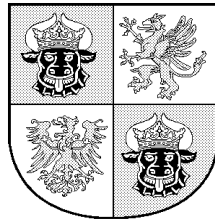


# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 9/08

Verkündet am: 26. November 2009  
Bulla, Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Landkreises Bad Doberan,  
vertreten durch den Landrat,  
August-Bebel-Straße 3  
18209 Bad Doberan

- Beschwerdeführer -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte  
Weißleder & Ewer,  
Walkerdamm 4 – 6,  
24103 Kiel

w e g e n

Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung durch Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 14. Dezember 2007, hilfsweise durch Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2008/2009 vom 17. Dezember 2007

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Kohl,  
den Vizepräsidenten Thiele,  
den Richter Prof. Dr. Wallerath,  
den Richter Bellut,  
den Richter Prof. Dr. Joecks,  
den Richter Nickels und  
den Richter Brinkmann

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

10. September 2009

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.  
Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden  
nicht erstattet.

## Gründe:

### A.

#### I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 1 und 2 – mit Ausnahme von Art. 2 Nr. 8 – des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 14. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 410), wonach die Kommunen verpflichtet sind, im Haushalts- und Rechnungswesen – spätestens – zum Haushaltsjahr 2012 die doppelte Buchführung (Doppik) einzuführen. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass dafür kein hinreichender finanzieller Ausgleich gewährt werde und dies vor allem gegen das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – LV – verstoße.

Nach dem Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) vom 21. November 2003 soll bundesweit das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellung auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt und damit eine Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.

Art. 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2007, das Gesetz zur Einführung der Doppik im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz - KomDoppik-EG), lautet auszugsweise:

#### "§ 1 Umstellung auf die doppelte Buchführung

(1) Die Gemeinden führen ab dem Haushaltsjahr 2012 ihre Bücher nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden (Doppik).

(2) Abweichend von Absatz 1 können die Gemeinden durch Beschluss der Gemeindevertretung festlegen, dass die Umstellung innerhalb des Zeitraumes von 2008 bis 2011 vorgenommen wird. ...

#### § 17 Landkreise, Ämter, Zweckverbände

(1) Die §§ 1 bis 16 gelten für die Landkreise, Ämter und Zweckverbände entsprechend.

...

## § 18 Kostenregelung

Die einmaligen Kosten für die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens sowie die laufenden Kosten für den Betrieb werden im Rahmen der laufenden Aufgabenwahrnehmung von der jeweiligen kommunalen Körperschaft getragen und sind mit den Leistungen nach dem Finanzausgleichsgesetz abgegolten."

Art. 2 regelt die Anpassung der Kommunalverfassung an das neue Haushaltsrecht. Art. 2 Nr. 8 enthält lediglich eine Berichtigung.

In dem entsprechenden Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 5/810, S. 2 f.) heißt es unter Ziff. 5.1.a (Kosten auf kommunaler Ebene):

"Den Kommunen entsteht ein einmaliger Umstellungsaufwand, der sich flächendeckend nach wie vor nur schwer beziffern lässt, da die Rahmenbedingungen in den einzelnen Kommunen (z.B. Möglichkeiten des Personaleinsatzes, Vorbildung des Personals, Umfang des zu bewertenden Vermögens, Ausstattung mit Technik und Software) sehr unterschiedlich ausfallen.

Der bei den Kommunen anfallende Umstellungs- und Anpassungsaufwand für Hard- und Software sowie alle organisatorischen Maßnahmen einschließlich der erforderlichen Schulungen wird von ihnen im Zuge der üblichen Fortentwicklung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens selbst getragen. Dabei ist berücksichtigt, dass bei jeder Umstellung bzw. Erneuerung eines Systems entsprechende Anpassungsaufwendungen entstehen.

Es wird davon ausgegangen, dass der laufende Betrieb des neuen Systems keine Mehrbelastungen im Vergleich zum bisherigen Haushaltsrecht verursacht.

Das strikte Konnexitätsprinzip nach Artikel 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern i.V.m. den §§ 4 und 91 der Kommunalverfassung kommt hier nicht zur Anwendung. Bei dem Haushaltsrecht der kommunalen Körperschaften, das mit der Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung weitere Anforderungen erhält, handelt es sich nicht um eine öffentliche Aufgabe im Sinne der genannten Vorschriften, sondern ausschließlich um ein behördeninternes organisatorisches Instrument, das zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig ist.

Die Haushaltsführung der Kommune ist eine notwendige institutionelle und organisatorische Grundbedingung für die kommunale Selbstverwaltung. Diese Existenzaufgabe wird originär wahrgenommen, wie z.B. auch die Bildung von Organen und die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für das Tätigwerden der Organe. Das Konnexitätsprinzip erstreckt sich nicht auf Funktionen, die für die kommunale Selbstverwaltung wesensimmanent sind. ...

Die Rechtsauffassung zur Konnexität und die Ausführungen zu den Kostenfolgen wurden mit Schreiben vom 31. Januar 2007 den kommunalen Landesverbänden mitgeteilt, die diesem im Ergebnis folgten. Vorsorglich wurde eine klarstellende Regelung in das Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz aufgenommen, siehe § 18 Kostenregelung. Daraufhin hat der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e.V. im Rahmen der Verbandsanhörung eine Prüfung der Konnexitätsfolgen gefordert. Dies steht jedoch im Widerspruch zur oben dargelegten Rechtsauffassung. ..."

In der Gesetzesbegründung heißt es unter V. – Auswirkungen auf die Kommunen – (LT-Drs. 5/810, S. 44 f.) weiter:

"Mit der Umstellung des kameralen Systems auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen eröffnen sich den Entscheidungsträgern in der Kommune wesentlich verbesserte Steuerungspotenziale, die bei entsprechender Nutzung auch geldwerte Steuerungsgewinne erwarten lassen. Sie können insbesondere aus den verbesserten Erkenntnissen über das kommunale Vermögen und den vollständigen Ressourcenverbrauch gewonnen werden. Die erhöhte Transparenz für die Vertretung und die Bürger stellt einen weiteren positiven Effekt der Reform dar.

Die Einführung des neuen Rechnungswesens bringt für die Kommune einen einmaligen Umstellungsaufwand mit sich. In der Umstellungsphase ist in der Kommune Personal für die Einführung des neuen Systems bereitzustellen. Wenn bereits eine Kostenrechnung oder eine Anlagenbuchführung vorhanden ist oder andere Einzelbestandteile der Reform in der Kommune schon umgesetzt sind, mindert sich der Aufwand entsprechend. Die Kommunen haben für die Schulung der Mitarbeiter Haushaltsmittel vorzusehen, ebenso wie für die IT-Unterstützung der Prozesse. Der entstehende Aufwand ist nach Erkenntnissen aus anderen Ländern sowie aus Umfragen unter den Kommunen leistbar. Wichtig ist, dass der Aufwand im Wesentlichen nur einmal im Zuge der Umstellung anfällt. Im laufenden Betrieb ist die kommunale Doppik nach bisherigen Schätzungen im Ergebnis nicht aufwändiger als ein vergleichbares kamerales System.

