

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE



(federführend 2026)



Städtebund Schleswig-Holstein | Reventlouallee 6 | 24105 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Vorsitzenden
Jan Kürschner, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Telefon: 0431 570050-30
Telefax: 0431 570050-35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/6089

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 10.30.00 zi-ad

Datum: 13. Februar 2026

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und SSW – Drucksache 20/3684

Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucksache 20/3706

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 20/3690

Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden

Gesetzentwurf der Fraktion des SSW – Drucksache 20/71

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
lieber Herr Kürschner,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände dankt für die Gelegenheit im schriftlichen Anhörungsverfahren zu den vorbezeichneten Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können. Auch wenn wir uns aufgrund der vielfältigen kommunalen Bezüge der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen gewünscht hätten, zu einem früheren Zeitpunkt in die Beratungen eingebunden zu werden, möchten wir Ihnen nachstehend die kommunale Bewertung der Fraktionsanträge übermitteln (nachstehend und A.) und erlauben uns, die bestehenden Vorschläge um eigene Aspekte der kommunalen Ebene (nachstehend unter B.) zu ergänzen.

A. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zu den Fraktionsanträgen

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände ergeben sich zu den Fraktionsanträgen folgenden Bedenken und Anregungen.

I. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und SSW – Drucksache 20/3684

Mit der Verfassungsänderung sollen eine Reihe neuer Staatszielbestimmungen in der Landesverfassung verankert werden. Staatszielbestimmungen sind Sätze des objektiven Verfassungsrechts, d.h. sie gelten juristisch, gewähren den Bürgern jedoch keine einklagbaren subjektiven Rechte. Verfassungsnormen über Staatsziele haben die Staatsaufgaben zum Gegenstand, regeln mit rechtlicher Verbindlichkeit die Erledigung bestimmter Staatsaufgaben durch die Gesetzgebung und - eingeschränkt - durch die Regierung und die Verwaltung und damit auch die Kommunalverwaltung. Der heutige Sprachgebrauch unterscheidet sie von Programmsätzen, die mit appellativer und die Staatstätigkeit ohne greifbare Rechtsbindung anregender Wirkung politische Ziele oder Bestrebungen in der Verfassung verankern. Auch Programmsätze, und umso mehr Staatszielbestimmungen, sind Teil der geschriebenen Verfassung und drücken, wie abgeschwächt auch immer, den Willen des Verfassungsgebers aus, können also in der politischen Auseinandersetzung und Interessenverfolgung über die Verfassung, in der richterlichen Auslegung sowie Anwendung der Gesetze Gewicht und Bedeutung gewinnen.

Die Aufgaben des demokratischen Staates sind der Möglichkeit nach unbegrenzt. Begrenzt sind hingegen die Mittel und die Ressourcen des Staates. Weil die Aufgaben an sich gegenständlich unbegrenzt, die Mittel und Ressourcen aber begrenzt sind, ist es verhältnismäßig leicht, aktuelle oder grundsätzliche Programmpunkte für die Politik und die Staatstätigkeit in Verfassungstext zu überführen, aber meistens sehr schwierig, anzugeben, welche Rechtsfolgen jenseits der allgemeinen geweckten Erwartungshaltung durch den Verfassungstext in der konkreten Situation aus einer solchen Verfassungsnorm abzuleiten sind. Schon aus diesem Grund ist Zurückhaltung bei der Ausformung oder Überfrachtung der Verfassung durch Staatsziele angebracht, denn die Berechenbarkeit des Rechts, auch des Verfassungsrechts, ist ein Lebensgesetz des Rechtsstaates¹.

