraft und</li> <li>6. der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängiger</li> <li>7. erkennbarer und nachprüfbarer,</li> <li>8. auf einer fundierten und plausiblen gesetzgeberischen Prognoseentscheidung beruhender</li> <li>9. pauschalbarer</li> <li>10. Anspruch auf Vollkostenausgleich,</li> <li>11. der jeder einzelnen Kommune</li> <li>12. ohne Spitzabrechnung zur Vermeidung falscher Anreizstrukturen bei</li> <li>13. wirtschaftlicher Aufgabenumführung hinsichtlich der notwendigen Kosten eine Aufgabenerfüllung ohne Eigenmitteleinsatz ermöglicht</li> <li>14. und gleichzeitig bzw. zeitnah mit der Aufgabenübertragung zu regeln ist.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Finanzkraftabhängige</li> <li>2. Aufstockung</li> <li>3. der kommunalindividuellen Finanzmittel</li> <li>4. zur Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung</li> <li>5. der Gesamtheit aller Kommunen</li> <li>6. wie jeder einzelnen Kommune</li> <li>7. unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes,</li> <li>8. jedenfalls aber Sicherung der finanziellen Mindestausstattung (= Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie).</li> <li>9. Dabei ist eine Berücksichtigung finanzkraftunabhängiger, aufgabenbezogener Bedarfsindikatoren möglich.</li> </ol>

Eine Überschneidung zwischen beiden Regelungen gibt es grundsätzlich nicht. Als Faustregel kann außerhalb Thüringens grundsätzlich formuliert werden: Für den vorhandenen Aufgabenbestand am Tage des Inkrafttretens der dualen Finanzgarantie in der Verfassung ist die aufgabenangemessene Finanzausstattung über den kommunalen Finanzausgleich zu regeln. Für nachfolgende Veränderungen im kommunalen Aufgabenbestand gilt demgegenüber das Konnexitätsprinzip.


Im Detail sind die Regelungen in den Ländern unterschiedlich, so dass es sich grundsätzlich um ein „atmendes System“ handelt, für das gilt: Alle Aufgabenveränderungen, die tatbestandlich vom Konnexitätsprinzip umfasst werden, unterfallen nur diesem. Alle anderen Aufgaben mit den daraus resultierenden notwendigen Ausgaben sind im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. D.h.: Je enger der tatbestandliche Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips ist, umso weiter ist der Anwendungsbereich des kommunalen Finanzausgleichs. Je weiter der tatbestandliche Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips

Ist, desto weniger Aufgaben sind demgemäß über den kommunalen Finanzausgleich abzugelten.

Die Rechtsfolgen der beiden Systeme unterscheiden sich, wie der vorstehenden Übersicht zu entnehmen ist, erheblich. Während das Konnexitätsprinzip unabhängig von der Finanzkraft des Landes und der Kommunen die Kosten der einzelnen Aufgabe in den Blick nimmt und zum Maßstab macht, kommt es beim kommunalen Finanzausgleich auf eine Gesamtbetrachtung von Aufgaben, Finanzkraft der jeweiligen Kommunen und hinsichtlich der Angemessenheit der Dotierung auch der Leistungsfähigkeit des Landes an.

Die Struktur der landesrechtlichen Finanzgarantien im Ländervergleich lässt sich wie folgt darstellen:

**Abb. 6: Struktur der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien**




	Aufgabenkategorie	Finanzierungsfolge
<b>Modell 1</b> Baden-Württemberg Nordrhein-Westfalen Saarland Sachsen Schleswig-Holstein	Öffentliche Aufgaben	Kommunaler Finanzausgleich
		Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung und Veränderung öffentlicher Aufgaben
<b>Modell 2</b> Bayern Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Rheinland-Pfalz Sachsen-Anhalt	Bisherige Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises	Kommunaler Finanzausgleich
	Übertragung neuer Pflichtaufgaben	Gesonderter entsprechender Mehrbelastungsausgleich
<b>Modell 3</b> Hessen	Bisherige Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises	Kommunaler Finanzausgleich
	Übertragung neuer oder Veränderung bestehender Aufgaben	Mehrbelastungs- bzw. Entlastungsausgleich für Gesamtheit der Kommunen
<b>Modell 4</b> Thüringen	Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	Kommunaler Finanzausgleich
	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	Volle Erstattung der angemessenen Kosten
<b>Modell 5</b> Niederrhein	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, bundesgesetzlich übertragene Aufgaben und vor dem 1.1.2006 landesrechtlich zugewiesene Pflichtaufgaben in eigener Verantwortung	Kommunaler Finanzausgleich
	Bis zum 31.12.2006 übertragene staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung	Gesonderte finanzkraftunabhängige Zuweisungen i.H.v. 75 % der pauschalierten Kosten
	Übertragung neuer Pflichtaufgaben und Ausweitung pflichtiger Aufgaben	Entsprechender aufgabenspezifischer Mehrbelastungsausgleich

Dabei fällt auf, dass nach Verfassungsänderungen in allen Flächenländern mit Ausnahme Sachsen-Anhalts im letzten Vierteljahrhundert Thüringen mittlerweile das einzige Bundesland ist, welches hinsichtlich der Abgrenzung zwischen kommunalem Finanzausgleich einerseits und Konnexitätsprinzip andererseits bisher strikt auf die Aufgabenkategorien abstellt: Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sind in Thüringen über den kommunalen Finanzausgleich abzusichern; für staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, aber auch nur für diese, kommt dagegen das Konnexitätsprinzip zur Anwendung, das nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf bisher lautet:

„Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Art. 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Dazu ist anzumerken, dass die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten einerseits und staatlichen Aufgaben andererseits schon tatbestandlich nur in einigen Ländern erfolgt, aber auch diejenigen Länder, die eine solche Unterscheidung kennen, machen sie nicht bzw. nicht mehr zum Anknüpfungspunkt bei der dualen Finanzierungsregelung.

Schaut man im Detail auf die Formen des Konnexitätsprinzips, ergibt sich tabellarisch folgender Befund:

Abb. 5: Formen des Konnexitätsprinzips 

Rechtsfolge	Relativ	Strikt	
	Regelungspflicht hinsichtlich Kostendeckung	Aufgabenakzessorischer Ausgleich bei Mehrbelastungen angemessen	Für Gesamtheit der Kommunen entsprechend
Tatbestand			
Übertragung staatlicher Aufgaben	Niedersachsen bei Aufgabenübertragung bis 31.12.2006	Thüringen	
Zuweisung pflichtiger öffentlicher Aufgaben		Sachsen-Anhalt	Baden-Württemberg Bayern Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen (bei Aufgabenübertragung seit J. 2008) Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Saarland Sachsen Schleswig-Holstein Hessen

Aus dieser Übersicht erschließt sich sofort, dass sich die geltende Verfassungslage in Thüringen hinsichtlich des Konnexitätsprinzips spätestens seit der Neuregelung in Niedersachsen im Jahre 2006 in einer doppelten Sondersituation befindet:

Tatbestandlich beschränkt sich die Regelung als einzige in den 13 deutschen Flächenländern auf die Übertragung staatlicher Aufgaben. In der Rechtsfolge sieht sie – wie ansonsten nur noch Sachsen-Anhalt – lediglich einen „angemessenen“ Ausgleich vor, während in allen anderen Ländern ein entsprechender Ausgleich gewährt wird. Der ThürVerfGH (LVerfGE 16, 593, 627 f.) hat den Begriff in der Mehrbelastungsausgleichsregelung materienspezifisch allerdings zu Recht auch für Thüringen als „vollen Ausgleich der angemessenen Kosten“ ausgelegt. Im Einzelnen hat er zutreffend ausgeführt:

„Seinem Schutzzweck nach ordnet Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf grundsätzlich einen vollen Kostenausgleich an, enthält also nicht nur ein relatives, sondern ein striktes Konnexitätsprinzip. Das folgt zum einen daraus, dass die Zuweisung staatlicher Aufgaben an die Kommunen nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf im Interesse einer funktionsfähigen Landesverwaltung aus sachlichen Gründen erfolgen und nicht von haushaltspolitischen Interessen des Landes geleitet werden soll. Würde Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf das Land nicht zu einem vollständigen Ausgleich der in den Kommunen entstehenden Verwaltungsmehrkosten verpflichten, so würde ein erheblicher Anreiz für das Land bestehen, allein aus haushaltspolitischen Erwägungen staatliche Aufgaben zu kommunalisieren, auch wenn keine sachlichen Gesichtspunkte dafür sprechen. Vor allem bei einer gleich teuren Erledigung von Aufgaben durch das Land und die Kommunen bewirkt ein striktes Konnexitätsprinzip, dass die Übertragung dieser Aufgabe ein haushaltsneutrales Geschäft für das Land bleibt, da es zwar eigene Verwaltungskosten einspart, diese Ersparnis aber letztlich an die Kommunen weitergeben muss. Auf diese

Waise hält die Verpflichtung zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich den Landesgesetzgeber nicht generell von der – teilweise wünschenswerten – Kommunalisierung staatlicher Aufgaben ab, fördert aber die Sachorientiertheit der Entscheidung. Zum anderen vermag allein das strikte Konnexitätsprinzip einen effektiven Schutz des Selbstverwaltungsrechts zu gewährleisten. Aus Sicht der Kommunen ist die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben nur bei vollständiger finanzieller Kompensation haushaltsneutral und berührt ihre für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen nicht. Da die kommunalen Finanzen durch die Aufgabenübertragung somit nicht geschmälert werden, ist ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht von vornherein ausgeschlossen."

Von besonderem Interesse sind angesichts des unterschiedlichen Wortlauts in den einzelnen Landesverfassungen die Ausführungen des ThürVerfGH (LVerfGE 16, 593, 629) zur Verwendung des Begriffs des „angemessenen“ statt eines „entsprechenden“ finanziellen Ausgleichs:

„Im Hinblick darauf, dass die Ausgleichsnorm des Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf ihre Schutzfunktion nur dann wirksam entfalten kann, wenn sie prinzipiell auf einen vollen Kostenausgleich gerichtet ist, ergibt der Begriff der Angemessenheit somit nur dann einen Sinn, wenn er sich nicht auf die Erstattungspflicht als solche, sondern auf die zu erstattenden Kosten bezieht mit der Folge, dass die Norm – trotz ihrer insoweit missverständlichen Wortstellung – eine **volle Erstattung der angemessenen Kosten der Aufgabenerfüllung** verlangt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art. 93 Abs. 1 S. 1 ThürVerf nur die vertikale Finanzverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen regelt und damit auf die Gesamtheit aller Kommunen des Landes bezogen ist. Dementsprechend handelt es sich bei den Kosten, die das Land nach dieser Vorschrift jeder Gemeinde zu erstatten hat, nicht um die bei den jeweiligen Gemeinden tatsächlich angefallenen Kosten, sondern um die Kosten, die den Kommunen (in ihrer Gesamtheit) durch die Erfüllung der übertragenen Aufgabe durchschnittlich entstehen."

Das bedeutet für den ThürVerfGH (LVerfGE 16, 593, 629) unmissverständlich:

„In systematischer Hinsicht knüpft die verfassungsrechtliche Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich damit zwingend an die **Durchschnittskosten der kommunalen Aufgabenerfüllung** an. Diese Kosten sind also nicht nur eine im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Feststellung des zu erstattenden Mehraufwandes zulässige, sondern eine dem Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf immanente Bezugsgröße, welche vor allem verhindert, dass das Land für eine finanziell besonders aufwendige und verschwenderische Aufgabenerfüllung durch einzelne Kommunen geradestehen muss; bevorzugt werden im Gegenteil sparsam wirtschaftende Kommunen, da sie bei unterdurchschnittlichen Aufgabenerfüllungskosten einen ihre tatsächlichen Aufwendungen übersteigenden Ausgleich erhalten."

Auf diese Darlegungen hat der ThürVerfGH im Jahre 2011 (ThürVBl. 2012, 55 [58]) ausdrücklich Bezug genommen. Dennoch kommt dem Begriff der Angemessenheit eine spezifische, kostendämpfende Funktion zu (ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593, 629 f.):

„Einer – im Vergleich zum Land – zu aufwendigen und 'teuren' Aufgabenerfüllung durch die Gesamtheit aller Gemeinden des Landes kann durch das Bezogensein des Mehrbelastungsausgleichs auf Durchschnittswerte – bei einer grundsätzlichen Verpflichtung zur Übernahme aller tatsächlich entstandenen Kosten – allerdings nicht entgegengewirkt werden. Dies ist vielmehr nur möglich, wenn die Erstattungspflicht zusätzlich davon abhängig ist, dass die ermittelten (Durchschnitts-)Kosten angemessen sind. Diese Bestimmung obliegt grundsätzlich dem Gesetzgeber, der insoweit einen Wertungsspielraum besitzt. Danach wirkt das Merkmal der 'Angemessenheit' in Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf letztlich als Regulativ zur Steuerung des kollektiven Ausgabenverhaltens der kommunalen Gebietskörperschaften im übertragenen Wirkungskreis hin zu einer sparsamen Mittelverwendung."

Diese Rechtsprechung ist für die Auslegung der geltenden Verfassungsbestimmung nach wie vor von prägender Bedeutung, wirkt aber potenziell auch für eine Neuregelung je nach deren Ausformung weiter.

Angesichts der im Ländervergleich bestehenden Thüringer Ausgangsrechtslage drängt sich der Reformbedarf hinsichtlich der konkreten Fassung des Konnexitätsprinzips in Thüringen geradezu auf. Bei einer Neuregelung kommt es tatbestandlich darauf an, sowohl die Übertragung bzw. Modifikation landesrechtlich normierter Sachaufgaben, seien es nun Auftragsangelegenheiten oder pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten und ihre spätere Modifizierung, als auch materiell-rechtlich vom Bund neu geregelte oder modifizierte Aufgaben zu erfassen, da diese nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG seit 2006 nicht mehr unmittelbar vom Bund auf die Kommunen übertragen werden können. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht am 7.7.2020 einen Beschluss von fundamentaler Bedeutung auch für Thüringen gefasst<sup>3</sup>. Auf Gestaltungsspielräume des Landes in der Sache oder hinsichtlich der Ausführungsebene kommt es bei materiell-rechtlich vom Bund kompetenzgemäß geregelten Aufgaben dabei nicht an. Ganz im Gegenteil ist im Normalfall davon auszugehen, dass der Bund materiell-rechtlich eine „Vollregelung“ trifft.

Diesen Gesichtspunkt gilt es ganz deutlich hervorzuheben, da angesichts des uneingeschränkten Aufgabenübertragungsverbots des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG den Ländern kein Entschließungsermessen dahingehend zusteht, ob sie ihren Kommunen gegenüber für daraus resultierende Mehrbelastungen einstehen wollen oder nicht. Es kann sich potenziell nur ein Auswahlermessen dahingehend ergeben, ob die aus bundesrechtlich modifizierten oder neu erfundenen Aufgaben resultierenden Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder des Mehrbelastungsausgleichs ausgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr verdienstvoll, dass im Thüringer Landtag die Fraktionen Die Linke, der CDU, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 21.4.2021 mit Vorlage 7/2014 einen Änderungsantrag eingebracht haben, der vorsieht, Art. 93 Abs. 1 S. 2 und 3 ThürVerf wie folgt neu zu fassen:

„Überträgt es (= das Land) 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 Übertragung der Aufgaben im Sinne des Satzes 2 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Im Vergleich der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen untereinander ist diese Formulierung eng an Art. 83 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung angelehnt. Dort heißt es wörtlich:

„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. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Hinsichtlich der im Antrag von Die Linke, CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen gewählten Formulierungen springen also im Verhältnis zur bayerischen Regelung drei Abweichungen ins Auge:

In Satz 2 findet sich in zeitlicher Hinsicht bezogen auf die Kostenregelungspflicht die Wendung „dabei“ statt der Vorgabe „gleichzeitig“ in der Bayerischen Verfassung. Beide Formulierungen sind im Ländervergleich geläufig, die Formulierung „dabei“ ist wohl etwas weniger streng als

<sup>3</sup> BVerfG, DVBl. 2020, 1331 ff.

die Vorgabe „gleichzeitig“, immer aber gilt, dass die Kostendeckungsregelung spätestens getroffen und in Kraft getreten sein muss, wenn auch die Aufgabenübertragung wirksam wird. Am Beispiel von zu Jahresbeginn in Kraft getretenen, zum Schuljahresbeginn wirksam werdenden neuen kommunalen Aufgaben im Bereich der Kinderbetreuung sollte die Kostendeckungsregelung ebenfalls mit Inkrafttreten der Aufgabenveränderung getroffen werden und in Kraft treten. Sie kann aber notfalls auch in der Weise „nachgeschoben“ werden, dass sie spätestens mit Schuljahresbeginn in Kraft tritt und materiell wirksam wird.

Abweichend von der klugen und inhaltlich umfassenden Formulierung in der Bayerischen Verfassung: „Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben“ heißt es im Änderungsantrag der vier Fraktionen im Thüringer Landtag: „Führt die Übertragung der Aufgaben im Sinne des Absatzes 2“.

Diese Wendung irritiert und sollte durch die in Bayern gewählte Formulierung ersetzt werden. Satz 2 stellt in beiden Ländern auf je drei Varianten der Aufgabenmehrung bei den Kommunen ab, nämlich durch

- Übertragung staatlicher Aufgaben,
- Pflichtigmachung bisheriger freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben durch das Land, sowie
- normative Vorgaben („besondere Anforderungen“) seitens des Landes an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben.

Für alle drei Varianten der Aufgabenmehrung soll und muss das Konnexitätsprinzip im Sinne nicht nur einer formellen Kostendeckungsregelung, sondern auch einer materiellen Ausgleichspflicht gelten. Dies wird mit der Formulierung „Übertragung der Aufgaben im Sinne des Abs. 2“ nicht sachangemessen zum Ausdruck gebracht, da mit der Formulierung nach Sinn und Zweck sowie dem Sachzusammenhang und der Wortwahl: „Aufgaben im Sinne des Abs. 2“ alle drei vorgenannten Varianten gleichermaßen gemeint sind, zumal der Begriff „staatliche Aufgaben“ aus der ersten Variante in Satz 2 in Satz 3 bewusst nicht wieder aufgegriffen wird, das Wort „Übertragung“ dann aber in Satz 2 und Satz 3 eine je unterschiedliche Bedeutung erhält. Während „Übertragung“ nach Satz 2 nur auf staatliche Aufgaben bezogen ist, meint die Verwendung desselben Wortes durch Hinzufügung der Wörter „der Aufgabe im Sinne des Abs. 2“ in Satz 3 jegliche Aufgabenmehrung, obwohl es sich beim Pflichtigmachen bisher freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben sowie beim Stellen besonderer Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben gerade nicht um eine *Aufgabenübertragung* im eigentlichen Wortsinne handelt. Dadurch potenziell entstehende Auslegungsprobleme können ohne Weiteres vermieden werden, wenn in Satz 3 stattdessen die Formulierung: „Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben“ gewählt wird.

Schließlich wird in der Rechtsfolge erneut die Formulierung „angemessener finanzieller Ausgleich“ vorgeschlagen, während alle anderen Länder mit Ausnahme Sachsen-Anhalts die Wendung „entsprechender finanzieller Ausgleich“ gewählt haben – und um diese Begriffsgegenüberstellung von den konkreten Ausgaben für die unter das Konnexitätsprinzip fallenden Aufgaben „entsprechend“ einerseits und einer wertungsabhängigen aufgabenangemessenen Finanzausstattung, die über eine absolut zu gewährleistende Mindestsicherung beim kommunalen Finanzausgleich hinausgeht, andererseits, geht es bei den beiden Elementen der dualen Finanzgarantie.

Das spricht deutlich dafür, auch in Thüringen die Formulierung „entsprechender finanzieller Ausgleich“ beim Konnexitätsprinzip zu wählen, da es ansonsten zu einer unterschiedlichen Interpretation desselben Wortes „angemessener“ im Rahmen des Konnexitätsprinzips einerseits und des kommunalen Finanzausgleichs andererseits kommen muss. Die gebotene Auslegungsarbeit hat der ThürVerfGH dankenswerterweise bereits geleistet, so dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber nichts vergeben würde, wenn er in Anknüpfung an die zutreffende Auslegung des ThürVerfGH im Rahmen des Art. 93 Abs. 1 S. 3 ebenfalls den

Begriff „entsprechender“ verwenden und zudem in der Begründung darlegen würde, dass damit keine Abweichung zur bisherigen Rechtsprechung des ThürVerfGH verbunden ist, zumal auch in den anderen Ländern unter einem „entsprechenden Ausgleich“ keine reine Ist-Ausgabenerstattung verstanden wird.

Ansonsten ist an der gewählten Formulierung der Änderung des Konnexitätsprinzips sprachlich wie inhaltlich nichts auszusetzen. Sie ist sprachlich schlank, enthält aber alle auf Verfassungsebene regelungsbedürftigen Elemente und ist auf einfach-gesetzlicher Grundlage durch die in S. 2 zwingend normierte Regelungspflicht („Bestimmungen über die Deckung der Kosten“) zu konkretisieren, ohne dass im Verfassungstext unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten sind, die einfach-gesetzlich näher auszuformen sind.

Anders als in der Gesetzesbegründung suggeriert wird, bedarf es neben dieses „Bestimmungsgebotes“ durch das Land nicht auch noch eines dazwischen geschalteten Konnexitätsausführungsgesetzes, für das in der Normenhierarchie ohnehin kein Platz ist. Die Vorgaben für den Gesetzgeber erfolgen zwingend und abschließend aus der Verfassung selbst. Auf der Gesetzesebene gilt der allgemeine Grundsatz, dass das spätere Gesetz das frühere Gesetz verdrängt. Das wäre bei *allen* Finanzierungsbestimmungen bei Aufgabenübertragungen nach Erlass eines Konnexitätsausführungsgesetzes der Fall. Wenn ein solches Gesetz in einzelnen Ländern (Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) trotzdem erlassen worden ist, beruht dies im Kern auf der Verwendung konkretisierungsbedürftiger unbestimmter Rechtsbegriffe im Verfassungstext, die in der für Thüringen vorgeschlagenen Formulierung richtigerweise gar nicht erst enthalten sind, und zum anderen in den – verfassungsrechtlich untauglichen – Versuch, die verfassungsrechtliche Regelung im Lichte einer generell-abstrakten Ausführungsregelung im Anwendungsbereich wieder einzuschränken. Von derartigen „Vernebelungen“ sollte zwingend abgesehen werden, zumal eine Verfassung lege artis nicht nach Maßgabe einfacher Gesetze ausgelegt werden kann.

Schließlich gilt es, sich in zeitlicher Hinsicht zum Anwendungsbereich der Regelung zu verhalten. Da die geltende Bestimmung des Mehrbelastungsausgleichs die Übertragung staatlicher Aufgaben seit 1993 erfasst, werden diese Aufgaben in ihrer Ausgabenentwicklung auch weiterhin miterfasst. Für den *erweiterten* Anwendungsbereich der Umwandlung von freiwilligen in pflichtige Aufgaben und des Stellens besonderer Anforderungen gilt die Verfassungsänderung demgegenüber selbstverständlich nur für nach Inkrafttreten der Regelung erfolgende Aufgabenveränderungen. Dabei werden in materiell-rechtlicher Hinsicht nur die *Mehrbelastungen* (Belastungsdifferenz aufgrund Aufgabendifferenz im Verhältnis zum Status quo nach geltendem Recht) erfasst.

Da die vorgeschlagene Verfassungsänderung aus sich heraus anwendbar ist und es des Erlasses eines Konnexitätsausführungsgesetzes nicht nur nicht bedarf, sondern dieses Gesetz in der Normenpyramide zwischen Verfassungsvorgabe und Belastungsausgleichsregelung auf Gesetzesebene keinen Platz hat und nur zu Auslegungs- und Anwendungsproblemen zu führen vermöchte, kann darin kein Grund für ein zeitlich gestrecktes Inkrafttreten liegen.

Demgegenüber kommt dem Argument Bedeutung zu, dass eine Reform der einfachgesetzlichen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich geplant ist und im Zuge dessen die Regelungen des ThürFAG auch mit der verfassungsrechtlichen Neuregelung des Art. 93 Abs. 1 S. 2 und 3 ThürVerf in Einklang gebracht werden müssen. Denn – wie eingangs dargelegt – es muss der kommunale Finanzausgleich alles erfassen, was tatbestandlich vom Konnexitätsprinzip nicht umfasst wird. Da dies so ist, lässt sich daraus im Übrigen ein weiteres Argument gegen ein Konnexitätsausführungsgesetz herleiten: Wer die Absicht verfolgen sollte, mit einem Konnexitätsausführungsgesetz Einschränkungen gegenüber dem Verfassungstext vorzunehmen, in dem nach der Neuregelung alle für die Kommunen unabweisbaren Aufgabenveränderungen mit daraus resultierenden erforderlichen finanziellen Mehrbelastungen erfasst sind, muss erkennen, dass ein solches Agieren nicht nur mit Blick



auf die Auslegung der Verfassung nicht erfolgreich sein kann, sondern zugleich auch die Berücksichtigung durch das Konnexitätsprinzip nicht erfasster Mehrbelastungen beim über den kommunalen Finanzausgleich auszugleichenden Finanzbedarf herbeiführen würde.