Mit den Investitionen, die für die Umstellung getätigt werden, schaffen sich die Kommunen ein leistungsfähiges, zukunftsicheres Rechnungswesen. Sofern sie die sich eröffnenden Steuerungspotenziale nutzen, wird der dauerhafte Ertrag aus den Effizienzvorteilen den einmaligen Aufwand der Umstellung bei weitem überwiegen."

Mit der am 18. Dezember 2008 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht der Beschwerdeführer geltend, die angegriffenen Vorschriften verletzen ihn in seinem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 72 Abs. 1 und 3, Art 74 LV. Er wende sich nicht gegen die Einführung der Doppik als solche, sondern gegen die damit verbundenen finanziellen Mehrbelastungen, die nicht durch die Doppik selbst ausgeglichen würden und zudem innerhalb eines vom Gesetzgeber vorgegebenen Zeitraums anfielen. Ihm entstünden durch die angegriffenen Vorschriften einmalig und laufend erhebliche Mehrkosten. Das Land habe jedoch weder eine hinreichende Bestimmung über die Deckung der Kosten getroffen noch leiste es den erforderlichen finanziellen Ausgleich.

Die Einführung der Doppik unterfalle dem Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV, weil damit sowohl eine neue Aufgabe auf die Kommunen übertragen werde als auch – was dem gleichstehe – die bei der Aufgabenerfüllung zu beachtenden Standards erhöht würden.

Die Haushalts- und Rechnungsführung der Kommunen sei eine öffentliche Aufgabe im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV. Als Aufgabe gelte jede eigen- oder fremdbestimmte Verpflichtung eines Zuordnungssubjekts zu einem bestimmten Tätigwerden, das auf ein bestimmtes Ziel gerichtet sei. Dazu gehörten mithin auch die sogenannten Bestandsaufgaben und fiskalische Aufgaben. Mithin sei auch die Haushalts- und Rechnungsführung der Kommunen eine öffentliche Aufgabe, zumal dafür üblicherweise eine eigenständige Organisationseinheit zuständig sei. Selbst wenn für den Aufgabenbegriff zusätzlich eine Außenwirksamkeit zu fordern wäre, läge diese vor. Das Haushalts- und Rechnungswesen sei nämlich kein rein verwaltungsinternes Planungs- und Bewirtschaftungsinstrument. Vielmehr verfolge es auch externe Ziele. Dies belege das angegriffene Gesetz, das über die Regelung von Organisation und Verfahren hinausgehe und neben der Bedarfsdeckung und Globalsteuerung auch auf die Gerechtigkeit zwischen den Generationen abziele. Im Hinblick darauf handele es sich bei der Haushalts- und Rechnungsführung auf der Grundlage der Doppik sogar um eine neue Aufgabe.

Der systematische Zusammenhang mit den Art. 73 und 74 LV sowie Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips belegten, dass Art. 72 Abs. 3 LV kein engerer Aufgabenbegriff zugrunde zu legen sei. Daher treffe die Auffassung des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen, wonach Vorschriften, die nur organisatorischen oder prozeduralen Inhalt hätten, keine Aufgaben festlegten, nur für den Kern des kommunalen Organisationsrechts zu. Sobald mit Änderungen des Organisationsrechts Standards eingeführt würden, die über das für eine Erfüllung der kommunalen Aufgaben unerlässliche Maß hinausgingen, und diese mittelbare Auswirkungen auf die Erfüllung nach außen gerichteter Aufgaben hätten, gehe es dagegen um eine Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV. Abgrenzungskriterium sei dabei, ob Organisationsregelungen oder diesbezügliche Standards allein der inneren Ordnung der Verwaltung dienten oder ob mit ihnen – wie bei der Doppik – externe Zwecke verfolgt würden bzw. sie mittelbare Auswirkungen auf sogenannte Sachaufgaben hätten.

Dafür spreche zudem, dass mit Art. 72 Abs. 3 LV im Gefüge der Finanzverfassung ein Verursacherprinzip festgeschrieben sei, wonach Entscheidungsverantwortung und Finanzierungslast grundsätzlich in einer Hand lägen. Keine Ebene dürfe Entscheidungen auf Kosten einer anderen treffen. Dabei stehe weniger die Verknüpfung von Aufgabenübertragung und gleichzeitigem fi-

nanziellem Ausgleich für den Aufwand, der mit der Aufgabenerfüllung verbunden sei, im Vordergrund. Aus Sicht der Kommunen sei vielmehr maßgeblich, dass das Land keine Entscheidungen auf ihre Kosten treffen dürfe, wenn es nicht zugleich einen finanziellen Ausgleich gewähre. Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips sei nämlich der Schutz der "freien Spitze" der Kommunalfinanzen.

Im Übrigen sei es ebenfalls als Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV anzusehen, wenn die Standards, die bei der Wahrnehmung einer den Kommunen bereits obliegenden Aufgabe einzuhalten seien, in einer Art und Weise geändert würden, die zu einer finanziellen Mehrbelastung führe. Dieses Verständnis liege auch der Gemeinsamen Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip vom 20. März 2002 zugrunde. Entsprechende Standarderhöhungen seien nicht nur dann anzunehmen, wenn im Sinne des § 1 des Standardöffnungsgesetzes Personal- oder Sachstandards geändert würden. Vielmehr umfassten sie auch die Änderung materieller Anforderungen oder bei Verfahrensvorschriften, die zu einem erheblichen finanziellen oder personellen Mehraufwand führten. Letzteres gelte auch für die Einführung der Doppik, und zwar schon deshalb, weil die Eröffnungsbilanz im doppischen Haushaltsrecht wesentlich differenzierter geregelt sei und deutlich strengeren Anforderungen als die Vermögensaufstellungen nach dem alten kameraleen Recht unterliege.

Mit den angegriffenen Vorschriften würden zudem die im Rahmen der Kommunalaufsicht, insbesondere bei der überörtlichen Prüfung nach den §§ 6 und 8 des Kommunalprüfungsgesetzes – KPG – einzuhaltenden Standards in einer dem Konnexitätsprinzip unterfallenden Weise geändert. Dabei stelle die Aufgabe der überörtlichen Prüfung nach § 4 KPG in jedem Fall eine nach außen gerichtete Aufgabe dar. Auch wenn die diesbezügliche Inanspruchnahme des Landrates im Wege der Organleihe nicht von Art. 72 Abs. 3 LV erfasst werde, so gelte dies nicht für die vom ihm bei der Aufgabenwahrnehmung herangezogenen Bediensteten des Beschwerdeführers.