Aus Sicht der kommunalen Landesverbände sollte den grundsätzlichen Bedenken Rechnung getragen werden. Die Frage neuer Staatszielbestimmungen oder anderer

¹ Badura, Thesen zur Verfassungsreform in Deutschland in: Rechtsstaat zwischen Gestaltung und Rechtsschutz, FS für Konrad Redeker, S. 111 ff..

materieller Anreicherungen des Verfassungstextes besitzt auch eine verfassungsrechtliche Dimension, wobei bspw. auch demokratietheoretische Erwägungen gegen neue Staatszielbestimmungen, gleich welchen Inhalts, sprechen. Materielle Entscheidungen gehören auf die Ebene des Gesetzes, nicht der Verfassung.² Die Verfassung ist gerade kein Beispiel für die Kodifikation eines Rechtsgebietes. Aus der formalen Höchstrangigkeit der Verfassung folgt nicht zwingend der Anspruch, alles staatliche Handeln auch umfassend inhaltlich determinieren zu wollen.³ Nicht nur der Vorwurf von „Verfassungslyrik“, sondern auch die Veränderung der demokratischen Funktionsweise des Verfassungsstaates ist das Gegenargument gegen eine übertriebene Materialisierung der Verfassung.

Um den politischen Prozess möglichst offen zu halten, empfiehlt es sich, möglichst viel mit normalen parlamentarischen Mehrheiten zu entscheiden und nicht durch Hochzoning auf die Verfassungsebene kaum zu erreichende Zwei-Drittel-Mehrheiten für jede Änderung oder auch nur Modifikation notwendig werden zu lassen. Schließlich sind noch verfassungspraktische Gründe gegen entsprechende Staatszielbestimmung anzuführen: In Abwägungsprozessen setzen sich verfassungskräftige Verankerungen durch bzw. erhalten ein besonderes Gewicht, wenn sie ihre Höherrangigkeit gegenüber dem einfachen Recht ausspielen können. Das muss jedoch politisch gedacht zu einer Art „Wettlauf“ um die verfassungsrechtliche Verankerung bestimmter Inhalte führen. Je mehr Staatsziele und materielle Postulate derart hochgezont werden, desto geringer wird gleichzeitig ihre jeweilige Wirkkraft. Im Extremfall wären irgendwann alle politischen Agenden von einigem Gewicht im Grundgesetz oder den entsprechenden Landesverfassungen verankert.⁴ Am Ende steht aber zu befürchten, dass bei einer Überfrachtung der Verfassung durch Staatszielbestimmungen oder materielle Anreicherungen allenthalben rechts- und haushaltspolitische Erwartungen geweckt werden, die auch bei bestem politischem Willen nicht erfüllbar sind. Die damit einhergehenden Enttäuschungen bei den vermeintlich Begünstigten wirken nicht vertrauensbildend in das durch den Verfassungstext vermittelte Recht.

1. Staatszielbestimmungen mit kommunalem Bezug

Die Verfassung soll um eine Reihe von Zielen erweitert werden die unmittelbar die kommunale Ebene adressieren.

² Lepsius, Rechtswissenschaft in der Demokratie, in: Der Staat 52 (2013), S. 157, 178.

³ Möstl, Regelungsfelder der Verfassung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hg.), Verfassungstheorie, 2010, § 17 Rn. 34, 41.

⁴ Prof. Dr. Christian Waldhoff, Ausschussdrucksache 20(22)75 Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung zum Thema „Kultur als Staatsziel verankern“, S. 4.

a) Schaffung und Erhaltung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum

Mit der Verfassungsänderung soll folgende Verfassungsbestimmung ergänzt werden:

7. Nach Artikel 11 wird folgender neuer Artikel 11a eingefügt:

„Artikel 11a Wohnen

Das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände wirken im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit auf die Schaffung und Erhaltung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum hin.“

Gegen eine programmatische Zielsetzung, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu erhalten ist im Grundsatz nichts einzuwenden. Sie betrifft aber vor allem Fragen des materiellen Rechts, die hinsichtlich der Schaffung und Erhaltung bspw. Fragen der Landesbauordnung, des Denkmalschutzes, des Wohnraum-schutzgesetzes anspricht. Darüber hinaus wird die durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 54 Verf-SH, Art. 28 Abs. 2 GG verbürgte Planungshoheit betroffen, deren materielle Ausprägung sich nach den Vorgaben des bundesrechtlich geregelten Bauplanungsrechts richtet und materiell die Vorgaben der Landesentwicklungsplanung zu berücksichtigen hat. Das Land verfügt über das Zweckvermögen Wohnraumförderung und das Wohnraumfördergesetz Steuerungsinstrumente. Angesichts künftig wegfallender und heute bereits fehlender Belegungsbindungen, enormen Antragsüberhängen im Bereich der sozialen Wohnraumförderung stellt sich die Frage, welchen Effekt die Aufnahme einer neuen Staatszielbestimmung in der Landesverfassung hat, wenn nicht zugleich im materiellen Recht sichtbar wird, auf welche Weise das nunmehr zum Verfassungsrang erhobene Staatsziel durch konkrete Maßnahmen unterlegt und damit die Zielerreichung gewährleistet wird. Insoweit sei historisch darauf hingewiesen, dass vor der Finanzkrise der frühen 2000'er Jahre die Kommunen teilweise über große Wohnungsbestände in eigenen Wohnungsgesellschaften verfügten, die dann aber zum Haushaltsausgleich als „Tafelsilber“ veräußert werden mussten. Damit verloren die Kommunen ein wichtiges Steuerungsinstrument im Sinne der Staatszielbestimmung. Es besteht die Erwartungshaltung, dass im Rahmen einer solchen Staatszielbestimmung die kommunale Ebene hinsichtlich ihrer Finanzausstattung in die Lage versetzt wird, das Ziel durch eigene wohnungswirtschaftliche Maßnahmen zu erreichen.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass der für die Erfüllung der Aufgabe notwendigen Entwicklung entsprechender Flächen durch die Kommunen vielfältige landes-, bundes- und europarechtliche Vorschriften entgegenwirken und auch daher das neue Staatsziel nicht zu einem konsistenten Regelungsbild führt.

Inhaltlich regen wir an, für den Fall, dass trotz der grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Verankerung zusätzlicher Staatszielbestimmungen daran festgehalten werden soll, die Formulierung zu präzisieren. Zielrichtung soll offensichtlich die Versorgung der Gesamtbevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum sein. Das Kriterium der Bezahlbarkeit von Wohnraum allein führt angesichts des fehlenden Maßstabs von verfügbarem Haushaltseinkommen zu Wohnkosten noch nicht zu preisgünstigem Wohnraum, der aber für eine angemessene Versorgung der Gesamtbevölkerung notwendig ist.

b) Errichtung und Erhalt einer angemessenen Infrastruktur

Mit der Verfassungsänderung soll folgende Verfassungsbestimmung ergänzt werden:

8. Nach Artikel 12 wird folgender neuer Artikel 12a eingefügt:

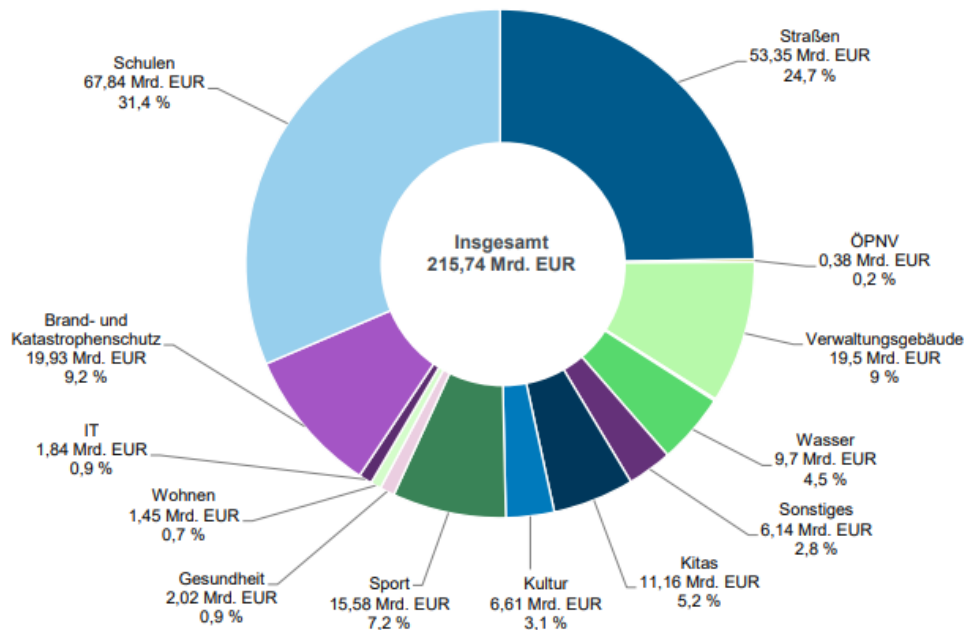
„Artikel 12a Infrastruktur

Das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände gewährleisten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit die Errichtung und den Erhalt einer angemessenen Infrastruktur.“

Das neue Staatsziel bleibt hinsichtlich des Begriffs „Infrastruktur“ zunächst konturenlos, weil nicht ersichtlich ist, was unter dem Begriff Infrastruktur für den Normadressaten zu verstehen sein soll. Werden bspw. für die kommunale Ebene alle öffentlichen Einrichtungen, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich sind (§ 17 GO) erfasst? Treten alle weiteren Infrastruktureinrichtungen hinzu, die außerhalb der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zur Erfüllung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben und der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung betrieben werden? Wie verhält sich das Errichtungsziel zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie? Was versteht der Verfassungsgeber unter dem Begriff „angemessen“ und wie gewährleistet der Verfassungsgeber eine kommunale Finanzausstattung, die der Staatszielbestimmung gerecht wird? Der Fragenkatalog ließe sich weiter fortsetzen.

Jenseits von Staatszielbestimmungen ist die kommunale Wirklichkeit dadurch geprägt, dass die Kommunen hinsichtlich ihres Aufgabenbestands unterfinanziert sind. Dies wurde eindrücklich in dem letzten Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2020 dargelegt (Anlage 4 zur LT-Drs. 19/2119). Seit dem Jahr 2023 befinden sich die Kommunalfinanzen in freiem Fall mit den größten Finanzierungsdefiziten seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Dies wird bezogen auf den Zustand der Infrastruktur u.a. in dem jährlichen KfW-Kommunalpanel deutlich, das für das Jahr 2025 den nachfolgenden Investitionsrückstand ausweist.

Grafik 3.6: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2025.

Unter Anwendung des Königsteiner Schlüssels lässt sich für die Kommunen in Schleswig-Holstein rechnerisch ein Investitionsrückstand in Höhe von

$$215.74 \text{ Mrd. €} \cdot 3,45581 \% = 7,46 \text{ Mrd. €}$$

errechnen.

Der kommunale Anteil am Länder-und-Kommunen-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) beträgt demgegenüber 2.144.250.000 €. Diese Mittel sind eine wichtige Hilfestellung für kommunale Investitionen, werden aber nicht dafür ausreichen, den kommunalen Investitionsrückstand wirksam zu beseitigen. Es bleibt also auch bezogen auf Art. 12 a völlig offen, mit welchen konkreten weiteren Maßnahmen die Staatszielbestimmung der Gewährleistung der Errichtung und des Erhalts einer angemessenen Infrastruktur erreicht werden soll.

Es sei auch beim Thema Infrastruktur darauf hingewiesen, dass der den Kommunen vorgegebene Rechtsrahmen an vielen Stellen (z. B. Fachplanungsrecht, Kommunalverfassungsrecht, Vergaberecht, Straßenrecht) Hindernisse für die kommunale Infrastrukturentwicklung schafft und daher dem geplanten Verfassungsauftrag entgegenwirkt.

c) Kommunale (Leistungs-)Sportförderung

Mit der Verfassungsänderung soll folgende Verfassungsbestimmungen ergänzt werden:

9. Der Artikel 13 wird mit dem neuen Titel „Schutz und Förderung von Kultur, Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre“ wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird „des Sports,“ gestrichen.

10. Nach Artikel 13 wird folgender neuer Artikel 13a eingefügt:

„Artikel 13a

Schutz und Förderung des Sports

Die Förderung des Sports, sowohl des Breiten- als auch Leistungssports, ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände.“

Künftig soll der Sport in einem eigenen Artikel geregelt werden, mit der ausdrücklichen Aufgabenübertragung an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Leistungssportförderung. Ob es einer eigenen Regelung für den Sport bedarf oder es bei der bisherigen Regelung verbleibt, kann dahingestellt bleiben. Die Zuschreibung der Zuständigkeit zur Förderung des Leistungssports aller Gemeinden und Gemeindeverbände geht angesichts der völlig heterogenen Gemeinde- und Vereinsstruktur an der kommunalen Wirklichkeit vorbei. Es wird durch den Verfassungsgeber eine Erwartungshaltung geweckt, die in der Mehrheit der Fälle nur enttäuscht werden kann. Selbstverständlich unterstützen Gemeinden und Gemeindeverbände bereits heute im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit auch Leistungs- und an den entsprechenden Standorten auch den Spitzensport mit eigenen Beiträgen, allerdings kann dies nicht für den gesamten kommunalen Raum zur Aufgabe erklärt werden.

d) Verwaltungsdigitalisierung

Mit der Verfassungsänderung soll folgende Verfassungsbestimmungen ergänzt werden:

11. Der Artikel 14 wird wie folgt neu gefasst:

„(1) Das Land gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen die Entwicklung und den sicheren und ordnungsgemäßen Einsatz digitaler Basisdienste und digitaler Verwaltungsleistungen nach dem Stand der Technik sowie den digitalen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten.

(2) Das Land stellt die digitale Teilhabe an dem Zugang zu Behörden und Gerichten gemäß Absatz 1 für die Bürgerinnen und Bürger sicher, ohne dass dabei jemand benachteiligt werden darf.“

12. Die Artikel 67 und 68 werden ersatzlos gestrichen.

Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucksache 20/3706

In Artikel 1 wird die Ziffer 11 zur Änderung des Artikels 14 der Landesverfassung gestrichen. Die bisherige Ziffer 12 erhält die Ziffer 11.

Die kommunalen Landesverbände verstehen die Änderungen in Art. 14 Abs.2 nicht als Exklusion des persönlichen und schriftlichen Kontakts zur Verwaltung. Die Streichung könnte rechtspolitisch als das falsche Signal verstanden werden, gleichwohl werden andere Formen als der digitale Zugang zur Verwaltung verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Die Verfassungsvorschriften zur Verwaltungsdigitalisierung sollten die Entwicklung der letzten 12 Jahre seit der letzten Verfassungsreform nachvollziehen.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme des ITVSH.

II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 20/3690

In Artikel 58 Absatz 1 wird folgender Satz 3 eingefügt:

„Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen sollen mindestens 10 vom Hundert der Gesamtausgaben betragen.“

Es ist richtig, eine angemessene Investitionsquote bei den Staatsausgaben zu fordern. Eine strikte verfassungsrechtliche Bindung an Prozentzahlen sollte aus kommunaler allerdings vermieden werden.

III. Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden - Gesetzentwurf der Fraktion des SSW – Drucksache 20/71

1. In Artikel 51 Absatz 2 wird in der Aufzählung folgende neue Nr. 7 eingefügt:

"7. über Verfassungsbeschwerden, die jeder mit der Behauptung erheben kann, durch ein Landesgesetz oder die öffentliche Gewalt in seinen Grundrechten nach Artikel 6 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 2, Artikel 12 Absatz 4, Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 oder seinem grundrechtsgleichen Recht nach Art. 4 Absatz 1 verletzt zu sein,“

Eine unmittelbare kommunale Betroffenheit ergibt sich aus dieser Regelung nicht. Die Landesverfassungsbeschwerdemöglichkeit wird nur für Landesgrundrechte eröffnet. Inwieweit in der Rechtspraxis das Instrument zur Anwendung kommen wird, kann von hier nicht beurteilt werden, weshalb auch keine Abschätzung der ausgelösten Kosten vorgenommen werden kann. Ob die verfassungsrechtliche Rechtsschutzlücke angesichts des begrenzten Anwendungsbereichs zwingend zu schließen ist, bleibt vorwiegend einer verfassungspolitischen Diskussion vorbehalten.

b) Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zur Änderung der Landesverfassung

Das Land Schleswig-Holstein ist nur so stark wie seine Gemeinden, Städte und Kreise. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet lokale Demokratie, politische und gesellschaftliche Mitgestaltung durch die Einwohnerinnen und Einwohner und fördert die Identifikation mit unserem Gemeinwesen und dem Staat insgesamt. Die Stellung der Gemeinden, Städte und Kreise im Staatsgefüge muss der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung angepasst und durch nachfolgende Verfassungsänderungen gewährleistet werden:

Vor diesem Hintergrund hatte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bereits im Januar 2025 folgende Beschlüsse gefasst:

1. *Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 57 Abs. 1 der Landesverfassung (Verf-SH) wird gestrichen.*
2. *In Art. 57 Abs. 2 Verf-SH wird klargestellt, dass die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich auch dann erfüllt ist, wenn bestehende Standards der Aufgabenerfüllung erhöht oder bestehende bundesrechtliche „Aufgabenübertragungen“ verändert werden, die zu höheren Kosten der Aufgabenerledigung führen.*
3. *Die gegenüber der Landesregierung bestehenden einfachgesetzlichen Beteiligungsrechte der Verbände der Gemeinden, Städte und Kreise (vgl. § 132 GO, § 71 KrO) werden umfassend in der Verfassung für das Land Schleswig-Holstein geregelt.*

Gerne bringen wir diese Änderungsvorschläge in den laufenden Diskussionsprozess hiermit ein und begründen diese nachstehend wie folgt:

Zu Beschlussziffer 1

Artikel 57 Abs. 1 Verf-SH regelt zum kommunalen Finanzausgleich:

(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im ~~Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit~~ den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

Die Bindung der Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen an die finanzielle Leistungsfähigkeit sollte künftig entfallen, weil das Land eine Garantenstellung für die Finanzausstattung der Kommunen hat. Als Landesgesetzgeber hat es das Land selbst in der Hand, einerseits durch Landesrecht den Aufgabenbestand der Kommunen im Bereich der Aufgaben zu Erfüllung nach Weisung und den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auszuformen und eigenverantwortlich zu bestimmen. Andererseits übernimmt das Land im Bundesrat auch eine Garantenstellung für die Kommunen gegen eine (fiskalische) Überforderung der kommunalen Ebene durch Aufgaben- und Standardsetzung des Bundes. Die angemessene Finanzausstattung der Kommunen und die bereits grundgesetzlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsgarantie sollte in den Ländern nicht von deren Leistungsfähigkeit abhängig sein. Vielmehr müssen die Länder die Belange der Kommunen im Bund als eigene wahrnehmen und für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen über ihre staatsrechtliche Stellung sorgen. Nur auf diese Weise kann auch dem gesamtstaatlichen Gebot der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse Rechnung getragen werden.

Zu Beschlussziffer 2

Die Regelung zum Mehrbelastungsausgleich (Konnexitätsprinzip) in Art. 57 Abs. 2 Verf-SH lautet:

(2) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 14.09.2020 - LVerfG 3/19 – zu der Frage Stellung genommen, was unter der Verpflichtung zu einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu verstehen ist und ob auch die quantitative oder qualitative Erweiterung von bestehenden Aufgaben konnexitätsrelevant ist. Danach lässt nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts die Formulierung in Art. 57 Abs. 2 Verf-SH die Deutung zu, dass auch die gesetzliche Erweiterung einer bereits bestehenden Aufgabe von der Verfassungsnorm erfasst wird, da eine solche Erweiterung von Aufgaben als eine die bisherige Verpflichtung übersteigende, weitere Verpflichtung angesehen werden kann. Weiter führt das Landesverfassungsgericht aus, dass sich die Regelung des Konnexitätsprinzips systematisch in engem Zusammenhang mit der Gewährleistung des Art. 54 Abs. 1 LV und damit auch der subjektiven Rechtsstellungsgarantie der einzelnen Gemeinde findet. Nach Sinn und Zweck dient sie dem Erhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, indem sie die finanziellen Grundlagen für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenwahrnehmung sichert und verhindert, dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und somit die Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird. Systematik und Zweck sprechen daher für eine vom Gesetzgeber intendierte weite Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes.

Nicht zuletzt streitet auch die historische Auslegung für eine entsprechend weite Auslegung. Die Erläuterung, die der Sonderausschuss Verfassungsreform seinem Vorschlag zur Änderung der Landesverfassung 1998 beigefügt hatte (Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ vom 3. Februar 1998, Landtags-Drucksache 14/1245, S. 18 f.), legt aus historischer Sicht ebenfalls nahe, dass auch die Erweiterung einer Aufgabe den Tatbestand der Verpflichtung zu einer bestimmten öffentlichen Aufgabe erfüllt. Buchst. a und b der genannten Erläuterung lauten:

a) Unter den Begriff „öffentliche Aufgaben“ in Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 fallen sowohl Weisungsaufgaben als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Der Aufgabenbegriff erfasst auch Teilaufgaben, Vollzugsaufgaben und die Festsetzung kostenträchtiger Standards.

b) Die „Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben“ in Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 erfasst alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs oder des Standards – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden (sog. Aufgabenübertragung).

Im Jahr 2012 regelte der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Konnexitätsausführungsgesetzes, dass auch durch Gesetz oder Verordnung zusätzlich gestellte Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben als Aufgabenübertragung gelten. Der Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 17/2150, S. 8) lässt sich entnehmen, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes insoweit in Anlehnung an die Erläuterungen im Bericht und der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses Verfassungsreform definiert worden sei.

Das Landesverfassungsgericht kommt in seinem Urteil zu dem Ergebnis, dass die Rechtsentwicklung in Schleswig-Holstein eher dafürspricht, dass nicht nur eine erstmalige Verpflichtung zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, sondern auch die Erweiterung einer einmal übertragenen Aufgabe durch ein Gesetz die Rechtsfolgen der Konnexitätsregelung in Art. 57 Abs. 2 LV auslöst. Denn anderenfalls hätte der Gesetzgeber, der in der 17. Wahlperiode die Aufgabenerweiterung entsprechend der Erläuterung der Konnexitätsregel im Bericht und der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses Verfassungsreform der 14. Wahlperiode in (einfaches) Recht überführt hat, in der darauffolgenden 18. Wahlperiode im Rahmen der Verfassungsreform 2014 wahrscheinlich nicht erklärt, dass er keinen aktuellen Bedarf für durchgreifende Änderungen an der Konnexitätsregelung erkennt. Dass zahlreiche andere Bundesländer ihren Verfassungstext im Hinblick auf eine Erweiterung von Aufgaben geändert haben, legt aber zumindest nahe, dass auch der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber Klarheit über den Umfang der verfassungsrechtlich gewährleisteten Konnexitätsregel schaffen sollte.

Vor diesem Hintergrund sollte infolge der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts der Verfassungsgesetzgeber die erforderliche redaktionelle Klarheit schaffen und in diesem Zuge auch regeln, dass bundesrechtliche Standarderhöhungen oder „Modalitäten“ der Aufgabenwahrnehmung bestehender Aufgaben ebenso unter den Schutzzweck des Konnexitätsprinzips fallen.

Zu Beschlussziffer 3

Zur qualitativen Stärkung der Anhörungsrechte der kommunalen Landesverbände wird zudem vorgeschlagen, diese künftig in der Verf-SH zu verankern. Die Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen, dass die Stellung des Anhörungsrechts der kommunalen Landesverbände häufiger auf Ebene der jeweiligen Landesverfassung verankert worden ist, z.B.:

*Art. 57 Verfassung des Landes **Niedersachsen***

Selbstverwaltung

(6) Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören.

*Artikel 97 Verfassung des Landes **Brandenburg***

(Kommunale Selbstverwaltung)

(4) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in Gestalt ihrer kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die sie unmittelbar berühren.

*Artikel 71 Verfassung des Landes **Baden-Württemberg***

(4) Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse rechtzeitig zu hören.

Wir wären Ihnen dafür dankbar, die vorgenannten Änderungen im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Carsten Schreiber
Geschäftsführer
Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag

gez. Marc Ziertmann
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied
Städteverband
Schleswig-Holstein

gez. Jörg Bülow
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag