



Verkündet am 23.04.2009

Heß  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamte der  
Geschäftsstelle

# THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

## VerfGH 32/05

### IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

In den Verfassungsbeschwerdeverfahren

1. der Gemeinde Marksuhl, vertreten durch den Bürgermeister,  
Bahnhofstraße 1, 99819 Marksuhl,
2. der Gemeinde Gerstungen, vertreten durch den Bürgermeister,  
Wilhelmstraße 53, 99834 Gerstungen,
3. des Wasser- und Abwasser-Verbandes Hildburghausen,  
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,  
Birkenfelder Straße 16, 98646 Hildburghausen,
4. des Wasser- und Abwasserzweckverbandes Apfelstädt/Ohra,  
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,  
Kindleber Straße 188, 99867 Gotha,
5. des Wasser- und Abwasserzweckverbandes Arnstadt und  
Umgebung,  
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,  
Schönbrunn 9, 99310 Arnstadt,
6. des Wasser- und Abwasserzweckverbandes Gotha und  
Landkreisgemeinden,  
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,  
Kindleberstraße 188, 99867 Gotha,
7. des Zweckverbandes Wasser- und Abwasser Orla,  
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,  
Im Tümpel 3, 07381 Pößneck,

**Beschwerdeführer,**

zu 1. bis 7. bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Professor Dr. Michael Quaas,  
Möhringer Landstraße 5, 70563 Stuttgart,

---

---

anhörungsberechtigt:

1. der Thüringer Landtag,  
vertreten durch die Präsidentin,  
Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt,

2. die Thüringer Landesregierung,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
dieser vertreten durch die  
Thüringer Justizministerin,  
Werner-Seelenbinder-Straße 5, 99096 Erfurt,

bevollmächtigt zu 2.:  
Professor Dr. Hermann Pünder  
Bucerius Law School,  
Hagedornstrasse 25, 20149 Hamburg,

wegen  
Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Graef und die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Goetze, Prof. Dr. Hübscher, Dr. Martin-Gehl, Pollak, Dr. Schwan und Dr. Zwanziger aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 7. Oktober 2008

für Recht erkannt:

**1. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 3. bis 7. werden verworfen.**

**2. § 7 Abs. 7 Satz 2 bis 6 ThürKAG in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889 ff.) verletzt die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 91 Abs. 2 ThürVerf. Die Vorschrift ist nichtig.**

**3. § 21 a Abs. 4 ThürKAG in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889 ff.) verletzt die Beschwerdeführerinnen**

---

zu 1. und 2. in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Die Vorschrift ist mit Art. 91 Abs. 2 ThürVerf unvereinbar.

Die Pflicht der Gemeinden, nach dieser Vorschrift Beiträge auszuführen, entfällt. Rückforderungen ausgezahlter Beiträge sind bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2010, ausgeschlossen.

4. § 21 a Abs. 2 ThürKAG in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889 ff.) verletzt die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 2 ThürVerf und ist nichtig, soweit die Vorschrift die Verpflichtung enthält, Satzungen an § 7 Abs. 7 Satz 2 bis 6 ThürKAG in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889 ff) anzupassen.

5. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. zurückgewiesen.

6. Der Freistaat Thüringen hat den Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

## **G r ü n d e**

### **I.**

1. Die Beschwerdeführer wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen die Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes (ThürKAG) durch das Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889). Sie sehen sich in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt.

---

Die Beschwerdeführerin zu 1. ist eine Gemeinde im Wartburgkreis. Sie nimmt die Aufgaben der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung wahr. Zwischen ihr, dem Landratsamt des Wartburgkreises sowie dem Zweckverband „Horschlitter Mulde“ war umstritten, ob sie Mitglied dieses Zweckverbandes gewesen war. Das Verwaltungsgericht Meiningen stellte mit rechtskräftigem Urteil vom 29. August 2001 (2 K 1016/98.Me) fest, dass die Beschwerdeführerin zu 1. zu keinem Zeitpunkt wirksam Mitglied des Zweckverbandes „Horschlitter Mulde“ geworden ist.

Im Zeitraum von 1995 bis 2001 erhob dieser Zweckverband von Grundstückseigentümern auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin zu 1. Beiträge für Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Seit Ende 2002 erhob die Beschwerdeführerin zu 1. privatrechtliche Entgelte sowie Baukostenzuschüsse aus Anlass des erstmaligen Anschlusses von Grundstücken an öffentliche Einrichtungen der Wasserversorgung sowie Beiträge und Gebühren für die Abwasserentsorgung. Grundlage bildeten die Satzung über den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung und deren Benutzung vom 17. Dezember 2002 sowie die Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung (BGS-EWS) der Gemeinde Marksuhl vom 23. August 1995 in der Fassung der Änderungssatzung vom 30. November 1995.

Mittlerweile sind bei der Beschwerdeführerin zu 1. auf der Grundlage der angegriffenen Vorschriften mehrere Anträge auf Rückzahlung von Beiträgen, die der Zweckverband „Horschlitter Mulde“ vereinnahmt hatte, eingegangen. Die Aufsichtsbehörde wies die Beschwerdeführerin zu 1. zwischenzeitlich an, die vom Zweckverband für ihr Gemeindegebiet vereinnahmten Beiträge zurückzuzahlen. Das gegen die Anordnung angestrebte verwaltungsgerichtliche Eilverfahren hatte Erfolg, weil die Beschwerdeführerin zu 1. nicht zur Rückzahlung verpflichtet sei (Beschluss des Thüringer OVG vom 3. April 2008 - 4 EO 707/07 -).

Die Beschwerdeführerin zu 2. ist ebenfalls eine Gemeinde im Wartburgkreis. Sie nimmt die Aufgaben der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in eigener Zuständigkeit wahr.

---

Die Beschwerdeführer zu 3. bis 7. sind kommunale Zweckverbände, die für ihre Mitgliedsgemeinden die Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung durchführen.

Ursprünglich ermöglichte das ThürKAG, sowohl im Bereich der Wasserversorgung als auch der Abwasserentsorgung Beiträge und Gebühren zu erheben. Die Thüringer Landesregierung sah hierin ein Spannungsverhältnis zwischen dem Finanzierungsbedarf der kommunalen Aufgabenträger und der finanziellen Belastbarkeit der Bürger. Auf ihre Veranlassung änderte der Thüringer Landtag das ThürKAG mit Gesetz vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889), dessen zentrale Bestimmungen Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerden sind. Die einschlägigen Normen haben folgenden Wortlaut:

„§ 7 Beiträge

(...)

(2) Für Einrichtungen der Wasserversorgung werden keine Beiträge erhoben.

(...)

(7) <sup>1</sup>Bei leitungsgebundenen Einrichtungen entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung oder Teileinrichtung nach Absatz 1 Satz 6 angeschlossen werden kann, frühestens mit In-Kraft-Treten der Satzung; die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen. <sup>2</sup>Abweichend von Satz 1 entsteht die sachliche Beitragspflicht

1. für unbebaute Grundstücke, sobald und soweit das Grundstück bebaut und tatsächlich angeschlossen wird, und
2. für bebaute Grundstücke in Höhe der Differenz, die sich aus tatsächlicher und zulässiger Bebauung ergibt, erst, soweit und sobald die tatsächliche Bebauung erweitert wird.

<sup>3</sup>Die sachliche Beitragspflicht entsteht für bebaute Grundstücke nicht, soweit und solange das Grundstück die durchschnittliche Grundstücksfläche im Verteilungsgebiet der Einrichtung des Aufgabenträgers um mehr als 30 vom Hundert übersteigt. <sup>4</sup>Sofern die örtlichen Verhältnisse es erfordern, ist bei der Ermittlung der durchschnittlichen Grundstücksfläche insbesondere zwischen Grundstücken, die vorwiegend Wohnzwecken dienen oder dienen werden, und sonstigen Grundstücken zu unterscheiden. <sup>5</sup>Satz 3 gilt nicht für die tatsächlich bebaute Fläche. <sup>6</sup>Ändern sich die für die Beitragsbemessung maßgeblichen Umstände nachträglich,

---

unterrichten die Gemeinden die Aufgabenträger über Bauvorhaben, für die Baugenehmigungen erteilt oder die baurechtlich angezeigt wurden.

#### § 21a Übergangsbestimmungen

(1) (...)

(2) Die Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung haben innerhalb von zwölf Monaten nach In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes ihr Satzungsrecht an die Regelungen des § 7 Abs. 2 und 7 anzupassen.

(3) <sup>1</sup>Beiträge für Wasserversorgungseinrichtungen, die bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes bereits bezahlt worden sind, werden in den Fällen des § 7 Abs. 2 unverzinst zurückgezahlt. <sup>2</sup>Bereits entstandene Beiträge werden nicht mehr erhoben. <sup>3</sup>Die Rückzahlung von Beiträgen bis 1 000 Euro soll innerhalb von 13 Monaten nach In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes erfolgen. <sup>4</sup>Ein 1 000 Euro übersteigender Betrag soll in bis zu zwei weiteren Raten, spätestens jedoch bis zum Ablauf von 36 Monaten nach In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes, zurückgezahlt werden. <sup>5</sup>Die Rückzahlung erfolgt an die Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Artikels 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes.

(4) <sup>1</sup>Beiträge für Abwasserentsorgungseinrichtungen, die bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes bereits entstanden sind, werden in den Fällen des § 7 Abs. 7 erst zu dem Zeitpunkt fällig, zu dem nach dieser Bestimmung die Beitragspflicht entstehen würde; bereits gezahlte Beträge werden auf Antrag unverzinst zurückgezahlt und gestundet. <sup>2</sup>Die Rückzahlung erfolgt unverzüglich nach Anpassung des Satzungsrechts an den Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Artikels 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes, spätestens zwölf Monate nach Antragstellung.

(5) <sup>1</sup>Das Land erstattet den Aufgabenträgern sämtliche zusätzlichen finanziellen Aufwendungen, die ihnen unmittelbar dadurch entstehen, dass sie nach den Absätzen 3 und 4 Beiträge nicht erheben dürfen oder zurückzahlen müssen. <sup>2</sup>Erstattet werden insbesondere:

---

## 1. für Einrichtungen der Wasserversorgung

- a) die bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes entstandenen Gebührenmindereinnahmen, die auf der Kürzung des Ausgangswertes der Abschreibung um bereits entstandene Beitragspflichten beruhen, sowie
- b) der in den Gebührenkalkulationen nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes enthaltene Zinsbetrag, der bei Erhebung der Beiträge aus den bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes bereits entstandenen Beitragspflichten nicht anfallen würde; dabei wird ein Zinssatz von 4 vom Hundert zugrunde gelegt.

## 2. für Einrichtungen der Abwasserentsorgung

- a) die bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes entstandenen Gebührenmindereinnahmen, die auf der Kürzung des Ausgangswertes der Abschreibung um bereits entstandene Beitragspflichten beruhen, sowie
- b) der sich aus Absatz 4 ergebende angemessene Zinsaufwand.

(...“

Aufgrund der Änderungen dürfen im Bereich der Wasserversorgung für die Errichtung von Anlagen keine Beiträge mehr erhoben werden. Nach bisherigem Recht bereits entrichtete Beiträge müssen zurückgezahlt werden (§§ 7 Abs. 2 und 21 a Abs. 3 ThürKAG). Im Bereich der Abwasserentsorgung wird die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben (§ 7 Abs. 7 ThürKAG). Nach altem Recht bereits gezahlte, aber nach neuem Recht noch nicht fällige Beiträge müssen auf Antrag zurückgezahlt werden (§ 21 a Abs. 4 ThürKAG). Die Rückzahlung ist an die jeweiligen Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts im Sinne des Artikels 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes vorzunehmen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, wer den Beitrag tatsächlich gezahlt hat. Die durch die Rückzahlungspflicht den Aufgabenträgern entstandenen und entstehenden zusätzlichen finanziellen

---

Aufwendungen erstattet das Land ihnen nach Maßgabe des § 21 a Abs. 5 ThürKAG. Die Aufgabenträger hatten die Satzungen innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes, mithin zum 31.12.2005, anzupassen.

2. Die Beschwerdeführer zu 3. bis 7. sind der Ansicht, sie seien als Gemeindeverbände fähig, Verfassungsbeschwerde unter Berufung auf die Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung zu erheben. Zweckverbände seien Gemeindeverbände im Sinne des Art. 91 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf. Sie seien die Hauptbetroffenen der angegriffenen Neuregelungen.

Weder die Verfassung selbst noch das Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG) regelten, was unter einem Gemeindeverband zu verstehen sei. Der Begriff des Gemeindeverbandes im Sinne der Thüringer Verfassung sei nicht mit dem Begriff des Gemeindeverbandes in Art. 28 Abs. 2 GG deckungsgleich. Er habe eine eigenständige Bedeutung, die allein mit einer am Landesverfassungsrecht ausgerichteten Auslegung zu ermitteln sei. Deshalb sei die zu Art. 28 Abs. 2 GG herrschende Meinung, Zweckverbände seien wegen ihres begrenzten Wirkungsbereiches keine Gemeindeverbände, nicht auf Thüringen übertragbar. Die Auslegung des Begriffs „Gemeindeverband“ habe sich am Sinn und Zweck des Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf zu orientieren. Den genannten Trägern der kommunalen Selbstverwaltung - Gemeinden und Gemeindeverbänden - sei das Recht der Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie eingeräumt, und die Auslegung habe darauf hinzuwirken, dass sämtliche Träger der Selbstverwaltung, darunter auch die Zweckverbände, eine Verletzung dieses Rechts im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen könnten.

Indem Art. 91 Abs. 2 ThürVerf die „Gemeindeverbände“ als weitere Träger der Selbstverwaltung bezeichne, erfasse die Bestimmung auch die Zweckverbände. Diese seien von den Gemeinden gebildet, und ihnen seien bestimmte Aufgaben der Selbstverwaltung vollständig übertragen.

Dieses Ergebnis werde sowohl durch die Entstehungsgeschichte als auch durch Sinn und Zweck des Art. 91 Abs. 2 ThürVerf gestützt. Anders als dem Grundgesetzgeber bei Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG sei dem Thüringer Verfassungsgeber die Existenz von



---

Zweckverbänden bekannt gewesen. Er habe diese als Träger von Selbstverwaltungsaufgaben vorgefunden. Damit seien sie von der Gewährleistung des Art. 91 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf erfasst, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln. Dieses materielle Recht müsse verfahrensrechtlich durch die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde abgesichert werden.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als schleswig-holsteinisches Landesverfassungsgericht stehe dem nicht entgegen. Sie beruhe im Wesentlichen darauf, dass nach schleswig-holsteinischem Landesverfassungsrecht Gemeindeverbände eine aus unmittelbaren Wahlen hervorgegangene Vertretung des Volkes haben müssten. Art. 95 ThürVerf stelle klar, dass für Gemeindeverbände nach Thüringer Recht eine mittelbare Volksvertretung ausreiche.

Hilfsweise berufen sich die Beschwerdeführer zu 3. bis 7. auf eine abgeleitete Beschwerdefähigkeit. Nach § 20 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) seien alle mit der Aufgabenerfüllung verbundenen gemeindlichen Rechte und Befugnisse auf sie übergegangen, einschließlich des Rechts, Eingriffe in die Selbstverwaltung durch kommunale Verfassungsbeschwerden abzuwehren.

Sämtliche Beschwerdeführer machen in der Sache eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung geltend. Die in Rede stehenden Bestimmungen griffen unverhältnismäßig in ihre Finanzhoheit und ihre Rechtsetzungs-, Kooperations- und Planungshoheit ein. Sie - die Beschwerdeführer - seien durch das Änderungsgesetz zum ThürKAG unmittelbar betroffen. Ihre Befugnisse zur Erhebung von Beiträgen für Wasserversorgungseinrichtungen seien aufgehoben, die Voraussetzungen für die Erhebung von Beiträgen für Abwasserentsorgungseinrichtungen seien eingeschränkt, und es bestehe eine Verpflichtung zu einer kurzfristigen Anpassung des Satzungsrechts.

Darüber hinaus bestünden finanzielle Belastungen, die durch das Änderungsgesetz nur zum Teil ausgeglichen würden. Nach § 21 a Abs. 5 ThürKAG müsse das Land Aufwendungen ersetzen, die unmittelbar durch die Gesetzesänderung entstanden

---

seien. Belastet blieben sie - die Beschwerdeführer - mit den mittelbaren Aufwendungen. Dazu zählten der erhebliche Verwaltungsaufwand durch die Rückzahlung von bereits geleisteten, aber nach neuem Recht nicht oder noch nicht zu erhebenden Beiträgen. Zudem seien ihre Investitionsspielräume eingeschränkt. Schließlich sei ihr Satzungsermessen dahingehend, wie bestimmte Aufwendungen zu refinanzieren seien, durch das Beitragserhebungsverbot für Wasserversorgungseinrichtungen beeinträchtigt.

Die angegriffenen Bestimmungen führten zu Verstößen gegen den Gleichheitssatz der Thüringer Verfassung im Verhältnis der Bürger zu ihnen, den Beschwerdeführern. Sie, die Beschwerdeführer, machten diese Verstöße als Verletzung des eigenen Rechts auf Selbstverwaltung geltend, weil die in den Vorschriften liegende Verpflichtung zum Erlass von Satzungen, die gegen die Verfassung verstießen, einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie darstelle.

Dies alles gelte auch für die Beschwerdeführerin zu 1., obschon diese im Bereich der Wasserversorgung keine beitrags- oder gebührenrechtliche Refinanzierung vornehme, sondern privatrechtliche Entgelte erhebe. Sie sei durch die Gesetzesänderungen in ihrer Möglichkeit eines Systemwechsels hin zu einer anderen Refinanzierung über Beiträge und Gebühren eingeschränkt und sehe sich bereits jetzt erheblichen Rückzahlungsverpflichtungen aus der angegriffenen Norm ausgesetzt.

Die Beschwerdeführer zu 1. und 2. sowie zu 4. bis 7. seien durch die in § 21 a Abs. 3 ThürKAG geregelte Verpflichtung zur Rückzahlung in der Vergangenheit bereits gezahlter Beiträge, die nach neuem Recht nicht erhoben werden dürften oder noch nicht fällig wären, unmittelbar in ihrer Rechtsstellung betroffen. Dies gelte so für den Beschwerdeführer zu 3. nicht. Er habe solche Beiträge in der Vergangenheit nicht erhoben und habe deshalb seine Verfassungsbeschwerde eingeschränkt.

Sämtliche Beschwerdeführer sehen einen Verstoß der Bestimmungen des § 7 Abs. 2 und Abs. 7 Satz 2 bis 6 sowie des § 21 a Abs. 2 bis 4 ThürKAG gegen Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf. Sie begründen dies wie folgt:

---

Das Verbot der Erhebung von Beiträgen für Einrichtungen der Wasserversorgung gemäß § 7 Abs. 2, § 21 a Abs. 2 Satz 2 ThürKAG berühre den Schutzbereich des Art. 91 ThürVerf. Diese Bestimmung garantiere ihnen - den Beschwerdeführern - das Recht auf eigenverantwortliche Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, d.h. das Selbstverwaltungsrecht. Dies werde auch in der ihnen eingeräumten Finanzhoheit deutlich. Sie weise den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht zu, Abgaben zur Finanzierung ihrer Aufgaben zu erheben. Dazu gehöre auch das Recht der Gemeinden zu entscheiden, auf welche Art und Weise sie ihre Aufgaben finanzierten. Die Wahl einer bestimmten Abgabenart habe Auswirkungen auf unterschiedliche finanzwirtschaftliche Parameter wie Finanzierungszeiträume, Abschreibungen, Verzinsungen. Darauf wiederum beruhten Wirkungsgrad und Verwaltungspraktikabilität im Einzelfall.

Betroffen sei damit gleichzeitig die Rechtsetzungshoheit, zu der die Satzungshoheit gehöre. Auch die Kooperationshoheit sei betroffen. Schließlich sei die Planungshoheit berührt, weil die angegriffenen Vorschriften auf die Refinanzierung von Erschließungsmaßnahmen einwirkten.

Da die Selbstverwaltung nach Art. 91 ThürVerf im Rahmen der Gesetze gewährleistet werde, bestehe dieses Recht nicht schrankenlos. Der Gesetzgeber habe indes das Maß an zulässigen Eingriffen überschritten. Maßnahmen, die das Selbstverwaltungsrecht berührten, bedürften einer sachlichen Rechtfertigung durch tragfähige Gründe des Gemeinwohls. Darunter seien nur überörtliche Interessen der Gemeinschaft zu verstehen. Einzelne Interessen einer örtlichen Gemeinschaft habe diese im Rahmen der Selbstverwaltung in der Ausgestaltung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes selbst zu regeln. Jeder Eingriff müsse außerdem zur Verwirklichung des gesetzgeberischen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Der hier vorliegende Eingriff sei bereits deshalb unverhältnismäßig und damit nicht gerechtfertigt, weil das mit der Regelung verfolgte Ziel nicht verfassungsrechtlich legitimiert sei. Dem Gesetzgeber stehe es nicht frei, aus jeder Erwägung heraus in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände einzugreifen. Es gelte der Grundsatz der kommunalen Eigenverantwortlichkeit und nur aus

---

Gründen des übergeordneten Gemeinwohlinteresses könne in dieses Recht eingegriffen werden. Mit dem Verbot der Erhebung von Beiträgen für Anlagen der Wasserversorgung wolle der Gesetzgeber auf die in der Bevölkerung fehlende Akzeptanz der bisherigen Ausgestaltung der Abgabenbelastung Rücksicht nehmen. Außerdem wolle er verhindern, dass wegen grundstücksgebundener Beitragslasten Bebauungsabsichten und Veräußerungsmöglichkeiten für Grundstücke beeinträchtigt werden. Die angeblich mangelnde Akzeptanz hinsichtlich der Beitragserhebung in der Bevölkerung sei kein überörtliches Problem, sondern betreffe nahezu alle Gemeinden, ohne dass es damit zum übergeordneten, überörtlichen und damit nur landeseinheitlich zu regelnden Problem werde. Es sei kein legitimes Ziel, durch eine Änderung des Abgabenrechts eine Steigerung der Grundstückspreise am Markt erreichen zu wollen.

Auch soweit der Gesetzgeber beabsichtige, die den Grundstückseigentümer durch Straßenausbau-, Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbeiträge treffende hohe Dreifachbelastung abzumildern und den Bürger auf diese Weise vor finanzieller Überforderung zu schützen, rechtfertige dies eine solche Gesetzesänderung nicht. Dieser Zweck werde bereits durch Anwendung der vorhandenen Stundungsregelungen erreicht. Da das Land ohnehin den Aufgabenträgern der Wasserversorgung die unmittelbaren Aufwendungen ersetze, sei auch eine andere Form der Subventionierung möglich gewesen. Jedenfalls sei der Eingriff nicht verhältnismäßig im engeren Sinne, weil lediglich ein vorübergehender Missstand - die derzeit fehlende Akzeptanz zur Zahlung von Beiträgen - durch eine dauerhafte Einschränkung bei der Wahl von Refinanzierungsinstrumenten beseitigt werden solle.

Als zu einem Eingriff berechtigendes gesetzgeberisches Ziel komme nur die Förderung einer wirksameren Nutzung der vorhandenen Wasservorräte in Betracht. Das Beitragserhebungsverbot sei aber nicht geeignet, diesen Zweck zu erreichen. Die Umstellung auf Gebührenfinanzierung im Bereich der Wasserversorgung führe nicht zu Anreizen zum sparsameren Umgang mit der Ressource Wasser. Seine Einbeziehung in die Gebührenkalkulation bewirke einen degressiven Effekt bei gesteigertem Verbrauch, so dass ein Verbrauchsanreiz und kein Sparanreiz gesetzt werde.

---

Die Neuregelung für die Entstehung einer Beitragspflicht für leitungsgebundene Einrichtungen in § 7 Abs. 7 ThürKAG beachte die Schranken für Eingriffe in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ebenfalls nicht. Grundsätzlich entstehe eine Beitragspflicht für die Finanzierung von Anlagen im Abwasserbereich (leitungsgebundene Einrichtungen) mit der Möglichkeit eines Grundstücks zum Anschluss an diese Einrichtungen. Aufgrund der Neuregelungen würden drei Fallgruppen bevorzugt, für die das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht zeitlich auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werde. Das betreffe sowohl unbebaute Grundstücke, teilweise bebaute Grundstücke als auch überdurchschnittlich große Grundstücke.

Auch hinsichtlich dieser Regelung fehle es an einem verfassungsrechtlich gerechtfertigten Ziel für einen Eingriff. Die Erhöhung der Akzeptanz der Abgabenbelastung in der Bevölkerung sei kein rechtlich zulässiges Ziel. Auch die Vermeidung einer anfänglichen Dreifachbelastung mit Beiträgen könne die gesetzliche Regelung im Abwasserbereich nicht rechtfertigen, weil die Dreifachbelastung schon durch das Beitragsverbot im Bereich der Wasserversorgung beseitigt sei.

Auch sei die Regelung nicht sachgerecht ausgestaltet. Ob und inwieweit ein Grundstück beitragsrechtlich bevorzugt werde, sei allein vom Maß seiner Bebauung abhängig. Nicht unter den Begriff der Bebauung fallende Bodenversiegelungen blieben unberücksichtigt. Dies sei eine gleichheitswidrige Bevorzugung versiegelter Grundstücke gegenüber bebauten Grundstücken. Gleichheitswidrig sei es auch, die beitragsrechtliche Bevorzugung nur auf die tatsächlich bebaute Fläche zu beschränken. Jeder tatsächlichen Bebauung sei eine bestimmte Freifläche zuzuordnen. Schließlich sei es nicht gerechtfertigt, für die Bevorzugung überdurchschnittlich großer Grundstücke allein auf die Grundstücksgröße abzustellen und nicht etwa auch auf die Größe eines etwaigen Anschlusses oder die Größe der Gebäude, wie sie unter anderem durch die Geschossflächen dargestellt würden.

Der Gesetzgeber zwingt die Aufgabenträger zu einer umfassenden Neukalkulation aller Beiträge im Bereich der Abwasserentsorgung. Zahlreiche Grundstücke schieden

---

aufgrund ihrer Privilegierung auf Dauer aus der Beitragspflicht aus. Für die Ermittlung und ständige Überprüfung der Privilegierungsvoraussetzungen entstünden ein hoher Aufwand und hohe Kosten.

So bleibe lediglich die Förderung der besseren Nutzung der vorhandenen Wasservorräte ein Ziel, das einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht rechtfertige. Hierfür sei die Gesetzesänderung aber weder erforderlich noch verhältnismäßig. Es gälten ähnliche Erwägungen wie zur fehlenden Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne hinsichtlich des Beitragserhebungsverbots im Bereich der Wasserversorgung.

§ 7 Abs. 7 ThürKAG in der Neufassung sei auch deshalb verfassungswidrig, weil die Bestimmung Unklarheiten enthalte, die durch Auslegung nicht zu beheben seien.

Die in § 21 a Abs. 2 ThürKAG vorgesehene Verpflichtung, das Satzungsrecht den Vorgaben des neugefassten § 7 ThürKAG anzupassen, sei verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber von den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht verlangen könne, ihr Satzungsrecht verfassungswidrig auszugestalten.

Die in § 21 a Abs. 3 ThürKAG enthaltene Verpflichtung zur Rückzahlung von Beiträgen, die nach altem Recht entstanden, fällig geworden und gezahlt worden seien, aber aufgrund der neuen Rechtslage nicht oder noch nicht hätten erhoben werden dürfen, sei ebenfalls ein verfassungswidriger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Erwägungen zur Verfassungswidrigkeit des Beitragserhebungsverbots und der Änderung des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten gälten für die Rückzahlungsverpflichtung erst recht. Die Rückzahlungsverpflichtung verstoße zudem gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und verfolge zum Teil nicht von der Verfassung gedeckte Zwecke. Der Gesetzgeber zwingt mit der gewählten Konstruktion der Rückzahlung an den jeweiligen Grundstückseigentümer den Aufgabenträgern eine Auseinandersetzung auf. Erstattungen müssten als „negative Abgaben“ aber ebenfalls die Abgabengerechtigkeit wahren.

---

Die Rückzahlungsregelungen verstießen außerdem gegen das Rechtsstaatsprinzip. Der Grundsatz der Normenklarheit sei verletzt, weil sich aus der Neuregelung Widersprüche ergäben und die Rückzahlungsregel nach § 21 a Abs. 3 Satz 1 ThürKAG eine Sollregel enthalte. Als Überleitungsrecht müsse sich die Norm aber besonders streng an das Gebot der Normenklarheit halten.

Schließlich verstießen die Rückzahlungsregelungen gegen das Rückwirkungsverbot von Gesetzen. Dadurch, dass in Fällen bereits bestandskräftiger Beitragsbescheide und darauf geleisteter Zahlungen die Rückzahlung dieser nach wie vor als rechtmäßig anzusehenden Beiträge vorgeschrieben sei, liege eine echte Rückwirkung des Gesetzes vor. Es werde ein bereits abgeschlossener Sachverhalt wieder aufgegriffen und rückabgewickelt. Nur im Einzelfall könne dies, wenn kein schützenswertes Vertrauen entgegen stehe oder zwingende Gemeinwohlgründe es erforderlich machten, zulässig sein. Die Gemeinden und Gemeindeverbände hätten hier darauf vertrauen dürfen, dass ihre Beitragserhebungen Bestand hätten. Dieses Vertrauen sei schutzwürdig. Rechtfertigende Gemeinwohlgründe seien nicht ersichtlich.

§ 21 a Abs. 4 ThürKAG, welcher die Rückzahlung von Beiträgen für die Abwasserentsorgungseinrichtungen regelt, sei ebenfalls verfassungswidrig. Es bestünden dieselben Bedenken wie gegen die Bestimmung des § 21 a Abs. 3 ThürKAG.

Die Beschwerdeführer zu 1. und 2. sowie zu 4. bis 7. beantragen,

- § 7 Abs. 2, § 21 a Abs. 3 Satz 2 ThürKAG (Ausschluss der Erhebung von Beiträgen für Wasserversorgungseinrichtungen),
- § 7 Abs. 7 Sätze 2 ff., ThürKAG (Voraussetzungen für das Entstehen der Beitragspflicht für leitungsgebundene Einrichtungen),
- § 21 a Abs. 2 ThürKAG (Verpflichtung zur Anpassung des Satzungsrechts an die Regelungen des § 7 Abs. 2 und Abs. 7 ThürKAG),
- § 21 a Abs. 3 Sätze 1, 3 ff. ThürKAG (Verpflichtung zur Rückzahlung von bereits bezahlten Beiträgen für Wasserversorgungseinrichtungen),

- 
- § 21 a Abs. 4 ThürKAG (Fälligkeit und Stundung von Beiträgen für Abwasserentsorgungseinrichtungen und Verpflichtung zur Rückzahlung von bereits gezahlten Beiträgen),

für nichtig zu erklären.

Der Beschwerdeführer zu 3. beantragt,

- § 7 Abs. 2, § 21 a Abs. 3 Satz 2 ThürKAG (Ausschuss der Erhebung von Beiträgen für Wasserversorgungseinrichtungen),
- § 7 Abs. 7 Sätze 2 ff., ThürKAG (Voraussetzungen für das Entstehen der Beitragspflicht für leitungsgebundene Einrichtungen),
- § 21 a Abs. 2 ThürKAG (Verpflichtung zur Anpassung des Satzungsrechts an die Regelungen des § 7 Abs. 2 und Abs. 7 ThürKAG),
- § 21 a Abs. 4 ThürKAG (Fälligkeit und Stundung von Beiträgen für Abwasserentsorgungseinrichtungen und Verpflichtung zur Rückzahlung von bereits gezahlten Beiträgen),

für nichtig zu erklären.

3. Der Anhörungsberechtigte zu 1. hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Er hat davon keinen Gebrauch gemacht.

4. Die Anhörungsberechtigte zu 2. hält die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 3. bis 7. für unzulässig, weil diese nicht beschwerdefähig seien.

Bei den Zweckverbänden handele es sich nicht um Gemeindeverbände im Sinne der Thüringer Verfassung. In dieser werde der Begriff der Gemeindeverbände nicht eindeutig geklärt und nicht einheitlich benutzt. Es sei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG zurückzugreifen. Die Schutzrichtung der Art. 91 ff. ThürVerf sei mit der des Art. 28 GG identisch. Danach



---

fielen unter den Begriff der Gemeindeverbände nur solche Zusammenschlüsse von Gemeinden, denen umfassende Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen seien. Den Zweckverbänden seien nur einzelne Aufgaben eher technischer Natur zugewiesen, weshalb diese keine Gemeindeverbände im Sinne der Thüringer Verfassung seien.

Den Beschwerdeführern zu 3. bis 7. stehe auch keine abgeleitete Prozessführungsbefugnis aus § 20 ThürKGG zu. Die Bestimmung regle nur, dass eine Gemeinde die mit einer bestimmten Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten einem Zweckverband übertragen könne.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. seien teilweise unzulässig. Sie beträfen Einwendungen zur Abgabengerechtigkeit und zum Gleichheitssatz nach Art. 2 ThürVerf. Diese bezögen sich auf das Verhältnis der Gemeinde zu den Bürgern, mithin auf das Abgabenschuldverhältnis. Hier komme es aber auf das Verhältnis des Staates zu den Gemeinden an.

Nur soweit sich die Beschwerdeführerinnen zu 1. und zu 2. auf Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie beriefen, seien ihre Verfassungsbeschwerden zulässig. Sie seien aber unbegründet.

Das in § 7 Abs. 2 ThürKAG enthaltene Verbot der Erhebung von Beiträgen für Einrichtungen der Wasserversorgung greife nicht in den Kernbereich materieller Selbstverwaltungshoheiten ein. Die Aufgabe der Wasserversorgung und ihre Refinanzierung werde den Gemeinden belassen. Nur ein Instrument der Refinanzierung werde ausgeschlossen. Dies führe lediglich zu Liquiditätsbeeinträchtigungen. Über die Refinanzierung durch Gebühren würden alle Aufwendungen wieder zurückgeführt. Nur der Refinanzierungszeitraum sei ein anderer. Die Einnahmen würden über einen längeren Zeitraum verteilt. Zunächst müssten deshalb höhere Kredite mit entsprechenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen aufgenommen werden.

Ein Eingriff in die gemeindliche Satzungshoheit liege ebenfalls nicht vor. Es werde lediglich ein bestimmter Satzungsinhalt ausgeschlossen, nicht aber der Erlass und

---

die Gestaltung von Satzungen im Übrigen. Eingriffe in die Kooperations- und Planungshoheit erfolgten ebenfalls nicht.

Das Verbot der Beitragsfinanzierung treffe lediglich die in Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf geschützte Eigenverantwortlichkeit. Den Kommunen werde eines von drei Instrumenten der Refinanzierung von Einrichtungen der Wasserversorgung genommen.

Dieser Eingriff sei jedoch gerechtfertigt. Die Eigenverantwortlichkeit werde den Gemeinden nicht schrankenlos gewährt. Sie stehe unter einem Gesetzesvorbehalt. Ausgeschlossen sei lediglich der Zugriff auf den Kernbereich der Eigenverantwortlichkeit. Vorliegend werde nur ein Teilbereich einer Einzelaufgabe, die Refinanzierung von Einrichtungen der Wasserversorgung, durch die Gesetzesänderung berührt. Von einer bedeutsamen Schwächung oder gar Aushöhlung der Eigenverantwortlichkeit könne nicht gesprochen werden.

Außerhalb des hier nicht betroffenen Kernbereichs dürfe der Gesetzgeber aus Gründen des Gemeinwohls in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden eingreifen. Dabei stehe ihm ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Rechtfertigende Gemeinwohlgründe seien sowohl eine effektive Aufgabenerledigung als auch überörtliche Interessen von Gewicht. Das Recht, auf das Gemeinwohl zurückzugreifen, könne dann weniger bedeutsam sein, wenn es nur administrative, statt bürgerchaftlich-demokratische Bestandteile der Selbstverwaltung betreffe. Der erstgenannte Bereich werde hier berührt.

Den Eingriff rechtfertigende Gründe lägen hier vor. Der Gesetzgeber wolle eine dreifache erhebliche Einmalbelastung durch gleichzeitige Erhebung von Straßen- ausbau-, Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbeiträgen vermeiden und damit den Bürger sowohl als Eigentümer von Grund und Boden als auch als mittelständisch-unternehmerischer Besitzer vor wirtschaftlicher Überforderung schützen.

Ein Mangel an Akzeptanz der finanziellen Belastung in der Bevölkerung sei entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer nicht unmittelbarer Sachgrund für die

---

gesetzliche Regelung. Dies lasse sich auch nicht eindeutig den Gesetzesmaterialien entnehmen. Alleiniger Beweggrund für das Beitragsverbot sei die hohe Anfangsbelastung der Grundstückseigentümer mit anteiligen Investitionskosten, die die finanziellen Belastungen in weiten Teilen Thüringens wegen eines gestörten Grundstücks- und Vermietermarktes nicht auf andere, etwa Käufer, Pächter oder Mieter hätten abwälzen können. Auch fehle es an einer entsprechenden eigenen Nutzung der Grundstücke in Landwirtschaft, Handel oder Produktion, die eine ausreichende Refinanzierung ermögliche. Während bei marktwirtschaftlich intakten Immobilienmärkten die hohe Einmalbelastung durch Grundstückswertsteigerungen, die sich in anschließenden Verkäufen realisierten, aufgefangen werden könne, sei dies in Thüringen in weiten Teilen nicht möglich.

Es läge keine Subvention des Landes vor. Das Land erstatte lediglich zeitweilig entstehende höhere Kosten. Die Kosten der Einrichtungen der Wasserversorgung würden letztendlich allein durch die Wasserverbraucher über Gebühren aufgebracht.

Der Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit sei zusätzlich durch die von der Thüringer Verfassung legitimierten Ziele des Umweltschutzes gerechtfertigt. Die insoweit in der Präambel der Thüringer Verfassung sowie in den Artikeln 31 und 38 der Thüringer Verfassung verankerten Staatsziele seien durch eine reine Gebührenfinanzierung, die zum schonenden und sparsamen Umgang mit Wasser anhalte, erreichbar. Diese Ziele würden auch durch europarechtliche Vorgaben untermauert.

Der Gesetzgeber habe auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt, insbesondere weil das Land den Kommunen deren tatsächliche finanziellen Einbußen nach § 21 a ThürKAG ausgleiche.

Das zeitliche Hinausschieben des Entstehens einer Beitragspflicht im Bereich der Abwasserentsorgung stelle einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar, der aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei. Der Eingriff sei von seiner Intensität her noch geringfügiger als bei der Wasserversorgung, weil der Einsatz eines Finanzierungsinstruments lediglich zeitlich hinausgeschoben und nicht ausgeschlossen werde. Die gesetzgeberischen Ziele - die Vermeidung einer unzumutbaren Belastung von Grundstückseigentümern sowie die ökologischen

---

Staatsziele nach Art. 31 ThürVerf - rechtfertigten den geringfügigen Eingriff. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bleibe gewahrt.

Soweit die Beschwerdeführer weiter rügten, die Regelung des § 7 Abs. 7 ThürKAG sei unangemessen, weil sie unbefristet gelte, greife der Einwand nicht durch, weil dem Gesetzgeber hier eine Einschätzungsprärogative zustehe. Der Gesetzgeber habe angenommen, dass sich die Frage unzumutbarer Abgabenbelastungen im Zusammenhang mit den angestellten Überlegungen zum Zustand des Immobilienmarktes langfristig nicht ändern werde. Deshalb sei es gerechtfertigt, eine auf Dauer angelegte Regelung zu schaffen.

Die erheblichen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Norm sowie die Beschwerlichkeit einer neuen Globalrechnung gingen immer mit einer Systemumstellung einher. Hieraus folge kein verfassungsrechtliches Verbot, Systemumstellungen vorzunehmen.

Da die Neuregelungen in § 7 Abs. 2 und § 7 Abs. 7 ThürKAG nicht verfassungswidrig seien, sei auch die entsprechende Anpassung des Satzungsrechts verfassungsgemäß.

Soweit die Beschwerdeführer die Verpflichtung zur Beitragsrückzahlung in § 21 a ThürKAG deswegen für verfassungswidrig hielten, weil die Rückzahlung nicht an denjenigen erfolgen müsse, der den Beitrag gezahlt habe, sondern an denjenigen, der zum Zeitpunkt der Rückzahlung Eigentümer des Grundstücks sei, seien die Einwendungen nicht nachvollziehbar. Dieses Problem stelle sich nur bei einem zwischenzeitlichen Eigentümerwechsel. Weil der Immobilienmarkt nicht sehr lebhaft sei, handele es sich dabei um Einzelfälle, die im Rahmen einer zulässigen Typisierung vernachlässigt werden könnten. Schließlich sei es aus der Sicht der Gemeinden im Hinblick auf ihre Selbstverwaltungsgarantie nicht relevant, an wen sie zu zahlen hätten. Der Landesgesetzgeber habe zutreffend davon ausgehen dürfen, dass ein bereits gezahlter Beitrag im Kaufpreis eines Grundstücks Niederschlag finde und es daher gerechtfertigt sei, dass der Erwerber eines Grundstücks den vom Veräußerer gezahlten Beitrag ausgezahlt erhalte.

---

Die Rückzahlungsregelungen seien auch nicht wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot verfassungswidrig. Soweit sich die Ausführungen der Beschwerdeführer auf das Rechtsverhältnis zwischen Kommune und jeweils Beitragspflichtigen stützten, seien sie im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde nicht erheblich. Im Übrigen werde auch kein abgeschlossener Vorgang rückwirkend geändert. Die Rückzahlungspflicht des § 21 a Abs. 3 ThürKAG sei so ausgestaltet, dass die früheren Bescheide bestandskräftig blieben. Das Gesetz schaffe einen neuen Zahlungsanspruch. Es ergehe ein neuer Bescheid, der bestandskräftige Beitragsbescheid werde nicht geändert. Die Beitragszahler würden allgemein begünstigt.

Im Übrigen könne das Rückwirkungsverbot im Verhältnis zwischen Land und Kommunen nicht zum Tragen kommen, weil das Rückwirkungsverbot eine Ausprägung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes sei. Es werde von den Grundrechten und vom allgemeinen Rechtsstaatsprinzip getragen. Da es lediglich das Vertrauen und die Grundrechte des Bürgers schütze, spiele es im Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Land keine rechtserhebliche Rolle.

Davon abgesehen enthalte § 21 a ThürKAG nur Änderungen für die Zukunft. Der Gesetzgeber müsse die Möglichkeit haben, auf neue Entwicklungen zu reagieren und seinen politischen Vorstellungen gemäß die Zukunft zu gestalten.

Ginge man von einer Rückwirkung des Gesetzes zwischen Land und Kommunen aus, so läge lediglich eine verfassungsrechtlich zulässige unechte Rückwirkung vor. Die Verschiebung der Fälligkeit bereits entstandener aber noch nicht gezahlter Entsorgungsbeiträge greife nur in laufende, noch nicht abgeschlossene Rechtsverhältnisse ein. Im Verhältnis zwischen Land und Kommune werde lediglich die Erwartung der Gemeinde enttäuscht, bereits entstandene, aber noch nicht gezahlte Beiträge sofort einziehen zu können. Das Rechtsverhältnis werde damit während seiner Laufzeit betroffen.

Auch in der Rückerstattung bereits entstandener und gezahlter Beiträge läge keine verbotene Rückwirkung eines Gesetzes. Das Land führe lediglich einen neuen Zahlungsanspruch ein. Damit greife es auf den gegenwärtigen Bestand an

---

Finanzmitteln der Wasserver- und Abwasserentsorgungseinrichtungen zu, weil bereits vereinnahmte Beiträge zurückzuerstatten seien und die gesamte Refinanzierung neu berechnet werden müsse. An die Stelle der zurückzuzahlenden Mittel trete ein von der Summe im Endergebnis her gleichwertiger Anspruch der Gemeinde für die Zukunft gegenüber ihren Abgabenschuldnern. Die darin liegende Beeinträchtigung der Liquidität werde durch Erstattungsleistungen des Landes ausgeglichen. Zu einem Problem der Rückwirkung komme es nicht.

Der darin allenfalls liegende Zugriff auf die gegenwärtige Vermögenslage der Gemeinden sei nicht von Verfassungs wegen geschützt. Die Kommunen könnten nur einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie, nicht aber einen Eingriff in ihr Recht auf gemeindliches Eigentum nach Art. 34 ThürVerf geltend machen.

Wollte man dennoch eine Rückwirkung annehmen, so wäre diese verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Bei den Kommunen trete kein „Schaden“ ein. Als Ersatz für die zurückzuzahlenden Beträge träten Ansprüche für die Zukunft in gleicher Höhe. Dies sei im Hinblick auf das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel hinzunehmen.

## II.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 3. bis 7. sind unzulässig. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. sind zulässig.

1. a) Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 3. bis 7. sind unzulässig. Zweckverbände sind nicht beschwerdefähig.

Verfassungsbeschwerden können von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit der Behauptung erhoben werden, in ihrem Recht auf Selbstverwaltung (Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf) verletzt zu sein (Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf). Dazu zählen die Beschwerdeführer zu 3. bis 7. als Zweckverbände nicht. Sie sind nach Thüringer Recht keine Gemeindeverbände im Sinne der Thüringer Verfassung (Art. 91 Abs. 2

---

ThürVerf). Gemeindeverbände sind kommunale Zusammenschlüsse, die entweder zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind oder denen Selbstverwaltungsaufgaben obliegen, die nach Gewicht und Umfang denen der Gemeinden vergleichbar sind (BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 1979 - 2 BvK 1/78 - BVerfGE 52, 95). Diese zum schleswig-holsteinischen Landesrecht vom Bundesverfassungsgericht als Landesverfassungsgericht entwickelte Begrifflichkeit gilt auch für Thüringen. Danach sind Zweckverbände wegen ihrer von vornherein satzungsmäßig begrenzten Aufgabenstellung nicht mit den Gemeindeverbänden vergleichbar (BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 1979 - 2 BvK 1/78 - a.a.O.; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, § 91 Rn. 28, Stand: Juli 2007; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 28 Rn. 27).

Hierfür spricht bereits die Bestimmung des Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf. Sie stellt Gemeindeverbände und Gemeinden im Hinblick auf den möglichen Rechtsschutz gegen Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht gleich. Daraus lässt sich ableiten, dass diese beiden Körperschaften des öffentlichen Rechts vergleichbar sind. Das spricht dafür, nur solche Körperschaften als Gemeindeverbände anzusehen, die bezogen auf ihr Recht zur Selbstverwaltung sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht mit Gemeinden vergleichbar sind (BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 1979 - 2 BvK 1/78 - BVerfGE 52, 95). Deshalb sind unter Gemeindeverbänden im Sinne der Thüringer Verfassung nur solche Zusammenschlüsse zu verstehen, denen Selbstverwaltungsaufgaben obliegen, die nach Gewicht und Umfang denen der Gemeinde vergleichbar sind. Bei Zweckverbänden ist dies nicht der Fall. Ihr Wirkungsbereich ist durch Zwecksatzung begrenzt (vgl. Stern, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rn. 80, Stand: Dezember 1964).

Indem Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf auf Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf Bezug nimmt und den Gemeindeverbänden das Recht zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 2 ThürVerf zuweist, wird klargestellt, dass mit Gemeindeverbänden im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf nur diejenigen kommunalen Zusammenschlüsse gemeint sein können, denen gemäß Art. 91 Abs. 2 ThürVerf ein Recht auf Selbstverwaltung zusteht.

---

Die Bezeichnung der Gemeindeverbände in Art. 91 Abs. 2 ThürVerf als - neben Gemeinden nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf „weitere“ - „Träger der Selbstverwaltung“ enthält nicht nur die Zuweisung des Selbstverwaltungsrechts, sondern gleichzeitig ein qualitatives Merkmal der Gemeindeverbände. Diese werden als (originärer) Träger der Selbstverwaltung und nicht als Träger eines (übertragenen) Teils der Selbstverwaltung ihrer Mitglieder bezeichnet. Damit werden sie mit den Gemeinden als „weitere“ Träger der Selbstverwaltung auf eine Stufe gehoben. Auch dies spricht dafür, Zweckverbände wegen ihres begrenzten Aufgabenkreises und damit von vornherein begrenzten Umfangs an Selbstverwaltungsaufgaben sowie wegen ihres von ihren Mitgliedern nur abgeleiteten Selbstverwaltungsrechts nicht als Gemeindeverbände im Sinne der Thüringer Verfassung anzusehen.

Auch aus der Bestimmung des § 16 Abs. 2 Satz 2 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) lässt sich herleiten, dass Zweckverbände nicht mit Gemeindeverbänden auf einer Stufe stehen. Nach dieser Regelung können in Thüringen unter bestimmten Voraussetzungen auch juristische Personen des *Privatrechts* Mitglied eines Zweckverbands sein. Dies ist bei einem Gemeindeverband, der rein *öffentlich-rechtlich* organisiert ist, nicht möglich. Auch daraus folgt, dass das Gesetz nicht von einer generellen Zuordnung von Zweckverbänden zu Gemeindeverbänden ausgeht.

Eine Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführer zu 3. bis 7. ergibt sich auch nicht aus § 20 Abs. 1 ThürKGG. Die Beschwerdeführer zu 3. bis 7. berufen sich darauf, dass ihnen mit Übertragung der Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung auch alle damit verbundenen Befugnisse übertragen worden seien. Sie leiten daraus das Recht ab, zur Abwehr von Eingriffen in diese Befugnisse die kommunale Verfassungsbeschwerde erheben zu können. Diese Norm gehört jedoch nicht zum materiellen Verfassungsrecht und ist nicht geeignet, das Recht zur Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde aus Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf zu erweitern.

Die Beschwerdeführer zu 3. bis 7. handeln auch nicht als gesetzliche Prozessstandschafter für die Mitgliedsgemeinden. Während für das Verfassungsrecht eine gewillkürte Prozessstandschaft ausgeschlossen ist, werden Fälle einer



---

gesetzlichen Prozessstandschaft für unbedenklich gehalten (vgl. Kunze, in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2. Aufl. 2005, vor §§ 17 ff. Rn. 40 m.w.N.). Hier machen die Beschwerdeführer ausdrücklich eigene, keine fremden Rechte geltend.

Im Übrigen bleibt es den Gemeinden unbenommen, selbst ihre Rechte auszuüben. Sie sind auch dann beschwerdefähig, wenn sie in Zweckverbänden organisiert sind und staatliche Maßnahmen sich über den Zweckverband hinaus mittelbar auf sie auswirken. Damit existiert auch keine Lücke, die dazu führen könnte, dass von der Neuregelung des ThürKAG betroffene Gemeinden rechtsschutzlos wären.

b) Die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. sind dagegen als Gemeinden nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf beschwerdefähig.

2. Die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. sind auch beschwerdebefugt.

Verfassungsbeschwerde, auch eine kommunale Verfassungsbeschwerde, kann nur erheben, wer selbst, gegenwärtig und unmittelbar von dem angegriffenen Akt der öffentlichen Gewalt betroffen ist. Dies ist hier der Fall. Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen ein Gesetz, mithin gegen einen Akt der gesetzgebenden Gewalt. Als Adressaten der angegriffenen Normen sind die Beschwerdeführer zu 1. und 2. selbst und gegenwärtig betroffen. Sie rügen einen aktuellen Eingriff in ihre eigene Rechtsposition, das kommunale Selbstverwaltungsrecht.

Auch soweit die Beschwerdeführerin zu 1. sich gegen die in § 21a Abs. 3 ThürKAG geregelte Pflicht wendet, erhobene Beiträge für Einrichtungen der Wasserversorgung zurückzahlen zu müssen, ist sie beschwerdebefugt, auch wenn zweifelhaft ist, ob sie eine Zahlungspflicht trifft. Allerdings reicht der Umstand, dass die Aufsichtsbehörde versucht hat, die Beschwerdeführerin zu 1. zur Zahlung anzuweisen, aus, um eine unmittelbare gegenwärtige Betroffenheit zu begründen. Schließlich hat sie schon Teilzahlungen unter Rückforderungsvorbehalt geleistet und bisher lediglich erreicht, dass ihr letzter Rechtsbehelf gegen die Weisung der Aufsichtsbehörde aufschiebende Wirkung hat. Eine rechtskräftige Entscheidung im Hauptsacheverfahren liegt noch nicht vor. Eine antragsgemäße Entscheidung des

---

Verfassungsgerichtshofs würde sich deshalb unmittelbar zu Gunsten der Beschwerdeführerin zu 1. auswirken.

Ebenso ist die Beschwerdeführerin zu 1. in Bezug auf das Beitragserhebungsverbot im Bereich der Wasserversorgung beschwerdebefugt, obwohl sie die Finanzierung über privatrechtliche Entgelte vornimmt, denn mit der gesetzlichen Neuregelung ist ihre Möglichkeit zu einem Systemwechsel eingeschränkt.

Im Übrigen ergeben sich keine durchgreifenden Zweifel an der Beschwerdebefugnis.

3. Die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. sind allerdings nicht befugt, Rechte ihrer Einwohner geltend zu machen. Sie können sich nicht auf Umstände berufen, die das Abgabenschuldverhältnis betreffen, wie Abgabengerechtigkeit und Gleichbehandlung der Beitrags- und Gebührenzahler.

Die kommunale Verfassungsbeschwerde dient dazu, Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden abzuwehren (Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf). Der Thüringer Verfassungsgerichtshof geht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes davon aus, dass im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde neben der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung weitere Normen nur insoweit als Prüfungsmaßstab herangezogen werden dürfen, als sie ihrem Inhalt nach das Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind (ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 - zitiert nach juris, Rn. 78; st. Rechtspr. BVerfG seit Urteil vom 20. März 1952 - 1 BvR 267/51 - BVerfGE 1,167 [181]; vgl. jüngst BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 und 2434/04 - zitiert nach juris, Rn. 127f.).

Die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. können sich danach im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde grundsätzlich auf Verstöße gegen das Rückwirkungsverbot berufen. Zwar bezwecken die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Einschränkungen der Zulässigkeit rückwirkender Gesetze in erster Linie den Schutz der mit den Grundrechten verbürgten Freiheit des Einzelnen (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 5. Juli 2007 - VGH N 18/06 - zitiert nach juris). Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind demgegenüber

---

grundsätzlich keine Grundrechtsinhaber, jedenfalls soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen (BVerfG, Beschluss vom 29. November 2004 - 2 BvR 414/02 - zitiert nach juris, Rn. 3). Allerdings stellt das Recht auf kommunale Selbstverwaltung eine besondere Art des Rechts der Gemeinden auf freiheitliche Betätigung des eigenen Willens bei der Bewältigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gegenüber dem Staat dar. Insofern ist bei rückwirkenden Eingriffen in diese Freiheiten eine ähnliche Gefährdungslage gegeben wie bei rückwirkenden belastenden Eingriffen in Grundrechte des Einzelnen. Bei einer solchermaßen grundrechtstypischen Gefährdungslage ist eine Ausnahme von dem oben genannten Grundsatz zuzulassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 2004 - 2 BvR 414/02 - zitiert nach juris, Rn. 5f.).

### III.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. sind nur teilweise begründet.

1. Das Verbot, für den Aufwand für Errichtung und Ausbau von Wasserversorgungseinrichtungen Beiträge zu erheben, ist mit Art. 91 ThürVerf vereinbar und verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. auf kommunale Selbstverwaltung.

a) § 7 Abs. 2 ThürKAG steht mit der Thüringer Verfassung in Einklang.

aa) Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als eigene Aufgabe zu erledigen, sowie die Befugnis, über das Ob und Wie dieser Aufgabenerledigung eigenverantwortlich zu entscheiden (ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 - ThürVBl. 2005, 228 [229]; vgl. auch st. Rspr. BVerfG zum inhaltlich entsprechenden Art. 28 Abs. 2 GG: Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619 und 1628/83 - BVerfGE 79, 127 [143] - Rastede -; Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 - BVerfGE 107, 1 [11]). Das Recht zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte im Rahmen dieser Befugnisse bedeutet allgemein die Freiheit vor staatlicher Reglementierung der Art und Weise

---

der Aufgabenerledigung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 - BVerfGE 107, 1 [12f.]). Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist regelmäßig verletzt, wenn ihr Kernbereich angetastet oder in ihren Randbereich eingegriffen wird und dieser Eingriff nicht gerechtfertigt ist.

bb) In den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, der unangetastet bleiben muss, greift das Gesetz nicht ein. Von einem solchen Eingriff ist nur dann auszugehen, wenn durch die beanstandete Norm das Recht auf Selbstverwaltung rechtlich oder faktisch beseitigt würde, wenn also das Gesetz die gemeindliche Selbstverwaltung innerlich aushöhlte, so dass sie die Gelegenheit zur kraftvollen Betätigung verlöre und nur noch ein Scheindasein führen könnte (st. Rspr. vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619 und 1628/83 - BVerfGE 79, 127 [146, 155] m.w.N. - Rastede -). Davon kann hier nicht die Rede sein. Weder die Selbstverwaltung der Beschwerdeführer zu 1. und 2. an sich noch einzelne ihrer Ausprägungen sind durch die beanstandete Norm (§ 7 Abs. 2 ThürKAG) so stark betroffen, dass sie nur noch scheinbar gewährleistet wären.

Die Regelung betrifft eine gemeindliche Aufgabe, die der Wasserversorgung. Diese gehört zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden (§ 2 Abs. 2 ThürKO). Es handelt sich um eine vom Recht auf kommunale Selbstverwaltung umfasste Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (§ 2 Abs. 1 ThürKO). Die gesetzliche Regelung betrifft einen wesentlichen Aspekt der Aufgabe der Wasserversorgung, nämlich die Finanzierung der hierfür notwendigen Investitionen. Nach § 54 Abs. 2 ThürKO hat eine Gemeinde die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Einnahmen in erster Linie aus Entgelten für erbrachte Leistungen - darunter fallen auch Gebühren und Beiträge (ThürOVG, Urteil vom 31. Mai 2005 - 4 KO 1499/04 - ThürVBl. 2006, 63 [64]) - zu erwirtschaften. Nach der bisherigen Rechtslage hatten die Gemeinden die Möglichkeit, nach pflichtgemäßem Ermessen zwischen privatrechtlichen Entgelten, reiner Gebührenfinanzierung oder einer gemischten Finanzierung durch einmalige und/oder wiederkehrende Beiträge und Gebühren zu wählen.

---

Durch das in der angegriffenen Norm geregelte Verbot, Beiträge zu erheben, ist dieses Ermessen eingeschränkt worden. Jetzt steht nur noch die Möglichkeit zur Verfügung, privatrechtliche Entgelte oder Gebühren zu erheben.

Die Aufgabe der Wasserversorgung ist den Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. dadurch weder gänzlich entzogen noch derart erschwert, dass sie praktisch kaum noch durchführbar wäre. Die Freiheit der Wahl der Finanzierungsmittel ist zwar berührt, aber nicht beseitigt.

Die Finanzierung des hierfür erforderlichen Aufwandes bleibt möglich, wird jedoch kostspieliger. Im Unterschied zu einer gemischten Finanzierung über Gebühren und Beiträge refinanziert sich ein Investitionsaufwand bei reiner Gebührenfinanzierung nur über einen längeren Zeitraum. Kann bei der Erhebung von Beiträgen relativ kurzfristig ein großer Teil der Investitionskosten zurückerlangt werden, so führt die Verteilung der gesamten Investitionskosten auf die Gebühren zu einer Verlängerung des Zeitraums, in dem Finanzmittel zurückfließen. Dies wiederum führt zur Notwendigkeit längerer und auch aufwendigerer Zwischenfinanzierung über Fremdkapital. Für den Bereich der Wasserversorgung sind keine Anhaltspunkte von den Beteiligten dafür vorgetragen und auch sonst nicht ersichtlich, dass die reine Gebührenfinanzierung zu einer faktischen Unmöglichkeit der Refinanzierung führt.

Auch die einzelnen Ausprägungen kommunaler Selbstverwaltung, wie das Recht, die organisatorischen Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung selbst zu setzen (Organisationshoheit), die Entscheidung mit welchem und mit wie viel Personal die Aufgaben erfüllt werden sollen (Personalhoheit), das eigenverantwortliche Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben (Finanzhoheit), das Recht, im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben hierzu Abgaben und Steuern zu erheben (Abgabehoheit) sowie die Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes vorzunehmen (Planungshoheit), sind durch die Regelung nicht derart eingeschränkt, dass von einer innerlichen Aushöhlung oder einer faktischen Beseitigung gesprochen werden könnte. Auch das Recht, die örtlichen Verhältnisse durch eigene Rechtsetzungsakte zu formen und auszugestalten (Satzungshoheit), ist nicht faktisch beseitigt. Beeinträchtigt sind die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. diesbezüglich

---

nur insoweit, als der Inhalt ihrer Satzungen, soweit er die Refinanzierung der Kosten von Einrichtungen der Wasserversorgungen regelt, beeinflusst wird.

cc) Es liegt jedoch ein Eingriff in den sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung vor, da die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerledigung betroffen ist. Eigenverantwortlichkeit bedeutet hier die Freiheit, ohne staatliche Reglementierung über die Art und Weise der Aufgabenerledigung zu entscheiden. Durch die Einschränkung des Ermessens der Gemeinden bei der Auswahl von Refinanzierungselementen ist die Art und Weise der Aufgabenerledigung unmittelbar betroffen und staatlich reglementiert. Die Refinanzierung von Aufwendungen für die Aufgabenerledigung gehört zur Aufgabe selbst.

Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung ist, soweit - wie hier - ein Eingriff in den sogenannten Randbereich vorliegt, verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sie auf Gründen des Gemeinwohls beruht und nur soweit in das Recht der Gemeinden eingreift, wie es notwendig ist, um dem überörtlichen Gemeinwohlbelang gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu verhelfen (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619 und 1628/83 - BVerfGE 79, 127 [151 ff.] - Rastede -). Die Voraussetzungen sind hier erfüllt:

Die angegriffene Bestimmung beruht auf Gründen des Gemeinwohls, denn der Gesetzgeber hat ein überörtliches Interesse verfolgt und landesweit geregelt. Dabei ist der Begriff des Gemeinwohls in Abgrenzung zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu definieren (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619 und 1628/83 - BVerfGE 79, 127 [151 ff.] - Rastede -). Der Begriff des Gemeinwohls beinhaltet insoweit weniger Elemente des Nutzens für die Allgemeinheit, sondern ist, soweit es auf den Begriff zur Rechtfertigung von Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung ankommt, in Abgrenzung zu den örtlichen Belangen zu definieren (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619 und 1628/83 - a.a.O.). Danach obliegt den Gemeinden Zugriff auf die Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Eingriffe sind durch Belange gerechtfertigt, die sich nicht in der Regelung dieser örtlichen Angelegenheiten beschränken. Örtliche Angelegenheiten sind in diesem Sinne

---

solche, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619 und 1628/83 - BVerfGE 79, 127 [151f.] - Rastede -).

Der Gesetzgeber verfolgte u.a. das Ziel, Grundstückseigentümer finanziell zu entlasten. Es kann offen bleiben, ob er daneben noch weitere Ziele verfolgt und Motive zur Gesetzesänderung hatte und ob diese jeweils für sich gesehen oder insgesamt den Eingriff rechtfertigen können. Bei der Entlastung der Grundstückseigentümer handelt es sich um ein grundsätzlich zulässiges gesetzgeberisches Ziel, das die vorgenommene Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung schon rechtfertigt.

Der Gesetzgeber wollte insgesamt die Grundstückseigentümer finanziell entlasten, um sie vor befürchteter finanzieller Überforderung zu schützen. Das ergibt sich aus der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 4/187, S. 1, 14 und 15). Danach sah sich der Gesetzgeber seinerzeit der Situation gegenüber, dass sowohl im Bereich der Erschließung (Straßen) als auch im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung nach der politischen Wende der Jahre 1989 und 1990 erheblicher Modernisierungsbedarf bestand (LT-Drs. 4/187, S. 10). Da in allen drei Bereichen die Refinanzierung dieses Modernisierungs- und Erhaltungsaufwandes über Beiträge und Gebühren erfolgte, trafen die Grundstückseigentümer hohe Beitragslasten. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Einkommenssituation in Thüringen sowie auch der Grundstücksmarkt im Vergleich zu anderen Bundesländern, in denen dieses Beitragssystem gewachsen war, schlechter war und die Grundstückseigentümer so weniger Möglichkeiten hatten, die Beiträge entweder überhaupt aufzubringen oder durch Vermarktung des Grundstückes (Veräußerung oder Vermietung) auszugleichen.

Die finanzielle Entlastung der Grundstückseigentümer stellt einen Belang des Gemeinwohls dar. Bei den oben beschriebenen Umständen handelt es sich um überörtliche Belange, die mit der politischen Wende der Jahre 1989/1990

---

zusammenhängen. Sie bestehen nicht nur landesweit in nahezu jeder örtlichen Gemeinschaft, sondern sind landesweite Probleme.

Der Gesetzgeber durfte diese Einschätzung der Interessenlage und damit das angestrebte Ziel auch seinen gesetzgeberischen Maßnahmen zugrunde legen. Verfassungsrechtlich relevante Einschätzungsfehler sind nicht erkennbar. In erster Linie obliegt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, ob eine bestimmte normative Ausgestaltung eines Lebenssachverhalts im Interesse des Gemeinwohls liegt; im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bindungen kommt dabei dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Bewertungsvorrang zu, den ein Verfassungsgericht zu beachten hat (BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1982 - 2 BvR 113/81 - BVerfGE 59, 216 [229] - Söhlde -). Dass der Gesetzgeber eine Verteilungsentscheidung trifft, schließt eine Rechtfertigung für Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung dabei nicht aus. Die Thüringer Verfassung geht davon aus, dass das Gemeinwohl erst durch den vielfältigen politischen Prozess, auch in Volksvertretungen, gefunden werden muss und die Vertretung einzelner Vorstellungen und Interessen nicht von vornherein als gemeinwohlgefährdend empfunden werden kann. Das Demokratiegebot in Art. 44 Abs. 1, Art. 45 ThürVerf setzt im Gegenteil geradezu das Aufeinandertreffen verschiedener Positionen und das Finden von Kompromissen voraus (ThürVerfGH, Urteil vom 9. April 2008 - VerfGH 22/05 - S. 22 des amtlichen Umdrucks; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - zitiert nach juris, Rdnr. 127). Überprüft werden kann und muss, ob der relevante Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt ist sowie ob anhand dieses Sachverhaltes alle sachlichen Belange berücksichtigt und angemessen abgewogen wurden (BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 - 2 BvR 826/83 - BVerfGE 76, 107 [121f.]). Soweit dabei über Wertungen und Prognosen zu befinden ist, hat das Gericht sich auf die Prüfung zu beschränken, ob diese offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der Verfassung widersprechen (BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 - 2 BvR 826/83 - a.a.O.).

Solche Fehler in der Einschätzung des Gesetzgebers sind nicht erkennbar. Die Situation der Aufgabenträger nach der politischen Wende und der Zustand der Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung sind in der öffentlichen Diskussion nicht umstritten. Die sich daraus ergebenden Folgen für den



---

Investitionsaufwand und die finanzielle Belastung der Abgabenschuldner sind allenthalben bekannt.

Der Gesetzgeber hat sich auf das zur Umsetzung seines zulässigerweise verfolgten Ziels notwendige Maß an Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung beschränkt. Das ist jedenfalls immer dann der Fall, wenn die Regelung geeignet ist, das Ziel zu erreichen, kein weniger stark belastendes, gleich effektives Mittel zur Verfügung steht und der Eingriff im Verhältnis zum angestrebten Ziel nicht unangemessen stark ist.

Geeignet ist eine gesetzgeberische Maßnahme dann, wenn mit ihr das angestrebte Ziel zumindest gefördert werden kann. Das liegt hier auf der Hand. Das Verbot, Beiträge zu erheben, entlastet alle Grundstückseigentümer finanziell. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn es keine gleich effektive Regelung gibt, die weniger stark in das betroffene Recht eingreift. Entscheidend ist dabei nicht nur, ob es mildere Mittel gibt, sondern auch, ob diese im gleichen Maße geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen. Bei der Beurteilung dieser Frage steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zur Verfügung, der gerichtlich nur beschränkt überprüfbar ist (BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1982 - 2 BvR 113/81 - BVerfGE 59, 216 [229] - Söhle -; Beschluss vom 23. Juni 1987 - 2 BvR 826/83 - BVerfGE 76, 107 [121 ff.] - Rastede -).

Gemessen am zulässigen gesetzgeberischen Ziel, die Grundstückseigentümer finanziell zu entlasten und vor finanzieller Überforderung zu schützen, gibt es kein Mittel, das so effektiv ist, wie das Verbot, für Anlagen der Wasserversorgung Beiträge zu erheben, und das weniger stark in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung eingreift. Unter Berücksichtigung des eingeschränkten gerichtlichen Überprüfungsspielraums ist der Gesetzgeber rechtsfehlerfrei zu der Einschätzung gelangt, dass die bestehende Regelung dieses Ziel nicht erreicht (LT-Drs. 4/187, S. 2). Schließlich war eine umfassende Lösung angestrebt, so dass auf Einzelfälle angewandte Stundungs- und Abgabenstreckungsmöglichkeiten dieses Ziel nicht mit gleicher Effektivität erreicht hätten.

---

Der Gesetzgeber hat sich zudem auf das beschränkt, was zur Erreichung seines Ziels notwendig war. Die angegriffene Norm ist im Hinblick auf das angestrebte gesetzgeberische Ziel nicht unangemessen und greift nicht unverhältnismäßig stark in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein. Entscheidend dabei ist letztlich, dass der Gesetzgeber die angestrebte finanzielle Entlastung der Grundstückseigentümer nicht mit einer bleibenden finanziellen Belastung der Gemeinden zu erreichen versucht.

Das Verbot, Beiträge im Bereich der Wasserversorgung zu erheben, greift allerdings in die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden ein und betrifft so die kommunale Selbstverwaltung. Die Gemeinden werden zur Umgestaltung des bisherigen Abgabensystems im Bereich der Wasserversorgung gezwungen. Ihr Entscheidungsspielraum wird eingeengt. Sie sind darauf beschränkt, entweder privatrechtliche Entgelte zu erheben oder die Finanzierung ihrer Anlagen durch Gebühren sicherzustellen. Dazu müssen sie im Vergleich zur alten Rechtslage die laufende Finanzierung neu kalkulieren und neue Satzungen erlassen. Dies ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, der finanziell belastend sein kann. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass für einen längeren Zeitraum mehr Fremdmittel aufgenommen werden müssen, um die Investitionskosten zu finanzieren. Das ergibt sich daraus, dass bei einer gemischten Finanzierung ein prozentualer Anteil der Investitionskosten über Beiträge gedeckt wird, die in verhältnismäßig kurzer Zeit gezahlt werden und Kredite in entsprechender Höhe in dieser kurzen Zeit zurückgeführt werden können. Diese Möglichkeit entfällt, was dazu führt, dass die Rückzahlung der Fremdmittel längere Zeit in Anspruch nimmt und damit auch mit höheren Zinsbelastungen verbunden ist. Die Investitions- und Finanzierungskosten als solche verbleiben jedoch nicht bei den Gemeinden. Sie können zu 100% über Gebühren refinanziert werden. Im Übrigen werden erhöhte Zinsbelastungen den Gemeinden "in Altfällen" vom Land erstattet (§ 21 a Abs. 5 ThürKAG). Die durch die einmalige Umstellung verursachten Verwaltungskosten sind bei Gesetzesänderungen unumgänglich und halten sich deshalb im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Die Gemeinden müssen auch nicht befürchten, dass die durch die Neuregelung erforderliche Streckung der Kreditrückzahlung die Finanzierung sonstiger Projekte

---

gefährdet. Da es ihnen möglich ist, die für die Finanzierung ihres Aufwandes bei der Wasserversorgung verwendeten Mittel einschließlich der Finanzierungskosten auf die Gebühren umzulegen, stehen den für die Finanzierung aufgewandten Mitteln entsprechende Einnahmemöglichkeiten gegenüber. Die Kreditwürdigkeit insgesamt wird also nicht beeinträchtigt. Auch eine Beschränkung der Kreditaufnahme durch Versagung der dafür nach § 63 ThürKO erforderlichen Genehmigung ist nicht zu befürchten. Maßgeblich für die Genehmigung ist der Gesichtspunkt der geordneten Haushaltswirtschaft (§ 63 Abs. 2 ThürKO). Dieser unbestimmte Rechtsbegriff ist verfassungskonform im Licht der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf auszulegen. Das verbietet es, bei der Frage, ob eine Kreditaufnahme zu einer ungeordneten Haushaltswirtschaft führt, Darlehensbelastungen negativ zu bewerten, die den Gemeinden durch Entscheidung des Gesetzgebers auferlegt wurden und durch Einnahmemöglichkeiten gesichert sind.

b) Das Verbot, Beiträge für Anlagen der Wasserversorgung zu erheben, verstößt auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Rückwirkung gegen das Rechtsstaatsgebot der Thüringer Verfassung (Art. 44 Abs. 1, 47 Abs. 4 ThürVerf) oder das aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung folgende Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 91 Abs. 1 ThürVerf in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1, 47 Abs. 4 ThürVerf) (vgl. zur Herleitung der Regeln über die sog. echte Rückwirkung aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Regeln über die sog. unechte Rückwirkung aus dem jeweils einschlägigen Grundrecht bzw. hier dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung: BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1986 - 2 BvL 2/83 - zitiert nach juris, Rn. 126; Beschluss vom 22. Oktober 2008 - 2 BvR 749/08 - zitiert nach juris, Rn. 26 ff.).

Die Regelung enthält zwar eine sogenannte unechte Rückwirkung, ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip der Thüringer Verfassung (Art. 44 Abs. 1, 47 Abs. 4 ThürVerf) wie auch aus dem jeweils betroffenen Grundrecht bzw. - hier - dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 91 Abs. 1 ThürVerf) ergeben sich verfassungsrechtliche Grenzen für rückwirkende Gesetze. Greift ein Gesetz

---

nachträglich ändernd in abgewickelte, bereits vollständig abgeschlossene, der Vergangenheit angehörende Tatbestände ein, ist eine sogenannte echte Rückwirkung gegeben, die grundsätzlich unzulässig ist und nur unter bestimmten, engen Voraussetzungen ausnahmsweise erlaubt sein kann. Knüpft ein Gesetz an einen noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt an und ordnet für die Zukunft geänderte Rechtsfolgen hierfür an (sogenannte unechte Rückwirkung), sind solche Gesetze grundsätzlich zulässig und nur ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen verfassungswidrig (BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1960 - 2 BvL 4/59 - BVerfGE 11, 139 [148f.]; Urteil vom 5. Februar 2004 - 2 BvR 2029/01 - BVerfGE 109, 133 [180 ff.]).

Hier liegt eine unechte Rückwirkung vor. Die gesetzliche Regelung bezieht sich auf einen noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt. Sie betrifft die Art und Weise der Finanzierung von Wasserversorgungsprojekten. Die Neuregelung verweist die Gemeinden auf die Gebührenerhebung und nimmt ihnen die Möglichkeit, den Aufwand für Projekte durch Beiträge zu decken. Aus der Systematik der Vorschriften des Kommunalabgabenrechts ergibt sich, dass unter Beitragserhebung die Verwirklichung von Ansprüchen aus dem Abgabenschuldverhältnis zu verstehen ist (ständige Rechtsprechung ThürOVG, Beschluss vom 18. April 2005 - 4 EO 925/03 -; vgl. zuletzt Beschluss vom 19. Juni 2007 - 4 ZKO 99/07 -; vgl. auch Blumenkamp, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Kommentar, § 8 Rn. 1423 a, Stand: März 2006). Das ThürKAG unterscheidet in § 15 Abs. 1 zwischen Festsetzungs- und Feststellungsverfahren einerseits und verweist insoweit auf den 3. Abschnitt des 4. Teils der Abgabenordnung (AO 1977) (§ 15 Abs. 1 Nr. 4 b ThürKAG) und dem Erhebungsverfahren andererseits und verweist insoweit auf den 5. Abschnitt des 4. Teils der AO 1977 (§ 15 Abs. 1 Nr. 5 ThürKAG). Die in Bezug genommenen Vorschriften (§ 218 ff AO 1977) regeln die tatsächliche Verwirklichung der Ansprüche. Dies bedeutet, dass mit dem Beitragserhebungsverbot den Aufgabenträgern untersagt wird, bereits entstandene sowie auch festgestellte und durch Beitragsbescheid festgesetzte Beiträge noch einzuziehen und schon bestandskräftige Bescheide noch zu vollziehen. Die Bescheide werden nicht nachträglich rechtswidrig.

---

Damit bezieht sich der Eingriff aus der hier allein maßgeblichen Sicht der Gemeinden nicht auf einen abgeschlossenen Sachverhalt. Es wird kein bereits abgeschlossener Vorgang wieder aufgegriffen und in seinen Rechtsfolgen verändert. Die Erhebung von Abgaben zur Deckung eines Aufwandes ist aus der Sicht des öffentlichen Leistungsträgers lediglich Teil eines Gesamtgeschehens, nämlich der Erbringung der öffentlichen Leistung und - damit notwendig verbunden - deren Finanzierung. Die Rückwirkung trifft die Gemeinden während der Abwicklung dieses Gesamtgeschehens und somit in Bezug auf einen noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt (ähnlich Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 15. Januar 2002 - LVG 3 und 5/01 - zitiert nach juris).

Diese Rückwirkung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Freiheit des Gesetzgebers, an in der Vergangenheit liegende Tatbestände anzuknüpfen und durch Änderung der künftigen Rechtsfolgen dieser Tatbestände auf veränderte Gegebenheiten zu reagieren, überwiegt die Belange des Vertrauensschutzes, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses die rückwirkende Regelung bedingen und die Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips eingehalten sind (BVerfG, Urteil vom 5. Februar 2004 - 2 BvR 2029/01 - BVerfGE 109, 133 [180 ff.]). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.

Mit der Regelung des § 7 Abs. 2 ThürKAG verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Grundstückseigentümer finanziell zu entlasten und vor finanzieller Überforderung durch gleichzeitige Erhebung von Beiträgen für die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung sowie Erschließung und Straßenausbau zu schützen. Hierbei handelt es sich um ein vom Gesetzgeber zulässigerweise verfolgtes Ziel des Gemeinwohls. Die Regelung ist geeignet und erforderlich, dieses Ziel zu erreichen. Die finanzielle Entlastung wäre nicht gegeben, wenn festgesetzte Beiträge auch tatsächlich beigetrieben werden könnten, mithin erhoben würden. Deshalb lässt sich ohne die oben dargestellte unechte Rückwirkung das gesetzgeberische Ziel nicht erreichen. Die Regelung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne, denn sie steht nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel führt nicht zu einer nachhaltigen, finanziell unzumutbaren Belastung der Gemeinden. Die Gemeinden werden vor den mit der Rückwirkung verbundenen

---

finanziellen Nachteilen dadurch geschützt, dass nach § 21 a Abs. 5 ThürKAG die entstehenden Mehrkosten zumindest weitgehend dem Freistaat zur Last fallen.

2. Auch die Rückzahlungsregelung für bereits gezahlte Beiträge im Bereich der Wasserversorgung (§ 21 a Abs. 3 ThürKAG) ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar. Die Regelung ist mit Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf vereinbar und verletzt das Recht der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. auf kommunale Selbstverwaltung nicht.

§ 21 Abs. 3 ThürKAG regelt, dass bereits erhobene Beiträge für Einrichtungen der Wasserversorgung, die nach geändertem Recht nicht mehr zu zahlen wären, an den jeweiligen Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigten oder Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts nach Art. 233 § 4 EGBGB zurückgezahlt werden müssen. Damit greift der Gesetzgeber in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung der Beschwerdeführer zu 1. und 2. ein. Der Eingriff ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

a) Mit der Rückzahlungsverpflichtung wird in das Recht der Gemeinden eingegriffen, über das Ob und Wie der Erledigung ihrer Aufgaben eigenverantwortlich zu entscheiden. Die Rückzahlungsverpflichtung hat unmittelbaren Einfluss darauf, wie die Beschwerdeführer zu 1. und 2. die Aufgabe der Wasserversorgung und die dafür notwendigen Maßnahmen zum Bau und Erhalt von Einrichtungen refinanzieren. Ihnen wird Liquidität entzogen, indem sie bereits vereinnahmte Beiträge wieder zurückzahlen müssen. Diesen Anteil an der Gesamtfinanzierung müssen sie auf andere Weise finanzieren. Außerdem wird den Aufgabenträgern jegliches Ermessen genommen, wie bei der Umstellung auf eine reine Gebührenfinanzierung im Bereich der Wasserversorgung diejenigen Abgabenschuldner zu behandeln sind, die bereits Beiträge geleistet haben.

b) Der Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltung ist aber vom gesetzgeberischen Ziel getragen, die Grundstückseigentümer vor finanzieller Überforderung zu schützen und finanziell zu entlasten.

---

Die Regelung beschränkt sich, gemessen am verfolgten gesetzgeberischen Ziel, auf das zur Regelung Notwendige und greift nicht unzulässig weit in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein. Die vom Gesetzgeber verfolgte finanzielle Entlastung der Grundstückseigentümer kann mit der angeordneten Rückzahlung bereits geleisteter Beiträge wesentlich effizienter erreicht werden, als mit den anderen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten. So ließen beispielsweise niedrigere Gebührensätze für diejenigen Grundstückseigentümer, die bereits Beiträge gezahlt haben, die finanzielle Entlastung nicht sofort und in dem Maße spürbar werden wie eine Rückzahlung der Beiträge. Die Einschränkung des Ermessens der Aufgabenträger ist wegen der höheren Effektivität der angeordneten Rückzahlung gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber hat sich auch auf das zur Verwirklichung des gesetzgeberischen Ziels notwendige Maß an Eingriffsstärke in die kommunale Selbstverwaltung beschränkt. Gemessen am verfolgten Ziel steht der Eingriff nicht außer Verhältnis zur Stärke des Eingriffs. Auch hierbei ist - wie im Rahmen der Prüfung des § 7 Abs. 2 ThürKAG - zu berücksichtigen, dass die aufgrund der Rückzahlung der bereits erhobenen Beiträge notwendige Zwischenfinanzierung nicht nachhaltig zu bleibenden finanziellen Nachteilen bei den Gemeinden führt. Die hierfür anfallenden Zinsen werden durch den Freistaat Thüringen erstattet (§ 21 a Abs. 5 ThürKAG). Das Kapital kann aufgrund der Umlegung dieser Investitionskostenanteile auf die Gebühren über diese wieder eingebracht und somit zurückgeführt werden.

c) Die Rückzahlungsregelung in § 21 a Abs. 3 ThürKAG verstößt auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Rückwirkung gegen das Rechtsstaatsgebot der Thüringer Verfassung (Art. 44 Abs. 1, 47 Abs. 4 ThürVerf) oder gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung folgende Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 91 Abs. 1 ThürVerf in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1, 47 Abs. 4 ThürVerf). Denn es liegt eine verfassungsrechtlich gerechtfertigte sog. unechte Rückwirkung vor:

Zwar wird das Beitragsschuldverhältnis, das mit Zahlung des Beitrags praktisch beendet war, faktisch rückabgewickelt. Belange aus dem Abgabenschuldverhältnis können indes nicht zulässigerweise Gegenstand einer kommunalen

---

Verfassungsbeschwerde sein. Soweit auf das Verhältnis zwischen dem Land und den Aufgabenträgern abgestellt wird, das hier allein zulässig Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sein kann, bewirkt die angeordnete Rückzahlung nicht die Rückabwicklung eines bereits abgeschlossenen Vorgangs. Die Rückzahlungsregelung greift vielmehr in den vom Aufgabenträger aufgestellten *Gesamtplan* der Finanzierung der jeweils getätigten Investitionen ein. Es ist vorliegend weder vorgetragen noch sonst für den Thüringer Verfassungsgerichtshof offenkundig, dass die Finanzierung auch in nur einem Fall bereits vollständig abgeschlossen wäre. Dass die zurückzuzahlenden Gelder in der Regel auf der Basis bestandskräftiger Beitragsbescheide vereinnahmt sein werden, ändert daran nichts. Auch insoweit handelt es sich um einen nicht abtrennbaren Teil des *Gesamtgeschehens* der Erbringung und Finanzierung einer öffentlichen Leistung.

Die Regelung über die Beitragsrückzahlung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie ist getragen von dem Ziel, Grundstückseigentümer vor finanzieller Überforderung durch eine Mehrfachbelastung von Beiträgen zu schützen und finanziell zu entlasten. Auf ein zulässiges gesetzgeberisches Ziel gerichtet, ist die Regelung geeignet, erforderlich und auch angemessen. Die weniger stark in das Recht der Aufgabenträger eingreifenden Möglichkeiten weisen nicht dieselbe Effizienz auf. Für die Angemessenheitsabwägung ist entscheidend, dass keine nachhaltigen unzumutbaren finanziellen Nachteile bei den Aufgabenträgern verbleiben, weil über Gebühren und Erstattungsleistungen des Landes (§ 21 a Abs. 5 ThürKAG) die wesentlichen finanziellen Nachteile ausgeglichen werden.

Im Übrigen bestünden gegen die Regelung auch im Fall der Annahme, sie enthielte wegen der mit ihrer Umsetzung verbundenen Verwaltungskosten eine echte Rückwirkung, keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Da die Aufgabenerfüllung der Gemeinden ohnehin mit Verwaltungsaufwand, d.h. mit Verwaltungskosten verbunden ist, wird schutzwürdiges Vertrauen der Aufgabenträger nicht berührt. Bei echter Rückwirkung endet das Rückwirkungsverbot dort, wo schutzwürdiges Vertrauen nicht vorliegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1986 - 2 BvL 2/83 - zitiert nach juris, Rn. 126 ff.). Darüber hinaus können etwa verbleibende Verwaltungskosten die Aufgabenträger auch nicht derart belasten, dass dies zu einer mit der Rückzahlungsregelung verbundenen Verfassungswidrigkeit der



---

Norm führt. Auch eine echte Rückwirkung ist dann nicht verfassungswidrig, wenn durch die Regelung nur ein ganz unerheblicher Schaden verursacht wird (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44/92, 1 BvL 48/92 - BVerfGE 95, 64 [87]).

3. Die Neuregelung der Finanzierung der Abwasserentsorgung verstößt demgegenüber gegen das Recht der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. auf kommunale Selbstverwaltung und ist deshalb überwiegend für nichtig zu erklären.

a) § 7 Abs. 7 Satz 2 bis 6 ThürKAG in der angegriffenen Neufassung ist mit Art. 91 Abs. 1 ThürVerf nicht vereinbar und nichtig. Die Regelungen greifen zwar nicht in den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung ein, bewirken jedoch einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff in deren Randbereich.

aa) Die Neufassung des § 7 Abs. 7 ThürKAG schafft die Beiträge im Bereich der Abwasserentsorgung nicht ab. Sie regelt nur das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht neu und in Abweichung vom bisherigen System. Allgemein, so auch nach § 7 Abs. 1 ThürKAG, entsteht eine Beitragspflicht, wenn für ein Grundstück die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung besteht. Hieran knüpft § 7 Abs. 7 Satz 1 ThürKAG an, indem die Entstehung der Beitragspflicht auf den Zeitpunkt bezogen wird, ab dem die Möglichkeit besteht, das Grundstück an die Einrichtung anzuschließen. Hierfür werden durch die angegriffenen Regelungen des § 7 Abs. 7 Satz 2 bis 6 ThürKAG Ausnahmen geschaffen, die dazu führen, dass die sachliche Beitragspflicht später entsteht und damit der Beitrag tatsächlich erst später eingenommen werden kann. Dies betrifft drei Fallgestaltungen:

Zum ersten soll für unbebaute Grundstücke die Beitragspflicht erst dann entstehen, sobald dieses Grundstück bebaut und an die Einrichtung angeschlossen wird. Die zweite bevorzugte Fallgruppe betrifft Grundstücke, die nicht in vollem baurechtlich zulässigen Umfang bebaut sind und bei denen sich die Beitragspflicht im Umfang jeweils erweiterter Bebauung erhöht. Der dritten Fallgruppe gehören sog. übergroße Grundstücke an, für die im Ergebnis keine ihrer tatsächlichen Grundstücksgröße entsprechenden Beiträge eingenommen werden können.

---

Diese Privilegierungen führen zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Refinanzierung von beitragsfähigen Maßnahmen, zum Beispiel der erstmaligen Herstellung einer Entwässerungseinrichtung im Bereich der Abwasserentsorgung. Hinsichtlich der Auswirkungen ist zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, die vor dem 1. Januar 2005, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Thüringer Kommunalabgabengesetzes, begonnen oder durchgeführt wurden, und Maßnahmen, die erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, das heißt nach dem 1. Januar 2005 begonnen wurden.

Der Beitrag nach § 7 Abs. 1 und 3 ThürKAG ist jedoch in einer vorgegebenen, nur noch theoretisch bestimmbar Höhe in die Refinanzierungsberechnung einer Maßnahme einzustellen. Er kann aber wegen der in § 7 Abs. 7 ThürKAG vorgenommenen Privilegierungen möglicherweise überhaupt nicht, jedenfalls nicht kurzfristig in dieser Höhe begetrieben werden. Dadurch entsteht eine Finanzierungslücke. Denn diese als Beiträge zu kalkulierenden Summen, die tatsächlich noch nicht begetrieben werden dürfen, können nicht (vorläufig) über Gebühren refinanziert werden, weil dieselben kalkulatorischen Kosten nicht mehrfach Gegenstand von Abgaben sein dürfen.

Für die Kalkulation der Beitragssätze ist der Investitionsaufwand auf alle Grundstücke zu verteilen, die einen möglichen Vorteil haben, also auch auf unbebaute, aber bebaubare Grundstücke und auf bebaute Grundstücke nach Maß ihrer möglichen baurechtlich zulässigen Bebauung und ohne Flächenbegrenzung. Die so kalkulierten Beiträge können nicht vereinnahmt werden, soweit sie von den Privilegierungstatbeständen des § 7 Abs. 7 Sätze 2 bis 6 ThürKAG erfasst sind. Tatsächlich begetrieben werden kann lediglich der Beitrag, der dem Maß der tatsächlichen Bebauung entspricht. Der Differenzbetrag zwischen theoretisch kalkuliertem Beitrag und dem Beitrag, der tatsächlich eingenommen werden kann, ist nicht über Gebühren finanzierbar. Auf diese Beitragslücke bezieht sich die Erstattungsregelung des § 21 a Abs. 5 ThürKAG nicht, da diese nur auf die Übergangsfälle des § 21 a Abs. 4 ThürKAG abstellt.

Den Aufgabenträgern ist es auch nur begrenzt möglich, diese Finanzierungslücke zu vermeiden, indem die Refinanzierung etwa ausschließlich über Gebühren

---

vorgenommen wird (sogenannte reine Gebührenfinanzierung). Ein solches Vorgehen kommt dann nicht in Betracht, wenn der Investitionsaufwand sehr groß ist, weil die Gebührensätze dann eine Höhe erreichten, die für den Abgabenschuldner nicht mehr zumutbar wäre. Dies hat der Gesetzgeber selbst gesehen, da er die Neuregelung der Finanzierung der Abwasserentsorgung nicht - wie im Bereich der Wasserversorgung - unter Abschaffung der Beitragserhebung auf eine reine Gebührenfinanzierung umgestellt, sondern Privilegierungstatbestände bei der im Grundsatz beibehaltenen Beitragsfinanzierung vorgesehen hat (LTDrs. 4/187, S. 2f., 24). Im Übrigen wären die Aufgabenträger bei ihrer Entscheidung, ob eine reine Gebührenfinanzierung vorgenommen werden soll, an rechtliche Vorgaben, etwa an den Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 ThürVerf), gebunden. Dieser verbietet es, im Rahmen der Refinanzierung von Investitionsmaßnahmen die Abgaben so zu gestalten, dass eine Gruppe von Abgabenschuldnern einer nennenswerten anderen Gruppe, die auch einen Vorteil von der Anlage hat, deren Vorteil mitfinanziert und die andere Gruppe von einer Mitwirkung an der Finanzierung freigestellt wird (BVerwG, Urteil vom 16. September 1981 - 8 C 48/81 - DVBl. 1982, 76). Da beitragsrechtlich auch nach der geänderten Rechtslage (§ 7 Abs. 1 und Abs. 7 Satz 1 ThürKAG) bereits mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Anlage ein Vorteil vorliegt, führte eine reine Gebührenfinanzierung dazu, dass bebaubare, aber an die Anlage nicht angeschlossene Grundstücke einen vom Gesetzgeber anerkannten Vorteil hätten, für dessen Finanzierung sie aber nicht herangezogen würden, weil sie mangels Anschlusses keine Gebühren zahlten. In einer solchen Fallgestaltung finanzierten allein die Gebührenzahler den Vorteil der entsprechenden Grundstückseigentümer mit. Ist der Anteil dieser vom Vorteil profitierenden aber nicht zur Finanzierung herangezogenen Grundstücke im Gebiet eines Aufgabenträgers nennenswert hoch und kommt hinzu, dass die Gebühren dadurch wesentlich höher wären, als bei einer Heranziehung dieser Grundstücke im Rahmen einer Beitragszahlung und ist abzusehen, dass dieser Zustand sich in Zukunft nicht ändert, verstieße eine reine Gebührenfinanzierung gegen den Gleichheitssatz (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. September 1981 - 8 C 48/81 - a.a.O.).

Im Ergebnis führt die Änderung des Beitragsrechts im Bereich der Finanzierung der Abwasserentsorgung für die Aufgabenträger zu erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten und Investitionshemmnissen. Dies haben auch die Vertreter der

---

Aufgabenträger in der mündlichen Verhandlung am 7. Oktober 2008 plausibel dargestellt.

bb) Durch die gesetzlichen Beschränkungen ist allerdings noch kein Eingriff in den grundsätzlich unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt (vgl. zu den Voraussetzungen oben unter 1. a. bb.). Weder die Selbstverwaltung der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. an sich noch einzelne ihrer Ausprägungen wie die Finanzhoheit, die Satzungshoheit und Ähnliches sind durch die beanstandete Norm (§ 7 Abs. 7 ThürKAG) so stark betroffen, dass sie nur noch scheinbar gewährleistet wären.

Die Aufgabe der Abwasserentsorgung ist den Beschwerdeführern zu 1. und 2. nicht ganz entzogen. Sie ist im Ergebnis auch nicht in der Form erschwert, dass sie praktisch kaum noch durchführbar und damit innerlich ausgehöhlt wäre. Die gesetzliche Regelung betrifft zwar den wesentlichen Aspekt der Aufgabe der Abwasserentsorgung, indem die Finanzierung der hierfür notwendigen Investitionen betroffen ist. In diese wird auch zum Nachteil der Gemeinden, hier der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2., eingegriffen. Anhaltspunkte dafür, dass die Aufgabe dadurch undurchführbar wäre, bestehen indes nicht.

cc) Es liegt aber ein Eingriff in den sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung vor. Denn es steht fest, dass die Aufgabenträger in der Art und Weise, wie sie ihre Aufgabe durchführen und besonders wie sie diese refinanzieren wollen, beeinträchtigt sind. Dieser Eingriff ist mit dem Recht der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. auf kommunale Selbstverwaltung nicht vereinbar.

(1) Gesetzgeberische Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung sind nicht von vornherein unzulässig. Sie stehen allerdings unter dem Gesetzesvorbehalt nach Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf. Danach müssen Eingriffe in den Randbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung auf Gründen des Gemeinwohls beruhen und dürfen nur soweit in das Recht der Gemeinden eingreifen, wie notwendig ist, um dem überörtlichen Gemeinwohlbelang gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu

---

verhelfen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619 und 1628/83 - BVerfGE 79, 127 [153 ff.] - Rastede -).

Die Thüringer Verfassung grenzt zudem den demokratischen Gesetzgebungsprozess auf Landesebene einerseits und auf örtlicher Ebene andererseits ab. Das folgt aus der umfassenden Regelung des Gesetzgebungsverfahrens in Art. 81 ff. ThürVerf und der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie der örtlichen Volksvertretungen andererseits in Art. 91 Abs. 1 und 95 ThürVerf. Es ergibt sich ferner aus dem Demokratiegebot als grundlegendem Verfassungsprinzip (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf); die Entscheidungen sollen von denen getroffen werden, die von ihnen betroffen sind. Dem widerspräche es, wenn der Landesgesetzgeber eine an überörtlichen Belangen orientierte Entscheidung träge, die Auswirkungen auf den demokratischen Prozess aber auf die örtliche Ebene verlagerte.

(2) Gemessen an diesen Grundsätzen ist der gesetzliche Eingriff nicht gerechtfertigt.

Dem Eingriff liegt die Verteilungsentscheidung zugrunde, Nutzungsberechtigte un bebauter oder „minderbebauter“ Grundstücke von Abgabenlasten frei zu halten, solange eine weitergehende Bebauung tatsächlich nicht erfolgt. In dieser Entscheidung liegt ein überörtlicher Gemeinwohlbelang. Die vom Gesetz ausgelösten Folgen führen jedoch dazu, dass die Auswirkungen der landesgesetzlich getroffenen Entscheidung auf den örtlichen Entscheidungsprozess verlagert werden, sie gehen zudem über das zur Erreichung des gesetzlichen Ziels Notwendige hinaus:

Durch die Neuregelung muss bei einer reinen Beitrags- oder einer Mischfinanzierung von Vorhaben von den Gemeinden ein erheblicher Finanzierungsanteil getragen werden. Dies könnten sie nur abwenden, indem sie auf eine reine Gebührenfinanzierung umstellten. Das wäre mit erheblichen Auswirkungen auf die Gebührenhöhe verbunden. Die Folgen einer derartigen Entscheidung auf den demokratischen Willensbildungsprozess wären nur auf örtlicher Ebene spürbar. Dadurch gehen die Folgen der gesetzgeberischen Entscheidung über das zur Zielerreichung Notwendige hinaus. Denn die verbleibenden Finanzierungslücken stellen erhebliche Investitionshindernisse dar, welche die Besorgnis begründen, dass

---

die Aufgabenträger im Bereich der Abwasserentsorgung ihren Aufgaben in Zukunft zwar noch nachkommen, aber Verbesserungen und Erneuerungen von Anlagen nicht in zweckmäßigem Umfang in Angriff nehmen, weil die Finanzierung nicht gesichert ist. Zu Recht hat der Gesetzgeber selbst (LTDrs. 4/187, S. 24) die Notwendigkeit gesehen, aus verfassungsrechtlichen Gründen einen finanziellen Ausgleich für die Belastungen vorzunehmen. Eine Regelung hierfür wurde aber nur für Altfälle, also für Maßnahmen, die vor dem 1. Januar 2005 begonnen und durchgeführt wurden, geschaffen. Für Maßnahmen, die nach dem 1. Januar 2005 begonnen werden, gibt es eine solche Ausgleichsregelung nicht. Dass damit Belange des Gemeinwohls, mithin überörtliche Belange, allein auf Kosten der örtlichen Gemeinschaft geregelt werden, ist nicht gerechtfertigt.

b) Die angegriffene Norm ist für nichtig zu erklären (§ 37 Abs. 4 Satz 1 ThürVerfGHG). Damit ist die zum 1. Januar 2005 vorgenommene Gesetzesänderung insoweit gegenstandslos, als sie im Bereich der Abwasserentsorgung das Beitragsrecht geändert hat. Dies hat zur Folge, dass der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes bestehende Rechtszustand hinsichtlich der Abwasserbeiträge wiederhergestellt ist.

Zwar ist nicht auszuschließen, dass dem Gesetzgeber außer der Möglichkeit der aufgrund dieser Entscheidung erfolgten Rückkehr zur alten Rechtslage die Möglichkeit offen steht, Gesetzesänderungen mit hinreichender Kompensation etwaiger finanzieller Belastungen der Gemeinden sowie unter Berücksichtigung der Gebote der Systemgerechtigkeit, der Bestimmtheit von Eingriffsnormen und der verfassungsrechtlichen Grenzen rückwirkender Normen vorzunehmen. Gleichwohl kann dies nicht Anlass sein, die Norm nur mit der Verfassung für unvereinbar zu erklären und einen Schwebezustand zu schaffen. Die alte Rechtslage, die durch diese Entscheidung wiederhergestellt wird, ist die verfassungsrechtlich unbedenklichere Lösung.

4. Die Rückzahlungspflicht nach § 21 a Abs. 4 ThürKAG in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 8, 189 ff.)

---

verletzt die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Die Vorschrift ist mit Art. 91 Abs. 2 ThürVerf nicht vereinbar.

Mit dem festgestellten Verstoß der § 21 a Abs. 4 ThürKAG zugrunde liegenden Norm des § 7 Abs. 7 Satz 2 bis 6 ThürKAG steht zugleich die Verfassungswidrigkeit von § 21 a Abs. 4 ThürKAG fest. Die Regelung vollzieht die mit § 7 Abs. 7 ThürKAG beabsichtigten Änderungen für Übergangsfälle. Sie beruhen auf der gegen die Verfassung verstoßenden Änderung im Abwasserbeitragsrecht.

Die Vorschrift ist nach § 37 Abs. 4 Satz 1 ThürVerfGHG für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären, und dem Gesetzgeber ist Gelegenheit zu geben, die dadurch entstehende Problematik der Rückabwicklung verfassungskonform zu regeln.

Anders als bei § 7 Abs. 7 ThürKAG kommt hier eine Nichtigkeitserklärung der angegriffenen Norm nicht in Betracht. Nach Thüringer Recht (§ 37 Abs. 4 Satz 1 ThürVerfGHG) stehen anders als im Bundesverfahrensrecht (§ 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG) Nichtigkeits- und Unvereinbarkeitserklärung eines gegen die Verfassung verstoßenden Gesetzes nebeneinander. Dabei kommt die Unvereinbarkeitserklärung vor allem in den Fällen in Betracht, in welchen die durch eine sofortige Außerkraftsetzung der angegriffenen Vorschrift geschaffene Rechtslage nicht verfassungsnäher als die durch die angegriffene Vorschrift selbst geschaffene Rechtslage ist und in welcher dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, eine verfassungskonforme Regelung herbeizuführen.

So ist es hier. Entfiele mit sofortiger Wirkung § 21 a Abs. 4 ThürKAG, käme unter Umständen eine sofortige Rückzahlungspflicht derjenigen in Betracht, denen aufgrund der Vorschrift schon ihre Beiträge von den Aufgabenträgern zurückerstattet wurden. Dies würde verfassungsrechtliche Probleme im Abgabenschuldverhältnis auf und hätte auch Abwicklungsprobleme zur Folge. Zur Rückabwicklung der bereits geleisteten Beitragsrückzahlungen kommen mehrere verfassungskonforme Wege in Betracht. Deshalb ist dem Gesetzgeber Gelegenheit zu geben, innerhalb der vorgegebenen Frist eine neue Regelung zu erlassen. Dabei wird er die Überlegungen des Verfassungsgerichtshofes, die im Ergebnis zur

---

Verfassungswidrigkeit von § 7 Abs. 7 ThürKAG geführt haben, zu berücksichtigen haben. Besonders dem Umstand, dass bei der Umgestaltung des Beitragsrechts zur Regelung überörtlicher, landesweiter Belange die finanziellen Folgelasten nicht nachhaltig und in unzumutbarer Höhe allein den Gemeinden auferlegt werden dürfen, ist Rechnung zu tragen. Außerdem sind Belange des Gleichheitsgebots im Bereich des Abgabenrechts ebenso zu berücksichtigen wie der Bestimmtheitsgrundsatz bei belastend eingreifenden Normen. Schließlich müssen die verfassungsrechtlichen Grenzen zeitlich rückwirkender Regelungen Beachtung finden.

5. § 21 a Abs. 2 ThürKAG in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889 ff.) verletzt die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 2 ThürVerf und ist nichtig, soweit die Vorschrift die Verpflichtung enthält, Satzungen an § 7 Abs. 7 Satz 2 bis 7 ThürKAG in der Fassung von Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 anzupassen. Das ergibt sich aus der festgestellten Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 7 Satz 2 bis 7 ThürKAG. Es ist mit der Verfassung nicht vereinbar, die Gemeinden zu zwingen, ihre Satzungen an die verfassungswidrige Vorschrift anzupassen.

Im Übrigen steht die Vorschrift mit der Verfassung im Einklang, weil es lediglich folgerichtig ist, die Satzungen insoweit anzupassen, als die Änderungen im Recht der Wasserversorgungsbeiträge nachvollzogen werden müssen.

#### IV.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist gerichtskostenfrei. Da die Verfassungsbeschwerde sich als teilweise begründet erweist, sind den Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. ihre notwendigen Auslagen teilweise zu erstatten (§ 29 Abs. 1 ThürVerfGHG).



---

Die Entscheidung ist zur Wasserversorgung (III. 1. und 2.) mit 7:2 Stimmen und im Übrigen im Ergebnis einstimmig ergangen.

Graef

Prof. Dr. Bayer

Prof. Dr. Baldus

Goetze

Prof. Dr. Hübscher

Dr. Martin-Gehl

Pollak

Dr. Schwan

Dr. Zwanziger



---

## **Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs**

**Prof. Dr. Manfred Baldus**

**zum Urteil vom 23. April 2009 im Verfahren VerfGH 32/05**

Ich stimme dem Abschnitt III. des Urteils nicht zu. Ich kann die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs zum Beitragserhebungsverbot nach § 7 Abs. 2 KAG sowie zur Rückzahlungspflicht nach § 21a Abs. 3 KAG nicht mittragen.

Im Hinblick auf das Beitragserhebungsverbot nach § 7 Abs. 2 KAG hat der Verfassungsgerichtshof die ihm als Verfassungsgericht obliegende Pflicht außer acht gelassen, den Eingriff des Gesetzgebers in das Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 2 der Thüringer Verfassung auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen (dazu unten I.).

Bezüglich der Rückzahlungspflicht nach § 21a Abs. 3 KAG hat der Verfassungsgerichtshof zudem verkannt, dass es sich bei dieser Regelung um eine Norm mit echter Rückwirkung handelt, die den im Rechtsstaatsprinzip enthaltenen Rechtfertigungsmaßstäben nicht genügt (dazu unten II.).

### **I.**

#### **1.**

Der Verfassungsgerichtshof hat bei der Prüfung des in § 7 Abs. 2 KAG geregelten Beitragserhebungsverbotens insbesondere die formalen Prüfungsanforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und damit die ihm obliegende Überprüfungspflicht außer Acht gelassen, die er in früheren Entscheidungen zum Teil selbst ausgearbeitet hat.

---

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1996 zum Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte ausgeführt, er habe im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung „umfassend nachzuprüfen“, „ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt“ und dem Gesetz zugrunde gelegt hat (ThürVerfGH, Urteil vom 18.12.1996, Az. 2/95, 6/95 - Neugliederungsgesetz, zitiert nach Juris, Randnr. 125).

Der Verfassungsgerichtshof hat sich dabei auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt, in der mehrfach die Pflicht betont wurde nachzuprüfen, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt und ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vorteile und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen habe. Nur soweit über Wertungen und Prognosen zu befinden sei, müsse die Nachprüfung des Gerichts sich darauf beschränken, ob die Einschätzungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar seien oder der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprächen (BVerfGE 50, 50, 52 - Laatzien; E 76, 107, 121f. - Landesraumordnungsprogramm; E 86, 90, 109 - Papenburg).

Es ist kein Grund ersichtlich, dass der Verfassungsgerichtshof sich an diese Überprüfungspflicht nur bei Neugliederungsmaßnahmen gebunden sieht, die sich auf eine einzelne Gemeinde oder auf einige wenige Gemeinden auswirken. Vielmehr ist er an diese Pflicht erst recht dann gebunden, wenn nicht nur eine oder einige wenige, sondern alle Gemeinden des Freistaates durch eine Regelung des Gesetzgebers betroffen sind. Insoweit gilt allgemein: Je intensiver ein Eingriff ist bzw. je mehr natürliche oder juristische Personen durch einen Eingriff in ihren Rechten beschränkt werden, desto größer muss die Gewissheit hinsichtlich der den Eingriff tragenden sachverhaltsbezogenen Prämissen sein.

2.

Der Gesetzgeber hat zur Begründung seines Gesetzes zur Neuregelung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und damit auch des Beitragserhebungsverbotes darauf verwiesen, dass „der Immobilienmarkt in Thüringen eingebrochen“ und „die

---

Grundstückspreise allein in den Jahren 2000 bis 2002 durchschnittlich um etwa 15 vom Hundert gesunken“ seien; zudem hat er ausgeführt, „wie die mangelnde Akzeptanz der Bevölkerung“ zeige, handele es sich um ein Problem von überörtlicher Bedeutung, das flächendeckend vom Landesgesetzgeber gelöst werden“ müsse (LT-Drs. 4/187, S. 15).

3.

Der Verfassungsgerichtshof hat diese Prämissen des Gesetzgebers unter Ausblendung seiner eigenen Rechtsprechung nicht weiter überprüft.

An der insoweit zentralen Stelle seines Urteils begnügt sich der Verfassungsgerichtshof allein mit der Behauptung, Fehler in der Einschätzung des Gesetzgebers seien nicht erkennbar. Er ergänzt diese Behauptung lediglich um den Hinweis, die Situation der Aufgabenträger nach der politischen Wende und der Zustand der Anlagen der Wasserver- und der Abwasserentsorgung seien in der öffentlichen Diskussion nicht umstritten (S. 32 des Urteilsumdrucks).

Worauf sich die Behauptung stützt, Fehler in der Einschätzung des Gesetzgebers seien nicht erkennbar, lässt der Verfassungsgerichtshof offen. Hätte der Verfassungsgerichtshof die allgemein anerkannten und von ihm selbst bejahten Prüfmaßstäbe herangezogen, so hätte der Gerichtshof sich insbesondere mit den Ausführungen des Gesetzgebers in der Gesetzesbegründung auseinander setzen müssen.

Konkret wäre nachzuprüfen gewesen,

- welche Annahmen der Folgerung des Gesetzgebers zugrunde lagen, der Grundstücksmarkt in Thüringen sei „eingebrochen“,
- auf welchem Zahlenmaterial die Feststellung des Gesetzgebers beruhte, die Grundstückspreise seien allein in den Jahren 2000 bis 2002 um durchschnittlich 15 % gesunken und vor allem,
- wie valide diese Zahlen waren.

Zudem wäre es Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs gewesen zu klären, ob und, falls ja, warum sich die „15 % - Verlust-These“ des Gesetzgebers lediglich auf die

---

Werte des Jahres 2000 als Ausgangsgrößen bezog und die Werte, die die Grundstücke in den Jahren davor, etwa 1995, 1990 oder 1989 hatten, gänzlich ausgeblendet wurden. Da es unstreitig sein dürfte, dass die Grundstücke nach der Wende regelmäßig eine bedeutende Wertsteigerung erfahren haben, kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Wertverlustthese bei Berücksichtigung eines Zeitraums, der bis in das Jahr 1990 oder 1989 reicht, gänzlich an Aussagekraft verloren hätte.

Außerdem hätte der Verfassungsgerichtshof ermitteln müssen, wie sich der Grundstücksmarkt zumindest im Jahr 2003 entwickelt hat, also in dem Jahr, bevor der Gesetzgeber mit der Novellierung des Kommunalabgabengesetzes begonnen hat. Es ist nicht auszuschließen, dass die „15% -Verlust-These“ des Gesetzgebers auch dadurch eine Relativierung erfahren hätte.

Schließlich hätte der Verfassungsgerichtshof die pauschale Annahme des Gesetzgebers von der „mangelnden Akzeptanz der Bevölkerung“ hinsichtlich des Kommunalabgabensystems einer Überprüfung unterziehen müssen. Statt dessen hat der Verfassungsgerichtshof ohne Nachfrage und ohne weitere Überprüfung die These des Gesetzgebers hingenommen, es habe sich um ein Problem von überörtlicher Bedeutung gehandelt, das „flächendeckend vom Landesgesetzgeber“ hätte gelöst werden müssen.

4.

Der Verfassungsgerichtshof hat eine solche Überprüfung aber nicht nur unterlassen. Er hat sein Unterlassen auch nicht begründet. Mir selbst ist bislang kein Fall bekannt, in dem ein Verfassungsgericht die für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes so fundamentale und von ihm selbst ja in früherer Rechtsprechung bejahte Überprüfungspflicht so sehr ignoriert hat und sich angesichts der drängenden Frage nach einer Begründung für dieses Unterlassen in ein so lautes Schweigen hüllt.

5.

---

Nur der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs, mit denen er die Verhältnismäßigkeit des Beitrags-erhebungsverbotes (S. 33ff. des Umdrucks) darzulegen versucht, schon deswegen nicht überzeugen können, weil sie auf unüberprüften Sachverhaltsannahmen beruhen.

## II.

Die Pflicht zur Rückzahlung von bereits gezahlten Beiträgen nach § 21a Abs. 3 Satz 1 KAG verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip in Gestalt des Verbotes von Gesetzen mit echter Rückwirkung. Dieses Rückwirkungsverbot hat der Gesetzgeber auch bei Eingriffen in die verfassungsrechtlich gewährleistete Garantie kommunaler Selbstverwaltung zu beachten (vgl. dazu S. 35f. des Urteilsumdruks).

### 1.

§ 21a Abs. 3 Satz 1 KAG ordnet an, dass Beiträge für Wasserversorgungseinrichtungen, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer KAG und des Thüringer Wassergesetzes bereits gezahlt worden sind, von den Aufgabenträgern unverzinst zurückgezahlt werden müssen.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass durch die von den Grundstückseigentümern bereits geleisteten Zahlungen der Beiträge die festgesetzten Ansprüche aus dem Beitragsschuldverhältnis erloschen sind. Dies ergibt sich aus dem Verweis des KAG auf die Abgabenordnung (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 b KAG in Verbindung mit § 47 AO). Das Erlöschen bedeutet, dass das Beitragsschuldverhältnis beendet wird und wegfällt. Der zuvor festgesetzte Anspruch geht unter; er ist folglich nicht mehr existent (vgl. Pahlke/Koenig, Abgabenordnung, § 47, Rz. 2).

### 2.

Vor diesem Hintergrund verkennt der Verfassungsgerichtshof, dass von § 21a Abs. 3 KAG eine *echte* Rückwirkung ausgeht.

---

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind belastende Gesetze, die in „schon abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreifen und dadurch echte Rückwirkung entfalten“ wegen Verstoßes gegen das im Rechtsstaatsprinzip enthaltene Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes regelmäßig verfassungswidrig (BVerfGE 30, 392, 401 mit zahlreichen Nachweisen).

Bei der Unterscheidung zwischen „echter“ Rückwirkung, die auch als „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“, und „unechter“ Rückwirkung, die auch als „tatbestandliche Rückanknüpfung“ beschrieben wird (BVerfGE 97, 67, 78f.), handelt es sich um die Unterscheidung des tatbestandlichen Anwendungsbereichs einer Norm von dem zeitlichen Bereich ihrer Rechtsfolgenanordnung. Es kommt also darauf an, ob die Rechtsfolgen einer Norm „für einen bestimmten, vor dem Zeitpunkt der Verkündung der Norm liegenden Zeitraum eintreten sollen“ (BVerfGE 72, 200, 242; 97, 67, 78f.). Ist dies der Fall, beziehen sich mithin die *Rechtsfolgen* einer Norm auf die Zeit *vor* ihrer *Verkündung*, so liegt eine echte Rückwirkung vor (BVerfGE a.a.O.).

Genau eine solche Änderung der Rechtsfolgenlage wird durch § 21a Abs. 3 KAG bewirkt.

Bis zum Inkrafttreten dieser Norm schloss sich an den Tatbestand, als Grundstückseigentümer Einrichtungen der Wasserversorgung in Anspruch nehmen zu können, die Rechtsfolge der Entstehung eines Beitragsschuldverhältnisses mit entsprechender Zahlungspflicht an.

Diese Rechtsfolge entfiel aber in dem Augenblick der Änderung des Kommunalabgabengesetzes mit den Regelungen des Beitragserhebungsverbotes nach § 7 Abs. 2 KAG und der Rückzahlungspflicht nach § 21a Abs. 3 KAG.

An den Tatbestand, als Grundstückseigentümer Einrichtungen der Wasserversorgung in Anspruch nehmen zu können, schließt sich nun nicht mehr die Rechtsfolge der „Entstehung eines Beitragsschuldverhältnis mit Zahlungspflicht“ an. Vielmehr wird diese Rechtsfolge ersetzt durch die von § 21a KAG neu angeordnete Rechtsfolge, die in der Vergangenheit erfolgten Zahlungen in Erfüllung der Beitragsschuldverhältnisse wieder rückgängig zu machen.



---

3.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Annahme einer echten Rückwirkung mit dem Argument verneint, es handele sich nicht um die Rückabwicklung eines abgeschlossenen Vorgangs, da die Rückzahlungsregelung „in den vom Aufgabenträger aufgestellten *Gesamtplan* der Finanzierung der jeweils getätigten Investition“ eingriffe; und außerdem sei „vorliegend weder vorgetragen noch sonst für den Thüringer Verfassungsgerichtshof offenkundig, dass die Finanzierung auch nur in einem einzigen Fall bereits vollständig abgeschlossen wäre“ (S. 40 des Umdrucks).

Diese Argumentation überrascht in zweierlei Hinsicht.

a) Indem der Verfassungsgerichtshof bei der Frage nach dem Maßstab für die Annahme einer echten Rückwirkung auf den „Gesamtplan der Finanzierung der jeweils getätigten Investition“ abstellt, zieht er nicht nur ohne weitere Begründung ein außerordentlich abstraktes und hochstufiges Kriterium heran, das nur schwer handhabbar sein dürfte.

Vor allem aber führt dieses Kriterium dazu, dass der Zeitpunkt, von dem an der Vertrauensschutz gegenüber rückwirkenden Gesetzen eintritt, nun von einem Verhalten des Gesetzesadressaten - hier also vom Verhalten der Gemeinden - selbst abhängt. Entwickelt etwa eine Gemeinde einen „Gesamtplan der Finanzierung“ mit einer relativ kurzen Laufzeit, so kommt sie früher in den Genuss des Vertrauensschutzes als eine Gemeinde, die eine längere Laufzeit zu Grunde legt. Wenn es also durch zügige Bescheidung und ggf. Durchsetzung der Ansprüche im Wege der Vollstreckung gelingt, den Zweck der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen zu erreichen, so setzte der durch das Rückwirkungsverbot gewährleistete Vertrauensschutz ein - anderenfalls nicht.

Dies bedeutet: Der Verfassungsgerichtshof bürdet mit dieser kurios anmutenden Konstruktion dem Gesetzesadressaten - hier den Gemeinden - die Last auf, selbst aktiv zu werden, um ein möglichst großes Maß an Vertrauensschutz zu genießen. Das durch das Rechtsstaatsprinzip statuierte Rechtsgut „Vertrauen in den Bestand der Rechtsordnung“ steht nun unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Verhaltens

---

des Normadressaten. Damit wird der verfassungsrechtlich gewährleistete Vertrauensschutz in einer nicht akzeptablen Weise entwertet.

b) Die Argumentation des Verfassungsgerichtshofs ist aber noch aus einem zweiten Grunde prekär.

Der Verfassungsgerichtshof verneint die Frage der echten Rückwirkung auch mit dem Argument, es sei weder vorgetragen noch sonst für den Gerichtshof offenkundig, dass die Finanzierung auch nur in einem Fall bereits vollständig abgeschlossen wäre (S. 40 des Umdrucks). Diese Feststellung überrascht deshalb, weil sie in einem krassen Widerspruch zu Äußerungen in der veröffentlichten Literatur steht. So ist etwa hinzuweisen auf eine Veröffentlichung von Herrn Rechtsanwalt Klaus Vetzberger aus dem Jahre 2005. Darin weist der damalige Geschäftsführer des Thüringer Landkreistages darauf hin, dass ein Drittel der bis zum 31.12.04 entstandenen Wasserbeiträge bereits realisiert werden konnten und im Kreis Sonneberg „z. B.“ die Beitragsfinanzierung schon abgeschlossen gewesen sei (LKV 2005, S. 156, 157, Fn. 17). Warum der Verfassungsgerichtshof dennoch jene Feststellung getroffen hat, bleibt mir unerfindlich.

4.

Der Verfassungsgerichtshof meint schließlich, selbst wenn es sich bei der Rückzahlungsregelung des § 21a Abs. 3 KAG um eine Norm mit echter Rückwirkung handele, stünden dieser keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.

Dabei geht auch der Verfassungsgerichtshof von der anerkannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. die Zitate dieser Rechtsprechung auf den S. 40f. des Umdrucks) aus, dass ein Vertrauen in den Bestand der ursprünglichen Rechtsfolgenlage nur dann nicht schutzwürdig ist, wenn

- zu dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz bezogen wird, mit der Regelung „gerechnet werden musste“, der Gesetzgeber sich also entsprechend geäußert oder das Gesetz schon beschlossen hat,

- „das geltende Recht verworren und unklar war“ oder

---

- „durch die Rückwirkung nur ein ganz unerheblicher Schaden verursacht wurde“ (BVerfGE 95, 64, 87).

Davon ausgehend verneint der Verfassungsgerichtshof die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der Gemeinden mit dem Argument, eine Rückwirkung sei dann nicht verfassungswidrig, wenn - wie hier - durch die Regelung „nur ein ganz unerheblicher Schaden verursacht“ werde (S. 41 des Umdrucks).

Dieses Argument kann schon wegen der Statuierung eines Erstattungsanspruchs im neuen § 21a Absatz 5 KAG nicht überzeugen. Denn mit dieser Statuierung hat der Gesetzgeber selbst zum Ausdruck gebracht, dass der Schaden erheblich ist, den die Gemeinden durch die rückwirkenden Rückzahlungspflichten erleiden. Anderenfalls hätte dieser Schaden nämlich nicht durch einen Erstattungsanspruch gemildert werden müssen.

Die Argumentation des Verfassungsgerichtshofs hätte allenfalls dann tragen und dazu führen können, die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der Gemeinden zu verneinen, wenn sich der Erstattungsanspruch der Gemeinden nach § 21a Abs. 5 KAG nicht nur auf die Aufwendungen erstreckte, die den Gemeinden „unmittelbar“ durch das Beitragserhebungsverbot und die Rückzahlungspflicht entstanden sind. Doch durch die Beschränkung des Erstattungsanspruchs auf diese unmittelbar entstehenden Aufwendungen haben alleine die Gemeinden die mittelbaren Lasten zu tragen, etwa erhöhte Kosten durch den Einsatz von Personal für die Abwicklung der Rückzahlungen, sonstige Verwaltungskosten oder Kosten für die Durchführung von Gerichtsverfahren, die durch die rückwirkende Rückzahlung veranlasst wurden.

Der Verfassungsgerichtshof begnügt sich hier aber allein mit Feststellung, es handle sich um einen ganz unerheblichen Schaden. Und dabei unterlässt der Verfassungsgerichtshof wiederum zu überprüfen, in welchem konkreten Ausmaß die Kommunen belastet werden - und dies, obwohl es sich um benenn- und auch bezifferbare Größen handelt.

Insgesamt betrachtet behandelt der Verfassungsgerichtshof die Gemeinden hier wie eine nachgeordnete Behörde und nicht wie eine durch eigene Verfassungsrechte

---

geschützte Körperschaft des öffentlichen Rechts. Dieser verfassungsrechtliche Status der Gemeinden hätte hier deren Freiheit geschützt, selbst zu entscheiden, ob sie in Folge eines Beitragserhebungsverbotes und einer Umstellung auf ein Gebührensystem die schon eingenommenen Beiträge zurückzahlen oder diese bei der zukünftigen Erhebung von Gebühren in Form einer Anrechnung berücksichtigen, etwa in Gestalt einer Gebührenminderung oder einem teilweisen Gebührenerlass. Durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zur Rückzahlungspflicht wird den Gemeinden abverlangt, „eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzuarbeiten“ und damit werden sie zu „staatlichen Filialunternehmen degradiert“ (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21.Juni 2005, 28/03, - Finanzausgleich, Randnr. 139).

### III.

Es steht mir als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs nicht an, darüber zu spekulieren, welche Beweggründe für die Abkehr des Verfassungsgerichtshofs von den allgemein anerkannten und von ihm selbst in früherer Rechtsprechung zu Grunde gelegten Maßstäben ausschlaggebend waren. Es ist der betroffenen und interessierten Öffentlichkeit sowie der Fachwelt überlassen, das Ausmaß der Divergenz zwischen diesen Maßstäben und der heutigen Entscheidung des Gerichtshofs abschließend zu bewerten.

Weimar, den 23. April 2009

Prof. Dr. Manfred Baldus

---

**Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs  
Dr. Hartmut Schwan  
zum Urteil vom 23.04.2009 im Verfahren VerfGH 32/05**

Soweit das Urteil die Klage ohne weitere Sachverhaltsermittlungen und ohne Prüfung des Gebots der Systemgerechtigkeit abweist, folge ich dem nicht.

Das Gericht hätte feststellen müssen, ob der Gesetzgeber bei der Annahme, die Grundstückseigentümer seien vor finanzieller Überforderung zu schützen, von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen ist. Es hätte außerdem prüfen müssen, ob die neue Regelung dem Gebot der Systemgerechtigkeit entspricht. Beides ist unterblieben. Die Klage gegen die Bestimmungen im Bereich der Wasserversorgung ist deshalb nicht entscheidungsreif.

Zuzustimmen ist der Forderung, dass die gesetzliche Neuregelung auf Gründen des Gemeinwohls beruhen muss. Diese Notwendigkeit folgt bereits aus der allgemeinen Gemeinwohlbindung des Landtags in Art. 53 Abs. 3 ThürVerf, wonach jeder Thüringer Abgeordnete die Pflicht hat, sich für das Wohl des Landes und aller seiner Bürger einzusetzen. Der Gesetzgeber hat sich folglich zwingend am jeweils zu konkretisierenden Gemeinwohl auszurichten. Dabei obliegt es in erster Linie ihm, zu entscheiden, ob eine bestimmte gesetzliche Regelung eines Sachverhalts dem Wohl des Landes dient. Er hat einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Dem entspricht eine eingeschränkte Kontrollbefugnis des Verfassungsgerichts. Zu Recht geht auch das Urteil zunächst von diesen herkömmlichen Grundsätzen aus.

Allerdings werden im Urteil weder die vom Gesetzgeber zu beachtenden Grenzen vollständig genannt noch die angeführten umfassend geprüft. Der Gesetzgeber ist nicht völlig frei darin, zu bestimmen, was Gemeinwohl ist. Er hat den unbestimmten Rechtsbegriff zu konkretisieren und dabei die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten. Hierzu muss er ein mit den Wertungen der Thüringer Verfassung zu vereinbarendes Ziel erarbeiten und hieraus Grundsätze und Leitlinien entwickeln. Diese müssen ihrerseits die Einzelmaßnahmen rechtfertigen. Das gewählte gesetzgeberische Konzept muss geeignet und erforderlich sein, um das Reformziel zu erreichen. Der Gesetzgeber muss es in einer dem verfassungsrechtlichen Gebot der Systemgerechtigkeit entsprechenden Weise umsetzen. Das Abwägungsergebnis darf zu den verfolgten Zielen nicht deutlich außer Verhältnis stehen oder von

---

willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst sein. Soweit die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden betroffen ist, ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber überörtliche Interessen verfolgt.

Bei der danach eingeschränkten verfassungsrechtlichen Prüfung hat sich das Gericht an der Gesetzesbegründung zu orientieren. Überprüft werden kann und muss, ob der relevante Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt ist sowie, ob anhand dieses Sachverhalts alle sachlichen Belange berücksichtigt und angemessen abgewogen wurden.

Soweit im Urteil als - einzig untersuchte - legitime gesetzgeberische Ziele die finanzielle Entlastung und der Schutz der Eigentümer vor finanzieller Überforderung genannt werden, fehlt es an einer überzeugenden Begründung bzw. den erforderlichen Feststellungen zum Sachverhalt. Die im Urteil vertretene Auffassung, die angegriffene Bestimmung beruhe bereits deshalb auf Gründen des Gemeinwohls, weil der Gesetzgeber ein überörtliches Interesse verfolgt und landesweit geregelt habe, greift zu kurz. Es ist nicht zutreffend, dass alle überörtlichen Interessen zugleich Gemeinwohlinteressen sind. Das Urteil verkennt, dass die Zuordnung des Regelungsgegenstandes zu den überörtlichen Angelegenheiten nur im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie eine zusätzliche Bedingung für verfassungskonforme Gesetzgebung ist. Von den übrigen Voraussetzungen der Gemeinwohlverpflichtung wird damit nicht entbunden. Mindestanforderung im Hinblick auf das Gemeinwohl ist, dass der Gesetzgeber nicht nur private, sondern öffentliche Interessen verfolgt.

Die finanzielle Entlastung der Grundstückseigentümer betrifft kein Gemeinschaftsgut, sondern dient zunächst nur Privatinteressen, auch wenn diese nachdrücklich in der Öffentlichkeit verfolgt werden. Eine Einstufung als öffentliches Interesse bedarf deshalb zusätzlicher Feststellungen. Hieran fehlt es. Es könnte allenfalls der geltend gemachte Schutz der Grundstückseigentümer vor finanzieller Überforderung durch Mehrfachbelastung als im öffentlichen Interesse liegend in Betracht kommen. Auch hier wird nicht begründet, weshalb neben dem privaten zugleich von einem öffentlichen Interesse auszugehen ist. Jedenfalls setzt der Belang voraus, dass die alte Gesetzeslage tatsächlich für eine nennenswerte Zahl von Grundstückseigentümern zu unzumutbaren finanziellen Belastungen führt. Dies ist nicht

---

dargelegt. Untersuchungen zum Umfang der finanziellen Überforderung liegen dem Verfassungsgericht nicht vor. Diese waren jedoch schon deshalb veranlasst, weil sich in Thüringen ein Großteil der Wohnungen nicht im Eigentum von Privatpersonen befindet. Es ist deshalb offen, ob der Gesetzgeber bei der Festlegung des Ziels, die Grundstückseigentümer vor finanzieller Überforderung zu schützen, von einem richtigen Sachverhalt ausgegangen ist. Folglich wären hierzu weitere Ermittlungen erforderlich gewesen. Die Sache ist insoweit nicht entscheidungsreif.

Unterstellt, der Gesetzgeber verfolgte mit dem Beitragserhebungsverbot im Bereich der Wasserversorgung ein legitimes, dem Wohl des Landes dienendes Ziel, bestehen gegen die Neuregelungen insgesamt auch im Hinblick auf das vom Gesetzgeber verfassungsrechtlich zu beachtende Gebot der Systemgerechtigkeit Bedenken. Es fehlt die notwendige Prüfung, ob dem Gebot der Systemgerechtigkeit genügt ist. Hierzu besteht Anlass. Mit den Neuregelungen im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung wendet sich der Thüringer Landesgesetzgeber in zweifacher Hinsicht vom herkömmlichen Refinanzierungssystem ab. Zum einen verwendet er im Bereich der Wasserversorgung einen anderen Vorteilsbegriff als den bisherigen. Er knüpft an die tatsächliche Nutzung, nicht mehr an die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung an. Zum anderen bleibt der Anschlussvorteil der Grundstücke - trotz des formell beibehaltenen ursprünglichen Vorteilsbegriffs im Bereich der Abwasserentsorgung - in beiden Bereichen unabgeschöpft. Bei der Wasserversorgung geschieht dies durch das Beitragserhebungsverbot und bei der Abwasserentsorgung durch das Hinausschieben der Fälligkeit der Beitragsschuld. Durch die Privilegierung der nicht angeschlossenen Grundstücke wird faktisch der rechtlich im Bereich der Abwasserentsorgung beibehaltene Vorteilsbegriff unterlaufen. Danach sind die rechtlichen Anknüpfungspunkte für die Kostenerhebung im Bereich der Wasserversorgung einerseits und im Bereich der Abwasserentsorgung andererseits unterschiedlich. Soweit im Bereich der Abwasserentsorgung rechtlich der Vorteilsbegriff beibehalten wird, faktisch aber der Anschlussvorteil nicht abgeschöpft wird, ist die Regelung in sich widersprüchlich. Angesichts der festgestellten Widersprüchlichkeit hätte Anlass bestanden, der Frage nachzugehen, ob die Gesamtregelung dem Gebot der Systemgerechtigkeit entspricht. Überzeugende Gründe für die unterschiedliche Regelung im Bereich der Wasserversorgung und im

---

Bereich der Abwasserentsorgung sowie den dort vorhandenen Widersprüchen lassen sich der maßgeblichen amtlichen Begründung nicht entnehmen.

Weimar, 21.04.2009

Dr. Schwan