Die Einführung der Doppik verursache in den Jahren 2008 bis 2011 voraussichtlich Mehrkosten in Höhe von 434.758,77 EUR; davon entfielen 203.911,20 EUR auf zusätzliches Personal, 73.726,84 EUR auf die notwendige Software, 49.120,73 EUR auf Schulungsmaßnahmen und 128.000,- EUR auf externe Beratung. Dieser Finanzbedarf ergebe sich im Einzelnen daraus, dass zwei zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden müssten, die zunächst Umstellungs- und sodann Folgeaufgaben im Bereich Controlling bzw. der auch zukünftig erforderlichen Vermögensbewertung wahrzunehmen hätten. Sowohl die Mitarbeiter, die für seine eigene

Haushaltsverwaltung zuständig seien, als auch diejenigen, die im Rahmen der Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden in den Bereichen Haushaltsaufsicht und Rechnungsprüfung tätig seien, müssten in erheblichem Umfang geschult werden. Zudem müsse die bisher verwendete Haushaltssoftware um die notwendigen Komponenten erweitert und fortwährend gepflegt werden. Insbesondere bei der Umstellung der Buchführung müssten externe Beratungsleistungen der Stadt Uelzen in Anspruch genommen werden. Soweit die Landesregierung und der Landtag der Auffassung seien, laufende finanzielle Mehraufwendungen seien nicht zu erwarten, handele es sich um eine mit den politischen und wissenschaftlichen Prognosen nicht übereinstimmende und nicht näher begründete Erwartung.

Nicht berücksichtigt worden sei ferner, dass das Land im Hinblick auf seine Finanzierungsverantwortung aus Art. 73 LV ein Eigeninteresse an dem neuen output-orientierten Rechnungswesen habe, weil es einen besseren Überblick über den Vermögensbestand und die Vermögensentwicklung der Kommunen ermögliche. Der Beschwerdeführer dagegen habe kein gesteigertes Interesse an der Einführung der Doppik. Er könne der Verwaltungsspitze und dem Kreistag schon auf der Grundlage der bisherigen kameralen Haushalts- und Rechnungsführung alle erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen und eine optimale Ressourcenverwendung gewährleisten.

Sollte die geltend gemachte Verletzung des Konnexitätsprinzips nicht zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über die Einführung der Doppik führen, sei zumindest das diesbezügliche Finanzausgleichsgesetz verfassungswidrig, weil (auch) darin kein entsprechender finanzieller Ausgleich gewährt werde.

Die angegriffenen Vorschriften verletzen zudem seine Organisations- und Haushaltshoheit (Art. 72 Abs. 1, Art. 74 LV). Er wende sich zwar auch insoweit nicht gegen die Einführung der Doppik als solche, auch wenn diese den organisatorischen Aufbau der Haushalts- und Rechnungsführung nahezu vollständig verändere. Der Landesgesetzgeber könne diesen Bereich grundsätzlich detailliert regeln, und schon das bisher geltende Recht sehe enge (materielle) Vorgaben für die Haushaltsführung vor. Das besondere Gewicht des mit der Reform verbundenen Eingriffs liege daher nicht in der Beschränkung der inhaltlichen Entscheidungsfreiheit, sondern in den finanziellen Auswirkungen, die nur mittelbar, dafür aber erheblich die Erfüllung anderer Aufgaben beeinträchtigten. Dies gelte umso mehr, als die durch die angegriffenen Vorschriften verursachten Kosten um 19,75 v.H. höher seien als der Betrag, den das Land ihm für die Wahrnehmung von durch Landesgesetz übertragenen Aufgaben erstatte (voraussichtlich insgesamt



379.750,11 EUR für die Jahre 2009 bis 2011). Ein solcher Eingriff könne nur dann verhältnismäßig und damit gerechtfertigt sein, wenn ein zumindest angemessener finanzieller Ausgleich gewährt werde.

Der Beschwerdeführer beantragt,

festzustellen, dass die Artikel 1 und 2 – mit Ausnahme von Artikel 2 Nr. 8 – des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 14. Dezember 2007 (GVOBl. M-V 2007, S. 410) mit Artikel 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und nichtig sind,

hilfsweise

festzustellen, dass Artikel 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2008/2009 vom 17. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 472) mit Artikel 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und nichtig ist, soweit darin den Landkreisen kein entsprechender finanzieller Ausgleich für die mit Artikel 1 und 2 – mit Ausnahme von Artikel 2 Nr. 8 – des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 14. Dezember 2007 übertragenen Aufgaben gewährt wird.

## II.

Der Landtag hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften verstießen nicht gegen das in den Art. 72 bis 75 LV verankerte Recht auf Selbstverwaltung, insbesondere nicht gegen Art. 72 Abs. 3 LV.

In der Einführung der doppischen Haushalts- und Rechnungsführung liege keine Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV. Es gehe nicht um Angelegenheiten, die Träger der Staatsgewalt gegenüber den Bürgern und Einwohnern in Verfolgung öffentlicher Zwecke wahrzunehmen hätten oder die zuvor von einem anderen Verwaltungsträger wahrgenommen worden seien. Vielmehr handele es sich beim kommunalen Haushaltsrecht und der neuen Buchführung ausschließlich um behördeninterne Instrumente, die zu den institutionellen und organisatorischen Grundbedingungen für die kommunale Selbstverwaltung gehörten. Auf Maßnahmen wie die interne Umstellung der Haushalts- und

Rechnungsführung erstreckte sich das Konnexitätsprinzip daher nicht.

Im Übrigen liege auch keine Standarderhöhung vor. Es gehe lediglich um die Neu- bzw. Umorientierung einer bereits zuvor wahrgenommenen Aufgabe bzw. die inhaltliche Festlegung, auf welche Art und Weise diese zu erledigen sei. Dabei könne eine gewisse Mehrbelastung in der Einführungsphase keine Konnexitätsfolgen auslösen; einen Schutz vor jedweder Änderung von Anforderungen gebe es nämlich nicht. Außerdem würden durch die Einsparungen, die aufgrund der neuen Buchführung zu erwarten seien, eventuelle zeitweilige Mehraufwendungen für Personal- und Sachkosten aufgewogen.

### III.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unbegründet.

Auch ihrer Auffassung zufolge ist Art. 72 Abs. 3 LV hier nicht anwendbar. Es fehle nämlich an der Verpflichtung zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Eine solche Aufgabe betreffe Angelegenheiten, die das ordnende und lenkende sowie gewährende (leistende) Handeln der Verwaltung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts beinhalteten und die von dem Träger der öffentlichen Verwaltung auf Grund einer bindenden Entscheidung des Gesetzgebers wahrzunehmen seien. Demgegenüber seien Planungs- und Bewirtschaftungsinstrumente oder -methoden, die für die Erfüllung der vielfältigen kommunalen Sachaufgaben erforderlich seien, nicht unter den Begriff der öffentlichen Aufgabe im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV zu subsumieren. Zu differenzieren sei damit zwischen Regelungen, mit denen eine Aufgabe bestimmt bzw. übertragen werde, und Vorschriften, die lediglich organisationsrechtlichen Charakter und damit nur mittelbaren Einfluss auf die Aufgabenerledigung hätten. Zu Letzteren zählten auch die Regelungen über die Einführung der Doppik.

Zwar erfasse das Konnexitätsprinzip auch neue Standards bzw. Standarderhöhungen, also Regelungen, die nicht das "Ob" der Aufgabenübertragung, sondern das "Wie" der Aufgabenerfüllung betreffen. Dies gelte jedoch nur, wenn die Standarderhöhung eine bereits wahrgenommene öffentliche Aufgabe betreffe, was hier nicht der Fall sei. Soweit Standards erhöht würden, die die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden bei der überörtlichen Prüfung gemäß § 4 KPG einzuhalten hätten, gehe es um eine Aufgabenerfüllung im Wege der Organleihe, die nicht vom Konnexitätsprinzip erfasst werde.

Ebenso wenig werde der Beschwerdeführer in seiner Organisations- und Haushaltshoheit (Art. 72 Abs. 1 Satz 2, Art. 74 LV) verletzt. Im Übrigen führe die Verbesserung der kommunalen Planungs- und Bewirtschaftungsmethoden ausweislich der Gesetzesbegründung zu geldwerten Steuergewinnen, mit denen die Kommunen langfristig ihre Finanzsituation verbessern könnten.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Sie ist nach Art. 53 Nr. 8 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 10 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern – LVerfGG – statthaft. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht – wie hier – über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach den Art. 72 bis 75 LV durch ein Landesgesetz.

2. Der Beschwerdeführer ist nach Art. 53 Nr. 8 LV, § 52 Abs. 2 LVerfGG beschwerdebefugt. Er ist durch die angegriffenen Vorschriften nicht nur selbst und unmittelbar, sondern auch gegenwärtig betroffen. Letzterem steht nicht entgegen, dass die Kommunen ihre Bücher nach § 1 Abs. 1, § 17 Abs. 1 KomDoppikEG erst ab dem Haushaltsjahr 2012 nach den Regeln der Doppik zu führen haben. Das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist nämlich bereits in Kraft getreten; der Zeitraum bis 2012 steht den Kommunen lediglich für die Umstellung ihrer Buchführung zur Verfügung. Sie können – im Falle der Landkreise und kreisfreien Städte mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 und 3, § 17 Abs. 2 KomDoppikEG) – die Umstellung sogar schon früher vornehmen. Selbst wenn der Beschwerdeführer derzeit noch keinen Anlass für Vorbereitungsmaßnahmen sehen sollte, ist schon jetzt klar abzusehen, dass und wie er zukünftig betroffen sein wird (vgl. hierzu auch LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007 - LVerfG 9/06 u.a. - , LVerfGE 18, 342, 369 - Kreisgebietsreform - m.w.N.).

3. Die am 18. Dezember 2008 bei Gericht eingegangene Beschwerde ist gemäß § 53 LVerfGG fristgerecht innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts erhoben worden. Das Gesetz wurde ebenso wie das Haushaltsbegleitgesetz 2008/2009 im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 28. Dezember 2007 verkündet und ist gemäß

seinem Art. 6 Abs. 1 Satz 2 am Tage nach der Verkündung in Kraft getreten.

4. Das Begründungserfordernis des § 19 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 54 LVerfGG ist ebenfalls erfüllt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die geltend gemachte Verletzung des Konnexitätsprinzips nach Art. 72 Abs. 3 LV. Der Beschwerdeführer hat im Einzelnen zu den Mehrbelastungen vorgetragen, denen er auf Grund der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ausgesetzt sei, ohne dafür einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu erhalten, und hat diese konkret beziffert (vgl. zu den diesbezüglichen Darlegungsanforderungen LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 - LVerfG 15/04 -, LVerfGE 17, 289, 293 ff.)

## II.

Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet.

1. Die angegriffenen Vorschriften des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts verstoßen nicht gegen Art. 72 Abs. 3 LV. Nach dieser Vorschrift können die Gemeinden und Kreise durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden (Satz 1). Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (Satz 2).

Art. 72 Abs. 3 LV regelt ein sogenanntes striktes Konnexitätsprinzip, wonach das Land bei einer entsprechenden Belastung der Kommunen zu einem aufgabenakzessorischen und vollständigen Ausgleich verpflichtet ist (vgl. Ziekow, DÖV 2006, 489). Es handelt sich um eine besondere, neben den kommunalen Finanzausgleich (Art. 73 Abs. 2 LV) tretende Finanzgarantie zugunsten jeder einzelnen Kommune. Mehrbelastungen sind dabei unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen und der Leistungskraft des Landes auszugleichen (vgl. Meyer in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 72 Rn. 50, 55).

a) Art. 72 Abs. 3 LV ist im Hinblick auf die Einführung der Doppik durch den Beschwerdeführer allerdings nicht einschlägig, weil es an einer Verpflichtung des Kreises zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben fehlt. Bei der kommunalen Haushalts- und Rechnungsführung, die von der Kameralistik auf die Doppik umzustellen ist, handelt es sich nämlich nicht um eine öffentliche Aufgabe im Sinne des Konnexitätsprinzips.

aa) Öffentliche Aufgaben sind Tätigkeitsbereiche, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. Isensee, Staatsaufgaben, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 12 f.; ähnlich Jestaedt in: Hoffmann-Riem u.a., Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 14 Rn. 52). Zu den Aufgaben der Kommunen gehören grundsätzlich sowohl Sach- bzw. Zweckaufgaben als auch Organisations- bzw. Existenzaufgaben. Sach- oder Zweckaufgaben betreffen ein Tätigwerden der Verwaltung mit Außenwirkung; zu ihnen gehören die zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Landesaufgaben sowie die Erbringung der Leistungen, die unter dem Sammelbegriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst werden (vgl. v. Mutius, Örtliche Aufgabenerfüllung, in: Festgabe Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 227). Die Organisations- bzw. Existenzaufgaben sind demgegenüber lediglich interner Natur; ihre Wahrnehmung ist notwendig, damit die Kommunen die ihnen obliegenden Sachaufgaben überhaupt erfüllen können (vgl. v. Mutius, a.a.O., S. 246; v. Mutius/Schoch, DVBl. 1981, 1077 f.).

Ungeachtet dessen, dass der Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 LV ohne Einschränkung auf öffentliche Aufgaben abstellt, ergibt sich aus Sinn und Zweck sowie der Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift, dass sie allein Sachaufgaben – einschließlich reiner Finanzierungsaufgaben – erfasst, nicht jedoch Organisations- bzw. Existenzaufgaben (vgl. auch LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 - LVerfG 15/04 -, LVerfGE 17, 289, 294; StGH BW, Urt. v. 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3, 21 m.w.N., wonach eine bestimmte öffentliche Aufgabe, an deren Übertragung die Ausgleichspflicht anknüpfe, "ein konkretes Aufgabengebiet im Sinne bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten" sei).

Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist der Schutz der Finanzkraft der Kommunen als Kernstück der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 - LVerfG 15/04 -, a.a.O.; vgl. auch Thiele in: Thiele/Pirsch/Wedemeyer, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995, Art. 72 Rn. 13). Es soll verhindern, dass der Staat beliebig Aufgaben zu Lasten der Kommunen verschiebt, ohne für deren Finanzierung zu sorgen (Meyer a.a.O., Art. 72 Rn. 50). Für die Kommunen soll die Übertragung von Pflichtaufgaben nicht dazu führen, dass der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und damit die Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird (vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 23.11.2000 - Vf. 53-II-97 -, SächsVBl. 2001, 61, 62; Ziekow, DÖV 2006, 489, 491 m.w.N.). Hinzu kommt eine Warn- und Präventivfunktion, die das Land zwingt abzuwägen, ob politisch Wünschenswertes auch finanziell leistbar ist (Meyer a.a.O.; vgl. auch

BbgVerfG, Urt. v. 15.12.2008 - VfGBbg 66/07 -, NVwZ-RR 2009, 185, 187; ausführlich zu den Zwecken des Konnexitätsprinzips Schoch, VBIBW 2006, 122, 124).

Nach Art. 72 Abs. 3 LV folgt die Ausgabenverantwortung nicht der Aufgabenverantwortung, sondern knüpft an die Aufgabenverursachung an (sog. Prinzip der Gesetzeskausalität, auch als Veranlassungs- oder Verursacherprinzip bezeichnet; Art. 104a Abs. 1 GG liegt demgegenüber das Prinzip der Vollzugskausalität zugrunde, vgl. Kluth, LKV 2009, 337, 338 u. 340 m.w.N.; Schliesky, DÖV 2001, 714, 715 f.; Ziekow, DÖV 2006, 489, 491). Geregelt ist jedoch kein allgemeines Verursachungsprinzip in dem Sinne, dass jegliche die Erheblichkeitsschwelle überschreitende Verursachung von Kosten bei den Kommunen durch das Land eine Ausgleichspflicht begründet. Ein solches Verständnis stünde bereits im Widerspruch zum Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 LV, wonach Gemeinden oder Kreise "zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe verpflichtet" werden müssen. Damit knüpft der Mehrbelastungsausgleich nämlich an eine zusätzliche Aufgabenverpflichtung an (vgl. Schliesky, DÖV 2001, 714, 716) und nicht lediglich an den durch eine Regelung verursachten zusätzlichen Aufwand. Es sollen diejenigen Mehrlasten ausgeglichen werden, die den Kommunen in der Folge einer Aufgabenzuweisung erwachsen. Bei der Ausgleichspflicht geht es – im Sinne des Verursacherprinzips – um den Zusammenhang zwischen Aufgabenverantwortung und Kostenlast (vgl. StGH BW, Urt. v. 05.10.1998 - GR 4/97 -, LVerfGE 9, 3,13). Der tragende Grund des Konnexitätsprinzips wird daher mit dem Stichwort "Verursacherprinzip" oder dem Schlagwort "Wer bestellt bezahlt" (vgl. nur Kemmler, DÖV 2008, 983; Müller/Meffert, GemHH 2006, 121) lediglich verkürzt – nämlich ohne den erforderlichen Aufgabenbezug – wiedergegeben. Er liegt vielmehr im Schutz der Kommunen vor einer Aufgabenüberforderung (vgl. Schumacher, LKV 2005, 41, 43).

Dieser Zweck des Konnexitätsprinzips erfasst organisationsrechtliche Vorgaben nicht. Organisationsaufgaben sind mit dem Bestand der Organisation verbundene und dieser überantwortete Querschnittsaufgaben, die in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Selbstverwaltung angelegt sind. Dabei geht es auch insoweit nicht um eine vom Konnexitätsprinzip erfasste Aufgabenverpflichtung, als die Organisationsbefugnisse der Kommunen durch Landesgesetz ausgestaltet werden. Die Kommunen als durch staatlichen Akt geschaffene, verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungseinheiten sind in ihrer Existenz und Handlungsfähigkeit von staatlichen Vorgaben abhängig. Ihre Organisation regelt sich erst aus dem Ineinandergreifen von staatlicher Vorgabe und kommunaler Ausfüllung (vgl. BVerfGE 91, 228, 241). Entsprechende staatliche Regelungen dienen mithin der Mitgestaltung der inneren Verfassung der Kommunen, worauf das Konnexitätsprinzip mit seinem "qualifizierten Gesetzesvorbehalt" (vgl. hierzu

Schliesky, DÖV 2001, 714, 721) nicht abzielt. Um Fragen der Aufgabenüberforderung kann es insoweit ebenso wenig gehen wie um das Verhältnis von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Hinreichenden Schutz bietet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 72 Abs. 1 LV), und die Finanzierung wird über den kommunalen Finanzausgleich nach Art. 73 Abs. 2 LV sichergestellt.

Aus dem systematischen Zusammenhang der Regelungen des Art. 72 LV folgt ebenfalls, dass es in dessen Absatz 3 allein um Sachaufgaben gehen kann, zu deren Erfüllung die Kommunen verpflichtet werden. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen: Gemäß Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV sind die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze (in eigener Verantwortung) zu regeln. Das daraus folgende Aufgabenverteilungsprinzip bezieht sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur parallelen Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 91, 228, 240) allein auf die örtlichen Angelegenheiten und damit die sachlichen Aufgaben, nicht aber auf die Organisation der Gemeinde. Entsprechendes gilt für den „gesetzlichen Aufgabenbereich“ der Kreise im Sinne des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV und des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG. Dementsprechend können auch mit den Aufgaben im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV allein Sachaufgaben gemeint sein.

Die Entstehungsgeschichte spricht ebenfalls dafür, dass Art. 72 Abs. 3 LV bloße Organisations- bzw. Existenzaufgaben nicht erfasst. In der ursprünglichen Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1993 (GVObI. M-V S. 372) bezog sich die Vorschrift allein auf die Übertragung von Sachaufgaben des Landes. Sie lautete seinerzeit:

"Den Gemeinden und Kreisen können durch Gesetz Aufgaben der Landesverwaltung zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn gleichzeitig über die Deckung der Kosten entschieden wird."

Auf Grund der Neufassung durch das Erste Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 4. April 2000 (GVObI. M-V S. 158) erstreckt sich das Konnexitätsprinzip auch auf Selbstverwaltungsaufgaben, zu deren Erfüllung das Land die Kommunen verpflichtet. Hintergrund ist, dass diese Verpflichtung zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben in finanzieller Hinsicht ähnliche Wirkungen haben kann wie die Übertragung von Landesaufgaben. Bei beiden Aufgabenarten, d.h. den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, kann es sich allerdings stets nur um Sach- bzw. Zweckaufgaben handeln.

Auch soweit das Konnexitätsprinzip in anderen Landesverfassungen normiert ist, wird es – ungeachtet unterschiedlicher Formulierungen – dahin gehend verstanden, dass es auf Organisationsaufgaben keine Anwendung findet. So hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof (Urt. v. 20.05.2005 - Vf. 34-VIII-04 -, LVerfGE 16, 415, 440 f.) entschieden, dass Vorschriften, die nur organisatorischen oder prozeduralen Inhalt haben, keine Aufgaben festlegen. Sie hätten lediglich mittelbaren Einfluss auf die Aufgabenerledigung, indem sie Gewichtung und Qualität der Aufgabenerfüllung lenkten. Auch im Übrigen bezieht sich die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Konnexitätsprinzip bislang allein auf Sachaufgaben (BbgVerfG, Urt. v. 15.12.2008 - VfGBbg 66/07 -, NVwZ-RR 2009, 185 sowie Urt. v. 28.07.2008 - VfGBbg 76/05 -, LKV 2008, 459 und Urt. v. 14.02.2002 - VfGBbg 17/01 -, LVerfGE 13, 97: Sozialhilfeleistungen; LVerfG LSA, Urt. v. 17.09.1998 - LVG 4/96 -, LVerfGE 9, 343 und Urt. v. 08.07.2003 - LVG 4/01 -, LVerfGE 14, 413: öffentlicher Personennahverkehr; Urt. v. 14.09.2004 - LVG 7/03 -, LVerfGE 15, 359: Zuständigkeiten nach Gewerbeordnung; Urt. v. 12.07.2005 - LVG 3/04, 4/04 und 6/04 -, LVerfGE 16, 535, 559 und 569: Kindertagesförderung; StGH BW, Urt. v. 05.10.1998 - GR 4/97 -, LVerfGE 9, 3: Tierkörperbeseitigung). Zudem wird die Auffassung, dass Vorschriften, die nur verwaltungsinterne Bereiche wie innere Organisation, Personal oder Haushaltswirtschaft betreffen, nicht dem Konnexitätsprinzip unterfielen, in der Literatur nicht als streitig dargestellt (vgl. Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009, S. 27 f.; Kemmler, DÖV 2008, 983, 986; Zieglmeier, NVwZ 2008, 270, 272; Müller/Meffert, GemHH 2006, 121, 123).

Organisationsaufgaben erfasst das Konnexitätsprinzip – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – auch dann nicht, wenn sie in erheblichem Umfang mittelbare Auswirkungen auf die Erledigung von Sachaufgaben haben. Ihre Konnexitätsrelevanz ist nämlich nicht vom Umfang ihrer (mittelbaren) Auswirkungen auf die Erledigung von Sachaufgaben abhängig. Dies folgt schon daraus, dass organisationsrechtliche Entscheidungen fast immer mit materiellen Auswirkungen verbunden sind, durch die über Gewichtung und Qualität der Aufgabenerledigung in nicht unerheblichem Umfang mitentschieden wird (vgl. BVerfGE 91, 228, 240). Daraus folgt jedoch keine Verpflichtung zur Erfüllung von Sachaufgaben im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV.

bb) Ausgehend davon unterfällt schon die kommunale Haushalts- und Rechnungsführung nicht dem Begriff der öffentlichen Aufgabe im Sinne des Konnexitätsprinzips, weil es sich um eine Organisations- bzw. Existenzaufgabe handelt (vgl. Pünder/Waldhoff in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, 2006, S. 14 ff.). Dies gilt erst recht für die Einführung der



Doppik, mit der inhaltliche Vorgaben für die Haushalts- und Rechnungsführung gemacht werden, nämlich die Methode vorgegeben wird.

Fehlt es bezogen auf das Haushalts- und Rechnungswesen demnach bereits an einer öffentlichen Aufgabe, zu deren Erfüllung die Kommunen im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV verpflichtet werden könnten, so können die gesetzlichen Vorgaben für die neue Buchführung auch unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung von Standards, die bei der Aufgabenerfüllung einzuhalten sind (vgl. hierzu die Gemeinsame Erklärung der Landesregierung und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip vom 20.02.2002, Amtsbl. M-V S. 314), nicht zum Eingreifen des Konnexitätsprinzips führen.

b) Auch im Hinblick auf die Aufgaben des Landrates nach dem Kommunalprüfungsgesetz geht es nicht um eine Verpflichtung des Kreises zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV. Daher kann die Einführung der Doppik unter dem geltend gemachten Gesichtspunkt, dass sie die Standards erhöhe, die bei der Erfüllung der betreffenden, dem Landrat bereits obliegenden, Aufgaben zu beachten sind, ebenfalls nicht zum Eingreifen des Konnexitätsprinzips führen.

Gemäß § 4 Abs. 1, § 6 Abs. 1 KPG hat der Landrat u.a. die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften zu prüfen, für deren Rechtsaufsicht er zuständig ist. Er bedient sich dabei des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises als Gemeindeprüfungsamt (§ 6 Abs. 2 Satz 1 KPG). Da diese Aufgaben auf den Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde übertragen sind, nimmt er sie im Wege der Organleihe wahr (§ 3 Abs. 5 des Landesorganisationsgesetzes - LOG M-V -; vgl. auch OVG Greifswald, Beschl. v. 01.06.2007 - 3 M 58/07 -, NordÖR 2007, 300). Dabei wird das Organ (hier der Landrat) eines Rechtsträgers (hier des Kreises) ermächtigt und beauftragt, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers (hier des Landes) im Außenverhältnis wahrzunehmen und dabei im eigenen Namen zu handeln (vgl. BVerfGE 32, 145, 154; Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 4 Rn. 39). Das entlehene Organ übt damit Verwaltung für den anderen Verwaltungsträger aus, ohne dass ihm insoweit neue (eigene) Zuständigkeiten zuwachsen. Vielmehr hilft der in Anspruch genommene Verwaltungsträger mit seinen personellen und sächlichen Mitteln dem entleihenden Verwaltungsträger aus, weil dieser aus Zweckmäßigkeitsgründen entsprechende eigene Einrichtungen nicht schaffen will (vgl. BVerfGE 61, 1, 31 f.; BbgVerfG, Urt. v. 15.09.1994 - VfGBbg 2/93 -, LVerfGE 2, 164, 168).

Eine solche Aufgabenwahrnehmung für das Land unterfällt nicht dem Konnexitätsprinzip. Mit dem Abstellen auf die Verpflichtung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfasst Art. 72 Abs. 3 LV zum einen die Übertragung von Landesaufgaben auf die Kommunen, zum anderen die Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter Selbstverwaltungsaufgaben, die damit zu pflichtigen werden. Da es sich bei der kommunalen Rechnungsprüfung nach den §§ 4 und 6 KPG um eine Landes- und nicht um eine Selbstverwaltungsaufgabe handelt, setzt das Eingreifen des Konnexitätsprinzips voraus, dass die Aufgabe auf den Kreis übertragen wird. Dies ist hier jedoch nicht der Fall.

Ungeachtet dessen, dass die betreffenden Aufgaben nach § 3 Abs. 5 LOG M-V auf den Landrat "übertragen" worden sind, fehlt es an einer Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV. Zum einen erfasst die Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung nicht den Kreis und zum anderen wird im Rahmen von § 4 Abs. 1, § 6 Abs. 1 KPG die Kompetenz gerade nicht mit verlagert. Vielmehr wird allein der Landrat als Organ in Anspruch genommen.

Dass Art. 72 Abs. 3 LV diese Konstellation nicht erfasst, ergibt sich zudem aus systematischen Erwägungen. Das Konnexitätsprinzip weicht vom allgemeinen, auch Art. 104a Abs. 1 GG zugrunde liegenden Lastenverteilungsgrundsatz (vgl. hierzu Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 104a Rn. 14) ab, wonach die Gebietskörperschaft, die für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich ist, auch für deren Finanzierung einzustehen hat. Nach diesem Grundsatz (die Ausgabenzuständigkeit insbesondere die Finanzierungspflicht folgt der Aufgabenverantwortung) hätte der Kreis mit der Aufgabenverantwortung auch die Kostenlast zu tragen, wenn die ausführende Behörde (Landrat) als Amtswalter der Anstellungskörperschaft (Kreis) tätig wird und in dieser Eigenschaft beispielsweise Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung erfüllt. An diese Grundkonstellation knüpft das Konnexitätsprinzip nach Art. 72 Abs. 3 LV an und sieht für die Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung einen entsprechenden finanziellen Ausgleich vor.

Anders liegt es bei der Organleihe. In dieser Konstellation trifft den Kreis auch ohne das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV nicht die Finanzierungslast. Der Landrat kann seine notwendigen Aufwendungen nämlich aus dem „Auftragsverhältnis“ gegenüber dem Entleiher (hier dem Land) geltend machen. Soweit er sich bei der Aufgabenwahrnehmung des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises bedient, sind auch die entsprechenden Personal- und Sachkosten vom Auftraggeber zu erstatten. Dies gilt insbesondere für den Mehraufwand, der dadurch entsteht, dass das Prüfungsamt in der Übergangszeit, d.h. bis alle betroffenen kommunalen Körperschaften

ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung umgestellt haben, in der Lage sein muss, auf der Grundlage sowohl der Kameralistik als auch der Doppik zu prüfen. Einzelheiten der rechtstechnischen Ausgestaltung (vgl. § 10d FAG) bedürfen hier keiner Erörterung.

2. Der Beschwerdeführer vermag die Verfassungsbeschwerde auch nicht mit Erfolg auf die Verletzung der Gewährleistung seiner Organisations- und Haushaltshoheit gemäß Art. 72 Abs. 1 und Art. 74 LV zu stützen. Er sieht die Verletzung seiner Rechte in der Beschwer durch den finanziellen Mehraufwand bei Einführung der Doppik in das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, ausdrücklich nicht in der Einführung als solcher.

Insoweit ist jedoch auch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Ausprägung als Organisations- und Haushaltshoheit nicht verletzt.

a) Art. 72 Abs. 1 LV gewährleistet den Kommunen das Recht auf Selbstverwaltung. Danach sind die Gemeinden – wie bereits ausgeführt – berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Kreise haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Ein Teilspekt des Selbstverwaltungsrechts ist die Organisationshoheit (vgl. auch Thiele a.a.O., Art. 72 Rn. 4). Sie beinhaltet die Befugnis der Kommunen, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten festzulegen (vgl. BVerfGE 91, 228, 236 zu Art. 28 Abs. 2 GG).

Das Recht auf Selbstverwaltung gilt nicht uneingeschränkt, sondern ist nur im Rahmen der Gesetze garantiert. Der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers sind allerdings ihrerseits Grenzen gesetzt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 91, 228, 238 ff.) dürfen gesetzliche Vorgaben nicht in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie eingreifen und müssen den Kommunen die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung belassen (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 06.04.2005 - 8 CN 1.04 -, BVerwGE 123, 159). Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie ist tangiert, wenn die Vorgaben des Gesetzgebers eine eigenständige organisatorische Aufgabenerfüllung "ersticken", etwa dadurch, dass die Kommune aus der Verantwortung gedrängt wird oder keinen organisatorischen Spielraum zur Aufgabenbewältigung mehr hat.

Ebenso wie die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG, der die kommunale Selbstverwaltung als

Strukturprinzip vorgibt, entfaltet Art. 72 Abs. 1 LV auch außerhalb des Kernbereichs gleichsam im Vorfeld Schutzwirkungen (vgl. auch LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007 - LVerfG 9/06 u.a.-, a.a.O. und v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297, 319). Dem Bundesverfassungsgericht zufolge verpflichtet sie den Gesetzgeber, den Kommunen eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen. Ihnen müssen insgesamt nennenswerte organisatorische Befugnisse verbleiben. Für keinen Aufgabenbereich darf ausgeschlossen werden, dass sie auch selbst noch auf die besonderen Anforderungen vor Ort durch organisatorische Maßnahmen reagieren können (vgl. BVerfGE 91, 228, 238 ff.; ebenso BVerwG, Beschl. v. 14.09.2006 - 9 B 2.06 -, KStZ 2007, 72, 73 und Beschl. v. 22.05.2007 - 7 B 1.07 -; SächsVerfGH, Urt. v. 20.05.2005 - Vf. 34-VIII-04 -, LVerfGE 16, 415, 435).

Belässt der Gesetzgeber den Kommunen bei der Ausgestaltung ihrer Organisation in dieser Weise Raum für selbstverantwortliche Maßnahmen, findet dem Bundesverfassungsgericht zufolge eine Kontrolle dahin, ob die von ihm getroffenen Organisationsentscheidungen auf hinreichend gewichtigen Zielsetzungen beruhen, nicht statt. An sonstigen verfassungsrechtlichen Anforderungen wie insbesondere dem Demokratieprinzip sind die organisatorischen Vorgaben im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 GG dann nur insoweit zu prüfen, als diese ihrem Gehalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind. Für eine Kontrolle am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist danach grundsätzlich kein Raum. Zur Begründung verweist das Bundesverfassungsgericht auf den institutionellen Charakter der Selbstverwaltungsgarantie und den Umstand, dass sich die prinzipielle Allzuständigkeit nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG allein auf die sachlichen Aufgaben, nicht jedoch auf die Organisation der Gemeinden beziehe. Die mithin von vornherein nur relativ gewährleistete Organisationshoheit der Kommunen werde erst durch staatliche Regelungen inhaltlich ausgeformt und mit Grenzen versehen, was ebenso wie Einschränkungen nicht zu beanstanden sei, soweit der institutionelle Bestand nicht gefährdet werde.

Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten zufolge hat der Gesetzgeber auch in diesem Bereich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (vgl. VerfGH NW, Urt. v. 15.01.2002 - VerfGH 40/00 -, NVwZ 2002, 1502; NdsStGH, Urt. v. 13.03.1996 - StGH 1/94 u.a. -, OVG MüLü 45, 503, 505; vgl. hierzu auch Nierhaus in: Sachs, GG, 5. Aufl., Art. 28 Rn. 72 f.; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 22; Pünder, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 41; ders., DÖV 2001, 70, 71 f.). Danach stellt sich die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch im Bereich der Organisationshoheit als ein strukturell den Grundrechten vergleichbares subjektives Recht dar, womit auch dessen gesetzgeberische

Ausgestaltung uneingeschränkt am Übermaßverbot zu messen ist.

aa) Welcher Auffassung zu folgen ist, muss das Landesverfassungsgericht aus Anlass dieses Rechtsstreits nicht entscheiden. Nach beiden Auffassungen liegt ein verfassungsrechtlich unzulässiger Eingriff in die Organisationshoheit des Beschwerdeführers nicht vor. Der Kernbereich der kommunalen Organisationshoheit wird durch die Einführung der Doppik nicht berührt. Die angegriffenen Regelungen sind weder für sich noch in Verbindung mit anderen Vorschriften geeignet, die organisatorischen Handlungsmöglichkeiten des Beschwerdeführers zu "ersticken". Aber auch die im Vorfeld des Kernbereichs zu beachtenden Anforderungen sind unter Zugrundelegung beider Auffassungen eingehalten. Die angegriffenen Regelungen schließen weder den notwendigen organisatorischen Spielraum des Beschwerdeführers aus, noch greifen sie in unverhältnismäßiger Weise in dessen Organisationshoheit ein.

Da mit der Doppik vorrangig die Methode der Haushalts- und Rechnungsführung vorgegeben wird, ist nach wie vor gewährleistet, dass die Kreise im Bereich der Haushaltswirtschaft selbst noch auf die Besonderheiten der örtlichen Verhältnisse reagieren können, ihnen mithin der notwendige organisatorische Spielraum verbleibt. Sie sind insbesondere nicht gehindert, für diesen Bereich effektiv eigene organisatorische Maßnahmen zu treffen (vgl. auch Strobl in: Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, 2008, § 4 Rn. 46 ff.).

bb) Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, wegen der mit der Einführung der Doppik verbundenen finanziellen Belastungen werde in unverhältnismäßiger Weise in seine Organisations- und auch Haushaltshoheit eingegriffen. Ohne einen Ausgleich zumindest der Umstellungskosten sei schon zweifelhaft, ob die angegriffenen Regelungen geeignet seien, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel zu erreichen. Jedenfalls sei der mit ihnen verbundene Eingriff nicht mehr angemessen.

Dem vermag das Landesverfassungsgericht nicht zu folgen. Es ist schon zweifelhaft, ob dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Betroffenheit der Kommunen in finanzieller Hinsicht neben dem Konnexitätsprinzip nach Art. 72 Abs. 3 LV sowie dem – im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigenden – Anspruch auf eine angemessene Finanz- bzw. finanzielle Mindestausstattung eigenständige Bedeutung zukommen kann (vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 21/05 -, LVerfGE 17, 451: Finanzausgleich). Grundsätzlich schützt Art. 28 Abs. 2 GG nämlich so lange nicht vor der Auferlegung einzelner Ausgabepflichten, wie die insgesamt zureichende Finanzausstattung nicht in Frage gestellt wird (vgl.

auch BVerfGE 83, 363, 386: Krankenhausumlage). Aber selbst dann, wenn gesetzliche Vorgaben im Hinblick darauf, dass sie die kommunale Finanzausstattung berühren, auch insoweit am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen wären (vgl. hierzu BayVerfGH, Entsch. v. 06.02.2007 - Vf. 14-VII-04 -, BayVBl. 2007, 364, 368: Schulfinanzierung), bestünden hier insoweit keine Bedenken.

Dabei stellt wohl auch der Beschwerdeführer die Eignung zur Erreichung der mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts verbundenen Ziele (vgl. hierzu im Einzelnen LT-Drs. 5/810, S. 40) nicht generell in Abrede. Vielmehr sieht er das besondere Gewicht des Eingriffs in die Organisations- und auch die Haushaltshoheit nicht in den inhaltlichen Vorgaben für die Haushalts- und Rechnungsführung, sondern in den damit verbundenen finanziellen Belastungen. Das Landesverfassungsgericht vermag ebenfalls nicht zu erkennen, dass die angegriffenen Vorschriften ungeeignet sein könnten, die vor allem angestrebte Umstellung der Steuerung der Verwaltung, die zukünftig verstärkt auf die Ziele (sog. Outputsteuerung) statt auf die herkömmliche (bloße) Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) ausgerichtet sein soll, die Verbesserung der Informationen über Ressourcenaufkommen und -verbrauch sowie die Neuausrichtung auch am Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit herbeizuführen.

Die Abwägung des Gesetzgebers zwischen den mit der Einführung der Doppik auch verbundenen finanziellen Belastungen und den dafür maßgebenden am öffentlichen Wohl orientierten sachlichen Gründen ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Der vom Beschwerdeführer im Hinblick auf die Umstellung der Haushalts- und Rechnungsführung und den laufenden Betrieb der Doppik geltend gemachte finanzielle Aufwand führt nämlich nicht dazu, dass der mit den angegriffenen Regelungen verbundene Eingriff in die Organisationshoheit außer Verhältnis steht zu den mit ihnen verfolgten Zielen. Bei Umstellungskosten für die Jahre 2008 bis 2011 in Höhe von insgesamt rd. 430.000,- EUR entfallen auf das einzelne Jahr etwa 110.000,- EUR. Ein solcher finanzieller Mehraufwand vermag schon angesichts eines Jahreshaushalts des Beschwerdeführers in Höhe von rd. 110 Mio. EUR den Schluss auf eine unverhältnismäßige Belastung nicht zu rechtfertigen. Auf den Vergleich mit Ausgleichszahlungen, die das Land nach Art. 72 Abs. 3 LV zu erbringen hat, kommt es dagegen nicht an. Da hier der Eingriff in alle von der Umstellung der Buchführung betroffenen Bereiche der Organisationshoheit zu bewerten ist, gibt es keinen Grund, den damit verbundenen Mehraufwand allein im Verhältnis zu den Konnexitätsleistungen des Landes zu betrachten. Es ist auch nicht ersichtlich, dass etwaige höhere Kosten im laufenden Betrieb zu unangemessenen Mehraufwendungen führen könnten.

b) Art. 74 LV, wonach die Gemeinden und Kreise ihre Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung führen, verletzen die angegriffenen Vorschriften ebenfalls nicht. Geschützt ist danach – als Teil der Finanzhoheit – die Befugnis, die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich der Haushaltsführung eigenständig zu regeln. Da dies wiederum nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet wird, ist die Einführung der Doppik aus den vorgenannten Gründen auch unter dem Gesichtspunkt der Haushaltshoheit nicht zu beanstanden.

c) Dem Vorbringen des Landrats des beschwerdeführenden Kreises in der mündlichen Verhandlung, es handele sich bei dem finanziellen Mehraufwand um eine von vielen finanziellen Belastungen, die vom Land verursacht würden und in ihrer Summe erhebliche Auswirkungen hätten, ist im vorliegenden Verfahren nicht weiter nachzugehen. Um den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung geht es hier nämlich ebenso wenig wie um die finanzielle Mindestausstattung des Kreises (zu den Darlegungsanforderungen vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297, 314 ff.; vgl. auch zuletzt Dombert, LKV 2009, 343).

Soweit sich aus der Umstellung der Buchführung im Zusammenhang mit der angestrebten Kreisstrukturreform besondere Belastungen ergeben könnten (vgl. LT-Drs. 5/2683, S. 167), ist dies im vorliegenden Verfahren schon deshalb nicht zu berücksichtigen, weil ein entsprechendes Gesetz noch nicht verabschiedet ist. Landesregierung und Landtag werden den Umstellungsprozess allerdings auch unter diesem Gesichtspunkt zu begleiten haben, um gegebenenfalls weitere unterstützende Maßnahmen ergreifen zu können.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1, § 34 Abs. 2 LVerfGG.

Kohl

Thiele

Prof. Dr. Wallerath

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann