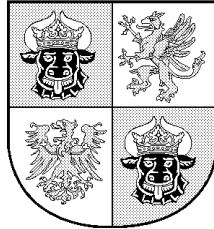


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 13/11

Verkündet am: 20. Dezember 2012
Mönnich, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

der Stadt Parchim,
vertreten durch den Bürgermeister . . . ,
Schuhmarkt 1,
19370 Parchim

- Beschwerdeführerin -

Prozessbevollmächtigte:

Dombert Rechtsanwälte,
Mangerstraße 26,
14467 Potsdam

Beteiligt gemäß § 56 LVerfGG:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Schloss, Lennéstraße 1,
19053 Schwerin

Bevollmächtigter:

Professor Dr. Wolfgang Zeh,
Marktstraße 10,
72359 Dotternhausen

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium,
Puschkinstraße 19 – 21,
19055 Schwerin

Bevollmächtigter:

Professor Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstraße 2,
80538 München

g e g e n

§ 25 Satz 2 bis 5 des Gesetzes zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz – LNOG M-V) (GVOBl. M-V 2010 S. 366)

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

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

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

27. September 2012

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen § 25 des Gesetzes zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz – LNOG M-V). Mit dieser Vorschrift wird eine Altfehlbetragsumlage eingeführt. Diese sollen nach Neuordnung der Kreisstruktur die neuen Landkreise von den Gemeinden der aufgelösten Landkreise erheben, deren Altfehlbeträge auf sie übergegangen sind.

Die Beschwerdeführerin, eine kreisangehörige Gemeinde, war Kreissitz des bisherigen Landkreises. Sie macht geltend, durch die Einführung der Umlage in ihren Rechten auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 LV in der Ausprägung der kommunalen Finanzhoheit, auf einen aufgabenadäquaten finanziellen Ausgleich aus Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV (Konnexitätsprinzip) und in ihrem Recht auf aufgabengerechte Finanzausstattung verletzt zu sein.

I.

Das Landkreisneuordnungsgesetz ist als Art. 1 des Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010 beschlossen worden (GVBl. M-V S. 366). Mit ihm sind aus den bisherigen zwölf Landkreisen sechs neue Kreise gebildet worden, in die auch vier der sechs bisher kreisfreien Städte eingekreist worden sind (dazu Urteile v. 18.08.2011 - LVerfG 21/10, 22/10 u. 23/10 -, NordÖR 2011, 537 bzw. 549; Beschl. v. 23.02.2012 - LVerfG 2/11-). Die neuen Landkreise sind Gesamtrechtsnachfolger der aufgelösten Landkreise geworden (§ 10 Abs. 1 LNOG M-V). Für den Fall der Aufteilung des Gebietes eines bisherigen Landkreises regelt Art. 13 Abs. 1 LNOG M-V die Rechtsfolgen, insbesondere zur Vermögensauseinandersetzung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den neuen Landkreisen.

§ 25 LNOG M-V lautet wie folgt:

§ 25 Altfehlbetragsumlage

¹Die bisherigen Landkreise haben alle Maßnahmen zum vollständigen Ausgleich der Haushalte unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen. ²Zum Abbau von nach § 10 oder § 13 Absatz 1 übernommenen und nicht in Umsetzung des § 44 Absatz 2 oder 3 redu-

zierten Altfehlbeträgen sollen die neuen Landkreise von ihren Gemeinden entsprechend deren Zugehörigkeit zu den aufgelösten Landkreisen, aus deren Gebiet die neuen Landkreise gebildet wurden, innerhalb einer Frist von zehn Jahren eine angemessene Umlage erheben (Altfehlbetragsumlage).³Für die bisherigen Landkreise, die zum Übernahmzeitpunkt ihre Bücher nach den Regelungen der doppelten Buchführung für Gemeinden geführt haben, bemisst sich die Altfehlbetragsumlage nach Satz 2 nach dem zum Übernahmestichtag erforderlichen Betrag, der sich unter Berücksichtigung von aus Haushaltsvorjahren vorzutragenden Beträgen aus dem aufgelaufenen negativen Saldo zwischen den ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen zuzüglich der ordentlichen Tilgung im Sinne des **§ 16 Absatz 2 Nummer 2 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik** vom 25. Februar 2008 (GVOBl. M-V S. 34), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606) geändert worden ist, ergibt.⁴Bei Vorliegen einer besonders schwierigen Haushaltslage der betroffenen Gemeinden kann die Frist mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde um bis zu fünf Jahre verlängert werden.⁵§ 23 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606) gilt entsprechend.

§ 44 Abs. 2 LNOG M-V regelt eine einmalige Anschubfinanzierung zu Gunsten der Landkreise, die zum 01. Januar 2013 ausgezahlt werden soll; sie ist vorrangig für investive, strukturelle Anpassungsmaßnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses sowie für eine effiziente Neuausrichtung der Verwaltungen zu verwenden, kann aber auch zum Schuldenabbau eingesetzt werden. § 44 Abs. 3 LNOG M-V betrifft eine Strukturbeihilfe zum Schuldenabbau, die in zwei Raten zum 31. Oktober 2011 und zum 30. April 2012 ausgezahlt werden soll; die Aufteilung der Mittel auf die Landkreise richtet sich nach dem Verhältnis der Fehlbeträge. § 23 Finanzausgleichsgesetz – FAG M-V – betrifft die Erhebung der Kreisumlage.

Die Gesetzesbegründung zu § 25 LNOG M-V (LT-Drs. 5/2683, S. 168) lautet auszugsweise:

„... Nur für den Fall, dass ein bisheriger Landkreis aufgrund der Höhe der Altfehlbeträge einen Haushaltsausgleich bis zur Neubildung der Landkreise nicht erreicht und dies auch dem neu geschaffenen Landkreis durch den Einsatz der Anschubfinanzierung und der Strukturbeihilfe nach § 45 Absatz 2 beziehungsweise 3 sowie eigener Einnahmen nicht gelingt, wird mit der - im Zuge der Anhörung überarbeiten - Regelung eine Grundlage geschaffen, Gemeinden im neuen Kreisgebiet zu einer Sonderumlage (Altfehlbetragsumlage) heranzuziehen, die zum Abbau des *gesamten* durch den neuen Landkreis übernommenen Fehlbetrags erhoben wird. Von der Altfehlbetragsumlage sind nur die Gemeinden betroffen, die in den bisherigen Kreisstrukturen in einem defizitären Altkreis durch die Festsetzung einer nicht auskömmlichen Kreisumlage finanzielle Vorteile hatten. Insofern gilt die Altfehlbetragsumlage als Nachholung der früher nicht erhobenen Kreisumlage, verteilt über den im Entwurf festgeschriebenen Zeitraum, und stellt sich als Sonderfall der Erhebung einer differenzierten Kreisumlage dar. Würde die Altfehlbetragsumlage nicht erhoben, wären letztlich alle Gemeinden des neuen Landkreises über die Kreisumlage zur Deckung bestehender Altfehlbeträge heranzuziehen. Bei der Höhe der Umlage sind die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Gemeinden und der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu berücksichtigen. Abgemildert wird die Höhe der Altfehlbetragsumlage dadurch, dass das Land Finanzhilfen gibt, die weit über die in § 45 verankerten zusätzlichen Finanzierungshilfen in Höhe von 36 Mio. hin-

ausreichen. Zu nennen sind hier insbesondere die Mittel des Finanzausgleichsgesetzes, die sich hierbei nicht nur auf Zuweisungen aus dem Kommunalen Aufbaufonds sowie Sonderbedarfszuweisungen beschränken. Nach der geplanten Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes sollen die bisherigen Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen zu ergänzenden Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs zusammengefasst werden. Dies ermöglicht auch den Landkreisen eine noch zielgerichtetere Haushaltskonsolidierung. Darüber hinaus soll mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes die Möglichkeit der Errichtung des ‚Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern‘ geschaffen werden, über den Mittel unterschiedlicher Quellen gebündelt und zielgerichtet verwandt werden können. Nach Satz 3 kann die Frist mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde um bis zu fünf Jahre verlängert werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die betreffenden Gemeinden sich in einer besonders schwierigen Haushaltslage befinden. Insoweit wird eine finanzielle Überforderung der betroffenen Gemeinden vermieden.“

Der Haushaltsplan der Beschwerdeführerin wies für das Jahr 2011 einen Negativsaldo von 3,7 Mio. Euro aus. Der Schuldenstand für langfristige investive Darlehen des Kommunalen Aufbaufonds betrug zum 31. Dezember 2009 knapp 4 Mio. Euro. Kreditaufnahmen für Investitionsmaßnahmen wurden in den Jahren 2009 und 2010 von der Rechtsaufsichtsbehörde mit dem Hinweis auf vorhandene Barmittel nicht genehmigt.

II.

Die Beschwerdeführerin hat am 19. Oktober 2011 Verfassungsbeschwerde erhoben.

Sie trägt vor: Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Sie sei selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Die Erhebung der Altfehlbetragsumlage liege nicht im Ermessen der Landkreise. Eine realistische Möglichkeit, die Fehlbeträge durch sonstige Einnahmen zu decken, bestehe nicht. Anschubfinanzierung und Strukturbeihilfe seien nicht geeignet, die Altfehlbeträge auszugleichen. Dass die Erhebung der Umlage zwingend sei, ergebe sich auch aus dem Verweis des § 25 Satz 4 LNOG M-V auf § 23 Abs. 1 FAG M-V sowie aus der Gesetzesbegründung. Eine Möglichkeit, zur Vermeidung einer finanziellen Überforderung der Gemeinden von einer Umlage der Altfehlbeträge abzusehen, erwähne die Gesetzesbegründung nicht. Es sei auch nicht erkennbar, welche Ausnahmen von dem formulierten Soll-Gebot der Erhebung einer Altfehlbetragsumlage in Betracht kommen könnten, denn einer drohenden finanziellen Überforderung von Gemeinden mit besonders schwieriger Haushaltslage solle nach § 25 Satz 5 LNOG M-V lediglich durch eine Verlängerung des Umlagezeitraums begegnet werden. Im Übrigen stelle bereits die Möglichkeit, zu der Umlage herangezogen zu werden, eine

gegenwärtige und unmittelbare Beschränkung der Selbstverwaltung dar, weil diese sie zwingt, Rücklagen zu bilden.

Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Die Regelung der Altfehlbetragsumlage verletze sie in ihrem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV. Die Beschränkung ihrer Finanzhoheit durch die zu erwartenden Mehrbelastungen von 2 Mio. Euro sei nicht gerechtfertigt.

Die Anschubfinanzierung gemäß § 44 Abs. 2 LNOG M-V und die Strukturbeihilfe gemäß § 44 Abs. 3 LNOG M-V würden nur in sehr geringem Maße zum Abbau der Altfehlbeträge beitragen. Die Anschubfinanzierung werde im Wesentlichen von den Kosten der Neuordnung und -strukturierung der Kreisverwaltung aufgezehrt werden und im Übrigen auch bei voller Verwendung auf die Altfehlbeträge nicht zu deren Tilgung ausreichen. Von der Strukturbeihilfe werde der neue Landkreis nur einen Bruchteil in Höhe von etwa 1,2 Mio. Euro erhalten, weil die Beihilfe nach dem Verhältnis der übernommenen Altfehlbeträge verteilt werde. Es sei davon auszugehen, dass von Fehlbeträgen in Höhe von etwa 8 Mio. Euro auf sie entsprechend ihrem Anteil an der Kreisumlage etwa 2 Mio. Euro entfallen würden. Sie sei trotz eines umfassenden Haushaltskonsolidierungskonzepts bereits jetzt nicht mehr in der Lage, wesentliche Aufgaben wie die Durchführung notwendiger Sanierungsmaßnahmen an Schulen und Kindertagesstätten tatsächlich wahrzunehmen.

Die Altfehlbetragsumlage stelle sich als neben der allgemeinen Kreisumlage grundsätzlich unzulässige Sonderumlage dar. Maßstab für die Zulässigkeit einer finanziellen Umlage von Gemeinden auf die Landkreise seien Art. 73 Abs. 2 LV und Art. 106 Abs. 6 GG, die das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht insofern konkretisierten, als eine Umlage in ihrer Ausgestaltung nicht zu einer Verletzung der durch das Selbstverwaltungsrecht garantierten kommunalen Finanzhoheit führen dürfe.

Die Regelung über die Altfehlbetragsumlage verstoße gegen die Grundsätze des allgemeinen Finanzausgleichs gemäß Art. 73 Abs. 2 LV. Dieser folge dem in Art. 106 Abs. 4 GG – vergleichbar zu Art. 107 Abs. 2 GG – angelegten bündischen Prinzip des Einstehens von Hoheitsträgern für- und untereinander. Mit diesem Prinzip sei es unvereinbar, wenn die Miswirtschaft des einen Hoheitsträgers anderen zur Last falle. Auch Sonderumlagen, die allein

der Sanierung von Fehlbeträgen aus der Vergangenheit dienen, seien mit den Grundsätzen des Finanzausgleichs nicht vereinbar, weil damit durchgreifende Lösungen wie etwa die Änderung der Modalitäten der Kreisumlage oder der Finanzzuweisungen des Landes aufgeschoben oder unterlassen würden.

Als Anknüpfungspunkt und Differenzierungsgrundlage allein die Lage einer Gemeinde in einem defizitären Altkreis zu nehmen, sei unzulässig, weil kein Zusammenhang zwischen vermeintlich zu niedrigen Kreisumlagesätzen in der Vergangenheit und der Höhe von Fehlbeträgen bestehe. Die Gemeinden seien für die Fehlbeträge ihres Altlandkreises nicht verantwortlich, weil die Kreise ihre Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung führten. Die Altfehlbeträge seien auch nicht Ergebnis einer Überprivilegierung dieser Gemeinden bei der Heranziehung zur Kreisumlage. Eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Höhe der Kreisumlage und der Höhe der Fehlbeträge habe der Gesetzgeber nicht vorgenommen. Tatsächlich wiesen die Kreise mit den höchsten Fehlbeträgen auch die höchsten Kreisumlagesätze auf. Kreise mit niedrigen Kreisumlagesätzen hätten keine höheren Fehlbeträge, wie eine von ihr durchgeführte Haushaltsabfrage (Anlage 1 zur Beschwerdebegründung) ergeben habe.

Tatsächlich seien die Fehlbeträge der defizitären Landkreise in erster Linie durch die Strukturschwäche der entsprechenden Landkreise bedingt. Im Übrigen könnten grundsätzliche Ungleichgewichte im System des interkommunalen Finanzausgleichs sowie eigenverantwortliche haushälterische Misswirtschaft mit zu den Defiziten beigetragen haben. In den strukturschwachen Gebieten hätten die Landkreise bei gleich hohen Umlagesätzen auf Grund des geringeren Steueraufkommens deutlich weniger Geld aus der Kreisumlage eingenommen als die Landkreise strukturstärkerer Gebiete. Die Erfüllung von Aufgaben nach Weisung des Landes koste aber etwa gleich viel Geld je Landkreis, Größe und Einwohnerzahl. Zudem hätten die Landkreise in strukturschwachen Gebieten ungleich höhere Sozialausgaben. Diese strukturell bedingten Nachteile hätten die defizitären Landkreise auch dann nicht ausgleichen können, wenn sie nach der Höhe des Kreisumlagesatzes – und teilweise sogar nach Höhe der Einnahmen aus der Kreisumlage – seit Jahren über dem Landesdurchschnitt gelegen hätten. Auch sie selbst sei nicht durch eine zu niedrige Kreisumlage privilegiert worden. Der Kreisumlagesatz habe im früheren Landkreis Parchim vielmehr seit 2004 über dem Durchschnitt gelegen. Sie habe in der Vergangenheit einen wesentlichen Teil der Kreisumlage aufgebracht. Der Anteil der Kreisumlage an ihren Gesamtausgaben habe 2007 bereits 18 v.H. betragen, 2010 seien es

24 v.H. gewesen; der Betrag der Kreisumlage sei in diesem Zeitraum von etwa 4,1 Mio. Euro auf knapp 5,6 Mio. Euro gestiegen. Gleichzeitig seien die Schlüsselzuweisungen gesunken.

Die strukturellen Probleme und die damit einhergehende Finanzschwäche bestimmter Landkreise seien gerade der Grund für die Kreisgebietsreform gewesen. Es sei nicht folgerichtig, Symptome dieser strukturellen Probleme – wie die Altfehlbeträge – allein in den Verantwortungsbereich der Gemeinden aus den defizitären Altkreisen zu verschieben. Das Land versuche, sich durch eine oberflächliche Symptombekämpfung und eine willkürliche Abwälzung des Problems auf einzelne Gemeinden seiner Verantwortung zu entziehen, durch notwendige Reformen ein tragfähiges Konzept für die Finanzierung der Landkreise und ein System des allgemeinen Finanzausgleichs zu schaffen. In erster Linie müssten den Landkreisen nach Art. 73 Abs. 1 Satz 2 LV eigene Steuerquellen erschlossen werden. Darüber hinaus habe das Land gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV durch finanzielle Zuweisungen eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Erst subsidiär sollten die Landkreise dann, falls eigene und anderweitige Einnahmen nicht ausreichten, zur Deckung ihres Bedarfs eine Kreisumlage nach § 23 FAG M-V erheben.

Die Altfehlbetragsumlage verstoße ferner gegen das finanzausgleichsrechtliche Nivellierungsverbot. Das Gesetz treffe keine Vorsorge dagegen, dass eine Gemeinde im Einzelfall über die verfassungsrechtlichen Grenzen hinaus abgeschöpft oder in eine Position nivelliert werde, die sie im Vergleich zu den von der Umlage verschonten Gemeinden im Ergebnis erheblich schlechter stelle. Der Gesetzgeber habe die Gefahr einer Nivellierung gar nicht gesehen.

Da zwischen der Höhe der Kreisumlagesätze und den Altfehlbeträgen kein Zusammenhang bestehe, erweise sich die ausschließliche Inpflichtnahme der Gemeinden aus den defizitären Altkreisen als willkürlich und als Verstoß gegen den kommunalen Gleichheitssatz.

Es stelle ein unzulässiges rechtswidriges Verhalten („venire contra factum proprium“) dar, wenn das Land sich zur Rechtfertigung der Altfehlbetragsumlage auf vermeintlich zu niedrige Kreisumlagesätze berufe. Denn die Festsetzungen der Kreisumlagesätze seien jeweils zusammen mit den jeweiligen Haushaltssatzungen durch die Kommunalaufsicht überprüft und genehmigt, d.h. offenbar für rechtmäßig gehalten worden.

Ferner verletze die Regelung zur Altfehlbetragsumlage das Rückwirkungsverbot. Es sollten früher vermeintlich zu Unrecht nicht erhobene Kreisumlagen nachgeholt bzw. eine vermeintliche Überprivilegierung der damals von einer höheren Kreisumlage verschonten Gemeinden ausgeglichen werden. § 25 Satz 2 LNOG M-V sehe eine finanzielle Belastung vor, die an einen Zeitpunkt in der Vergangenheit anknüpfe, zu dem die Gemeinden davon ausgehen durften, bereits ausreichend Kreisumlage gezahlt zu haben. Das Land habe als Kommunalaufsicht die Höhe der Kreisumlagesätze im Rahmen der Überprüfung der Haushaltssatzungen der Kreise für rechtmäßig befunden. Daher habe die Beschwerdeführerin darauf vertrauen dürfen, nicht weiteren Umlageverpflichtungen ausgesetzt zu werden, die ihren Ursprung im abgeschlossenen Kreisumlagezeitraum hätten. Hierauf habe sie auch ihre finanziellen Dispositionen ausgerichtet.

Das Konnexitätsprinzip aus Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV sei verletzt. Die Altfehlbeträge stellten allgemeine Kosten der Kreisgebietsreform dar. Die Finanzierung der Kreisneuordnung und als Teil hiervon der Ausgleich der von den neuen Landkreisen übernommenen Altfehlbeträge sei Aufgabe des Landes. Die Altfehlbetragsumlage übertrage diese auf die Gemeinden, ohne dafür einen entsprechenden finanziellen Ausgleich vorzusehen.

Die Verfassungswidrigkeit des § 25 Satz 2 LNOG M-V erstreckte sich auch auf die nachfolgenden Sätze der Vorschrift. Die Verweisung auf § 23 FAG M-V in § 25 Satz 5 LNOG M-V verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit. Es werde nicht deutlich, ob und inwieweit der Fehlbetrag des (Alt-)Landkreises eine Verbindlichkeit der Beschwerdeführerin begründe, mit der sie im Rückstand wäre und auf die dann nach § 23 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V Zinsen zu zahlen wären. Ob entsprechend § 23 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V das Innenministerium befugt sei, das Nähere zur Ermittlung und Festsetzung der Altfehlbetragsumlage durch Rechtsverordnung zu regeln, bleibe unklar.

Die Beschwerdeführerin beantragt

festzustellen, dass § 25 Satz 2 bis 5 Landkreisneuordnungsgesetz vom 28. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 366) sie in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV, Art 72 Abs. 3 Satz 2 LV und Art. 73 Abs. 2 LV verletzt und daher nichtig ist.

III.

Der Landtag hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig und jedenfalls für unbegründet.

Die Beschwerdeführerin könne nicht geltend machen, gegenwärtig und unmittelbar beschwert zu sein. Auf sie komme nichts Neues und zusätzlich Belastendes zu. Sie sei lediglich nach neuem wie nach altem Recht gehalten, gemeinsam mit den anderen Gemeinden des früheren Kreises am Abbau von dessen Schulden mitzuwirken und werde damit lediglich an ihrer bereits bislang bestehenden Einstandspflicht festgehalten.

Eine etwaige Beschwer sei auch weder gegenwärtig noch unmittelbar. Die Belastung der Beschwerdeführerin sei derzeit weder verfahrensmäßig abschätzbar noch in der Höhe berechenbar. Die Höhe der Fehlbeträge hänge u.a. von der Verwendung der Anschubfinanzierung nach § 44 Abs. 2 LNOG M-V ab. Der Ertrag aus der Strukturbeihilfe nach § 44 Abs. 3 LNOG sei seinerseits von der Entwicklung der eigenen Einnahmen unter Einrechnung der Kreisumlage und eventueller weiterer Konsolidierungsmaßnahmen des Landes abhängig. Ferner setze eine Beschwer Vollzugsakte der Landkreise voraus, wobei die Kreise je nach Finanzlage bei der konkreten Auswahl und Kombination der zum langfristigen Schuldenabbau zusammen wirkenden Maßnahmen einen Spielraum besäßen. Darin liege typischerweise der Ansatzpunkt für verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe gegen einen noch ausstehenden Umlagebescheid, der gegebenenfalls die Bedingungen bei der Beschwerdeführerin nicht zutreffend berücksichtigen würde. Die Beschwerdeführerin müsse daher auch nicht bereits disponieren. Eine Rückstellung schreibe das Gesetz nicht vor; sie könne zudem wieder aufgelöst oder angepasst werden.

Ein Eingriff in die gemeindliche Finanzhoheit sei gerechtfertigt. Diese werde als Bestandteil des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Der Gesetzgeber habe die Fehlbeträge der neuen Landkreise vorgefunden. Die Kreisgebietsreform habe diese nicht herbeigeführt, sondern nur formell den neuen Rechtssubjekten zugeordnet. Bei der Sonderumlage nach § 25 LNOG M-V gehe es nur darum, einen Teilaspekt der durch die Kreisgebietsreform veränderten Situation neu zu ordnen, nämlich die Frage, wie die neuen Kreise mit den übernommenen Fehlbeträgen der alten Kreise umzugehen hätten. Die Umlage habe von vornherein nicht den Zweck gehabt, eine umfassende Lösung aller Finanz- und Strukturprobleme zu bieten.

Der gewählte Ansatzpunkt für die Zuordnung der Altschulden sei sachgerecht und willkürfrei. Da das den Kreisen zur Verfügung stehende Finanzierungsinstrument, soweit ihre sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, die Umlage sei, habe eine Regelung für den Ausgleich der Fehlbeträge nur entweder auf der Basis der allgemeinen oder einer besonderen, auf diesen Zweck zugeschnittenen Kreisumlage gefunden werden können. Die Entscheidung des Gesetzgebers für eine zweckgebundene Sonderumlage sei vertretbar. Die Umlegung auf nur die Gemeinden aus denjenigen Altkreisen, von denen die Defizite stammten, vermeide die Heranziehung solcher Gemeinden, die mit diesen Fehlbeträgen nichts zu tun gehabt hätten. Ein Solidaritätsprinzip in dem Sinn, dass die aus anderen Altkreisen stammenden Gemeinden am Ausgleich der Fehlbeträge beteiligt werden müssten, gelte weder für die interkommunalen Finanzbeziehungen generell noch speziell für das Instrument der Kreisumlage.

Ob die in den Altkreisen entstanden Fehlbeträge auf haushaltswirtschaftlichen Fehlentscheidungen oder einer seinerzeit zu niedrig angesetzten Kreisumlage beruhten, sei nicht von Bedeutung. Der Hinweis der Gesetzesbegründung auf früher zu geringe Kreisumlagen bringe lediglich zum Ausdruck, dass die gewählte Lösung nicht ungerecht oder unangemessen sei, indem sie die Gemeinden im Ergebnis mit eben denjenigen Beträgen belaste, mit denen auch der alte Kreis sie früher oder später hätte belasten müssen.

Die Ungleichbehandlung von etwas Ungleichem – im Hinblick auf die unterschiedliche finanzielle Verbindung der Gemeinden mit ihren alten Kreisen – sei sachgerecht und entspreche dem kommunalrechtlichen Gleichheitssatz. Die methodische Anbindung der Sonderumlage an die allgemeine Kreisumlage durch Anknüpfung an die Bemessungsgrundlagen des § 23 Abs. 2 FAG M-V gewährleiste, dass die Gemeinden nach ihrer Finanz- und Steuerkraft herangezogen würden, so dass eine Nivellierung nicht eintreten könne. Ebenso sei damit den Anforderungen an die gesetzgeberische Willkürfreiheit genügt.

Das Rückwirkungsverbot sei nicht berührt, weil der Grund für die Umlage nicht in einem in der Vergangenheit liegenden abgeschlossenen Vorgang, sondern in der Aktualität der Fehlbeträge als fortbestehenden Verbindlichkeiten liege. Dass ihre Ursachen in die Vergangenheit zurück reichten, ändere daran nichts. Den Gemeinden würden keine finanziellen Dispositionsmöglichkeiten entzogen, mit denen sie bisher hätten rechnen können.

Zu Unrecht berufe die Beschwerdeführerin sich auf das Konnexitätsgebot des Art. 72 Abs. 3 LV. Mit der Umlage nach § 25 LNOG M-V übertrage das Land der Gemeinde weder eine Aufgabe, die ihr bisher nicht obliegen hätte, noch ziehe es sie zu einer ihr nicht obliegenden Finanzierungslast heran. Bei der Schuldentilgung handele es sich nicht um eine Aufgabe des Landes. Die Verbindlichkeiten aus den Fehlbeträgen blieben, wo sie gewesen seien, nämlich auf der Kreisebene.

Ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden sei auch verhältnismäßig. Der Abbau kommunaler Verschuldung liege in hohem Maße im Interesse der Allgemeinheit.

IV.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unzulässig und jedenfalls für unbegründet.

Die Gemeinde sei darauf verwiesen, zunächst das Ergehen eines Altfehlbetragsumlagebescheides abzuwarten und hiergegen gerichtlichen Schutz in Anspruch zu nehmen.

Es fehle der Beschwerdeführerin an der eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Betroffenheit. Sie lege nicht substantiiert dar, ob und warum § 25 Satz 2 bis 5 LNOG M-V in unmittelbarer Weise finanzbezogene Ausprägungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verletzen könnte. Angesichts zahlreicher Gestaltungsmöglichkeiten der Landkreise sei die einzelfallbezogene Umsetzung und Wirkung der Norm nicht absehbar. Die Altfehlbeträge könnten durch die Strukturbeihilfe nach § 44 Abs. 3 LNOG M-V und die Anschubfinanzierung nach § 44 Abs. 2 LNOG M-V reduziert werden. Gegebenenfalls komme eine weitere Minderung hinzu, wenn sich der Landkreis wegen überdurchschnittlich hoher Altfehlbeträge am kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds M-V beteilige. Auf dieser Grundlage habe dann der Kreistag über Beginn und Dauer der Umlageerhebung zu entscheiden. Auf der Grundlage des § 25 Satz 2 LNOG M-V einschließlich der Möglichkeit einer Verlängerung der Erhebungsdauer gemäß § 25 Satz 4 LNOG M-V sei der Entscheidung des Kreistages ein weiter Rahmen gesetzt, der in Ansehung der konkreten Verhältnisse vor Ort auszufüllen sei.

§ 25 Satz 2 bis 5 LNOG M-V wirke nicht unmittelbar auf den Rechtskreis der Beschwerdeführerin ein. Die Regelungen ermöglichten dem Landkreis die Erhebung einer besonderen Umlage, verpflichteten ihn aber nicht in jedem Fall dazu. Die Erhebung der Umlage komme vielmehr nur in Betracht, wenn dem bisherigen Landkreis ein Ausgleich der Fehlbeträge nicht gelinge. Die Vorschrift räume zwar kein Ermessen im Rechtssinne ein, eröffne aber Gestaltungsspielräume bei Intensität und Zeitraum der Belastung der Gemeinden. Deren Ausfüllung durch konkretisierende Bescheide sei maßgeblich für die Intensität des Eingriffs in die gemeindliche Finanzhoheit sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht.

Soweit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von dem strengen Unmittelbarkeitserfordernis abzusehen sei, wenn der Vollzugsakt nicht in einer Rechtsnorm, sondern in einem Verwaltungshandeln bestehe, weil dieses nach Erschöpfung des Rechtswegs von der Gemeinde nicht mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden könne, beruhe dies auf der Rechtslage nach dem Bundesrecht. Nach dem Landesrecht Mecklenburg-Vorpommerns liefen Bürger- und Kommunalverfassungsbeschwerde hingegen stärker parallel, weil auch die Bürgerverfassungsbeschwerde grundsätzlich nur gegen Landesgesetze gerichtet werden könne. Daraus folge, dass im Landesrecht das Unmittelbarkeitserfordernis im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde stärkere Bedeutung habe als im Bundesrecht.

Die „eigentliche“ Belastung der Gemeinde folge nicht aus dem Gesetz, sondern aus der in verschiedenen Faktoren durch den Kreis gestaltbaren Anwendungspraxis. Dies gelte um so mehr, als der Gesetzgeber nach der Gesetzesbegründung von den Landkreisen verlange, bei der Höhe der Umlage auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Gemeinden und den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu berücksichtigen.

Die Verfassungsbeschwerde sei ferner auch unbegründet. Das Instrument der Altfehlbetragsumlage ordne sich sachgerecht und verfassungsgemäß in das System der vertikalen Finanzbeziehungen von Land und Kommunen und die horizontalen Finanzbeziehungen auf der kommunalen Ebene ein. Es handele sich um eine besondere Kreisumlage, deren Zulässigkeit aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV folge.

Die Umlage sei in ihrer Ausgestaltung verfassungsgemäß. Sie belasse die Belastungen der neuen Landkreise, die aus alten Fehlbeträgen resultierten, in der kommunalen Ebene. Kom-

munale Verbindlichkeiten würden nicht durch Kreisgebietsreformen zu Verbindlichkeiten des Landes, ungeachtet „freiwilliger“ Unterstützungsleistungen. Es sei folgerichtig, Altfehlbeträge, die – wäre es nicht zur Kreisgebietsreform gekommen – Verpflichtungen der Kreise und des kreisangehörigen Raumes geblieben wären, als Belastungen der kreisangehörigen Gemeinden fortzuschreiben. Soweit kreisangehörige Gemeinden in entsprechender Anwendung der Grundsätze der allgemeinen Kreisumlage nach § 23 FAG M-V in Anspruch genommen würden, scheidet eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV und des strikten Konnexitätsprinzips nach Art. 72 Abs. 3 LV aus.

Da eine Belastung oder Verminderung einer Rechtsposition fehle, liege ein Eingriff in den Schutzbereich der gemeindlichen Finanzhoheit als Teilaspekt der Selbstverwaltung nicht vor. Ohne die Kreisneugliederung hätte die Beschwerdeführerin nach den Grundsätzen der Kreisumlage für die Fehlbeträge des (Alt-)Kreises eintreten müssen. § 25 LNOG M-V schreibe insoweit eine bestehende Belastung im Rahmen der neuen Kreisgliederung in Gestalt einer differenzierten Kreisumlage fort.

Jedenfalls wäre ein Eingriff gerechtfertigt. Gegen das unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Gleichheitsgebot und Willkürverbot werde nicht verstoßen. Zwar seien die Gemeinden des früheren Landkreises nicht im rechtlichen Sinne verantwortlich für dessen Fehlbeträge. Es gebe jedoch einen Zurechnungszusammenhang, weil der Fehlbetrag geringer ausgefallen wäre, wenn im alten Kreis die Kreisumlage höher gewesen wäre. Der Gesetzgeber sehe die Altfehlbetragsumlage mit Recht als „Nachholung der früher nicht erhobenen Kreisumlage“. Auf ein zwischen allen kreisangehörigen Gemeinden geltendes Solidarprinzip könne die Beschwerdeführerin sich nicht berufen.

Gemeinwohlbelange rechtfertigten den Eingriff in die kommunale Finanzhoheit der Beschwerdeführerin. Es gehe um das Selbstverwaltungsrecht der Kreise nach Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV. Der Gesetzgeber bezwecke, die Arbeitsfähigkeit und finanzielle Handlungsfähigkeit der neuen Landkreise sicher zu stellen und diesen ausgeglichene Haushalte zu ermöglichen. Die allgemeine Kreisumlage und spezielle Umlagen für die Landkreise seien die einzige gestaltbare und nicht unmittelbar gegenleistungsbezogene Einnahmequelle.

Ein Eingriff sei auch verhältnismäßig. Die Umlage beschränke den Kernbereich der gemeindlichen Finanzautonomie nicht. Die Beschwerdeführerin könne nicht geltend machen, die von ihr möglicherweise zu tragenden finanziellen Belastungen erstickten eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten. Es könne nicht die Rede davon sein, dass die Umlage – entsprechend den von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien für eine Unverhältnismäßigkeit der allgemeinen Kreisumlage – jedes vernünftige und vertretbare Maß übersteige, der Kreis mit ihr willkürlich und rücksichtslos zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden seine kreispolitischen Interessen verfolge und die Kreisumlage objektiv geeignet sei, eine unzumutbare Belastung der gemeindlichen Finanzkraft dergestalt zu bewirken, dass jene die Möglichkeiten zur kraftvollen eigenverantwortlichen Betätigung verlören.

Die Altfehlbetragsumlage sei nicht an Art. 73 Abs. 2 LV zu messen. Diese Norm verbürge die vertikale Einstands- und Garantiepflicht des Landes, während § 25 LNOG M-V eine kommunale Umlage und damit lediglich im weiteren Sinne ein Element des interkommunalen Finanzausgleichs sei. Eine Rechtsgrundlage für Kreisumlagen allgemeiner und besonderer Art (Zweckumlagen) enthalte allein die als deklaratorisch anzusehende Vorschrift des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG. Im Übrigen folge die Zulässigkeit allgemeiner Kreisumlagen und Zweckumlagen aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV. Die Voraussetzung, dass das Umlageaufkommen im kommunalen Raum verbleiben oder dorthin zurückfließen müsse, sei ohne weiteres gewahrt.

Gegen das Nivellierungsverbot und das Verbot der Vertauschung der Finanzkraftreihenfolge als Ausprägungen finanzausgleichsrechtlicher Gleichheit werde nicht verstoßen. Die Orientierung an den Umlagegrundlagen des § 23 Abs. 2 Satz 2 FAG M-V stelle sicher, dass die Gemeinden entsprechend ihrer Finanz- und Steuerkraft herangezogen würden. Ein Vergleich mit den Gemeinden, die dem früheren Landkreis nicht angehört hätten und daher nicht umlagepflichtig seien, sei unzulässig, da der Nivellierungs- und Rangfolgenvergleich nur innerhalb der vom Gesetzgeber sachgerecht abgegrenzten Gruppe anzustellen sei.

§ 25 Satz 2 LNOG M-V begründe weder eine echte noch eine unechte Rückwirkung. Die Regelung betreffe zwar in der Vergangenheit entstandene, aber nach wie vor zu deckende Fehlbeträge und damit gegenwärtige Verbindlichkeiten, deren Zuordnung nunmehr gesetzgeberisch und durch zukünftige Entscheidungen der neuen Landkreise zu lösen sei. Sie habe damit

gegenwärtige Sachverhalte zum Gegenstand, deren Ursachen lediglich in der Vergangenheit lägen.

Schließlich sei das strikte Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV schon tatbestandlich nicht einschlägig. § 25 Satz 2 LNOG M-V betreffe allein und ohne Annex zu einer Sachaufgabe eine Pflicht zur gemeindlichen Beteiligung an finanziellen Lasten des kommunalen Raums. Solche finanziellen Ausgleichsansprüche als Instrumente des Finanzausgleichs zwischen diesen zu begründen oder zu ermöglichen, habe mit dem Konnexitätsprinzip nichts zu tun. Es gehe nicht um die Finanzierung der Kreisneuordnung, sondern um eine sachgerechte Zuordnung der finanziellen Altlasten.

V.

Am 31. Mai 2012 hat der Kreistag des Landkreises Ludwigslust-Parchim seine Haushaltssatzung für das Jahr 2012 beschlossen, die in § 9 die Erhebung einer Umlage nach § 25 LNOG M-V (Altfehlbetragsumlage) vorsieht. Danach wird von den Gemeinden auf dem Gebiet des zum 03. September 2011 aufgelösten Landkreises Parchim gemäß § 25 LNOG M-V im Jahr 2012 eine Umlage zur Deckung der übernommenen Fehlbeträge (Altfehlbetragsumlage) erhoben. Diese wird für das Haushaltsjahr 2012 auf 3,58466 % der Kreisumlagegrundlagen festgesetzt. § 5 der Haushaltssatzung setzt die Kreisumlage auf 43,2162 v.H. der Umlagegrundlagen fest.

In der Begründung zur entsprechenden Beschlussvorlage (I-2012/290) wird „vorgeschlagen, bereits im Jahr 2012 in die Erhebung der Altfehlbetragsumlage einzusteigen“. Als Grund ist genannt, dass „durch die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes unterhalb des Hebesatzes 2011 für den Landkreis Parchim eine Entlastung bei der Kreisumlage für die Gemeinden im Gebiet des bisherigen Altkreises eintreten wird, die für die Erhebung der Altfehlbetragsumlage genutzt werden soll“.

Zwischenzeitlich hat die Beschwerdeführerin unter dem 3. September 2012 einen Bescheid über die Festsetzung der Altfehlbetragsumlage für das Haushaltsjahr 2012 mit einem Zahlbetrag von 447.365,73 Euro erhalten. Hiergegen hat sie Widerspruch eingelegt.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

I.

Zwar ist der gegen § 25 Satz 2 bis 5 des Landkreisneuordnungsgesetzes gerichtete Antrag der Beschwerdeführerin, einer kreisangehörigen Stadt, als kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 8 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 10 Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG – statthaft. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden wegen Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach den Art. 72 bis 75 der Verfassung durch ein Landesgesetz.

Auch wahrt die am 19. Oktober 2011 bei Gericht eingegangene Beschwerde die Jahresfrist seit dem Inkrafttreten der angegriffenen Vorschrift (§ 53 LVerfGG). Das Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010, dessen Artikel 1 das Landkreisneuordnungsgesetz bildet, ist zwar am 28. Juli 2010 verkündet worden (GVOBl. M-V S. 366). Während § 25 Satz 1 LNOG M-V, der den bisherigen Landkreisen auferlegt, alle Maßnahmen zum vollständigen Ausgleich der Haushalte unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen, neben weiteren im Einzelnen benannten Vorschriften bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft getreten ist (Art. 11 Abs. 1 Kreisstrukturgesetz), benennt Art. 11 Abs. 3 Kreisstrukturgesetz als Zeitpunkt des Inkrafttretens für die übrigen Vorschriften des Gesetzes und damit auch für die hier angegriffene Norm des § 25 Satz 2 bis 5 LNOG M-V den 04. September 2011.

II.

Das Vorbringen zur Begründung der Beschwerde genügt jedoch nicht den Anforderungen an die Darlegung der Voraussetzungen für eine Kommunalverfassungsbeschwerde, wie sie sich aus § 19 Abs. 1 Satz 2, § 52 Abs. 2 i.V.m. § 54 LVerfGG ergeben. Das Vorbringen bietet keine hinreichenden Grundlagen für die Annahme, die Verletzung der Beschwerdeführerin in einem konkret benannten, aus Art. 72 bis 75 LV herleitbaren Recht durch die angegriffenen Vorschriften unmittelbar erscheine zumindest möglich.

Davon, dass auch für die kommunale Verfassungsbeschwerde die Geltendmachung und Darlegung einer eigenen Rechtsverletzung erforderlich ist, geht das Landesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung aus, auch wenn ein entsprechendes Erfordernis in Art. 53 Nr. 8 LV, § 52 Abs. 2 LVerfGG – anders als bei der Individualverfassungsbeschwerde gemäß § 52 Abs. 1 LVerfGG – nicht ausdrücklich genannt ist. Art. 53 Nr. 8 LV spricht lediglich von einer Beschwerde „wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung“, womit sprachlich dem Umstand Rechnung getragen wird, dass die Garantie kommunaler Selbstverwaltung auch eine institutionelle Garantie und nicht nur ein subjektives Recht der einzelnen Gebietskörperschaft enthält.

Das Gericht hat in seiner Rechtsprechung in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Kommentarliteratur bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass § 52 Abs. 2 LVerfGG (früher: § 51 Abs. 2 LVerfGG) lediglich den Prüfungsgegenstand begrenzt, nicht aber vom Erfordernis der Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung suspendiert. Hiervon geht auch § 54 LVerfGG (früher: § 53 LVerfGG) aus, wonach der Beschwerdeführer das nach seiner Auffassung verletzte Recht und die gesetzliche Bestimmung, durch die er sich verletzt fühlt, benennen muss (so etwa LVerfG M-V, Urt. v. 18.08.2011 - LVerfG 21/10 -, NordÖR 2011, 537 unter Hinweis auf Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 300 f.; Urt. v. 04.02.1999 - LVerfG 1/98 -, LVerfGE 10, 317, 321 m.w.N.). Das Gericht sieht sich damit zugleich in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung auch anderer Landesverfassungsgerichte (vgl. jüngst etwa LVerfG LSA, Urt. v. 10.05.2011 - LVG 47/10 -, UA S. 9 m.w.N.). Die Anforderungen an die Darlegung dieser Voraussetzungen hat es bereits (hier zusammengefasst) in seinem Urteil vom 26. Januar 2006 (- LVerfG 15/04 -, LVerfGE 17, 289, 292 ff.) wie folgt umschrieben:

Das Begründungserfordernis des § 19 Abs. 1 Satz 1 LVerfGG, ergänzend ausgeformt in § 54 LVerfGG, stellt Anforderungen an den Antrag selbst, die innerhalb der Frist, die für die jeweilige Verfahrensart gesetzlich vorgeschrieben ist, erfüllt sein müssen (vgl. BVerfGE 21, 359, 361; BVerfGE 24, 252, 259; Puttler in: Umbach/Clemens/ Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., § 23 Rn. 13).

Die von § 19 Abs. 1 Satz 2 LVerfGG verlangte Begründung muss vollständig und aus sich heraus verständlich sein. Dazu müssen der entscheidungserhebliche Sachverhalt substantiiert

vorgetragen und die wesentlichen rechtlichen Erwägungen dargelegt werden (Puttler a.a.O.). Dies gilt auch für das Vorliegen der besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen des jeweiligen speziellen verfassungsrechtlichen Verfahrens. Zwar prüft das Landesverfassungsgericht das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Verfassungsbeschwerde von Amts wegen, doch enthebt dies den Beschwerdeführer nicht der Notwendigkeit, dem Gericht die Tatsachen zu unterbreiten, aus denen sich die Zulässigkeit des Antrags ergibt. Die Darlegungslast für die Sachurteilsvoraussetzungen liegt grundsätzlich beim Beschwerdeführer (vgl. Puttler a.a.O. Rn. 19 unter Berufung auf J.F. Henschel, FS H. Simon, 1987, S. 95. 98, 101).

Das jeweilige besondere verfassungsrechtliche Verfahren bestimmt auch die Anforderungen an die Darlegung der Tatsachen, aus denen sich das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen ergeben soll. Die kommunale Verfassungsbeschwerde erfordert die hinreichend substantiierte Darlegung der Beschwerdebefugnis, d.h. die Darlegung, dass der Beschwerdeführer in seinem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 72 bis 75 LV verletzt sein kann (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss, LKV 2005, 165; st. Rspr.). Erforderlich ist die Darlegung der eigenen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit, also der Beschwer. Der Begründung muss das Gericht zunächst entnehmen können, dass der Beschwerdeführer selbst in seinem Selbstverwaltungsrecht verletzt sein kann. Dazu gehört, dass er zum einen Tatsachen angibt, aus denen sich seine faktische Belastung durch das angegriffene Gesetz ergibt. Zum anderen muss die Begründung erkennen lassen, dass die Möglichkeit der Verletzung des geltend gemachten Selbstverwaltungsrechts, gegebenenfalls in einer der speziellen Ausformungen nach Art. 72 bis 75 LV, durch die als verfassungswidrig gerügte Norm besteht. Nicht ausreichend ist etwa die Darlegung, dass das angegriffene Gesetz in einer Gesamtbetrachtung seiner typischen Auswirkungen auf die Kommunen diese beschwert oder dass andere als die beschwerdeführende Kommune in dem geltend gemachten Landesverfassungsrecht verletzt sein können. Weiter müssen die Unmittelbarkeit der Rechtsverletzung und die gegenwärtige Betroffenheit dargelegt werden.

Die Anforderungen an die Substantiierung der Begründung richten sich weiter nach dem Inhalt des geltend gemachten Rechts (SächsVerfGH, Urt. v. 23.11.2000 - Vf 49-VIII.97 -, SächsVBl. 2001, 67, 69). Wird die Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips gem. Art. 72 Abs. 3 LV geltend gemacht, muss sich aus der Begründung zunächst ergeben, dass das angegriffene Gesetz eine Pflicht zur Erfüllung einer Aufgabe enthält. Weiter muss – soweit dies im

Einzelfall zweifelhaft ist – dargelegt werden, dass die Erfüllung dieser Aufgabe zu einer Mehrbelastung des Beschwerdeführers selbst führt. Der Verweis auf einzelne Regelungen des Gesetzes und die Beschränkung der Darlegung darauf, dass diese Normierungen abstrakt zu Mehrbelastungen führen bzw. führen werden, genügt nicht. Vielmehr ist darzulegen, dass der beschwerdeführenden Kommune selbst solche Mehrbelastungen entstehen bzw. entstehen werden. Es muss darüber hinaus auch eine Auseinandersetzung mit den Bestimmungen des Gesetzes erfolgen, die eventuelle Mehrbelastungen kompensieren sollen oder entsprechende Auswirkungen haben können.

Diesen Anforderungen wird das Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht gerecht.

1. Konkret bezeichnet im Sinne des § 54 LVerfGG hat die Beschwerdeführerin die Rechtsnormen, durch die sie sich verletzt fühlt, nämlich § 25 Satz 2 bis 5 LNOG M-V. Hierbei handelt es sich um Folgeregelungen in Zusammenhang mit der grundlegenden Neuordnung der Kreisstruktur, wie sie mit Wirkung vom 04. September 2011 durch das Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Juli 2010 bewirkt wurde. Die angegriffenen Vorschriften begründen im Wege einer Sollvorschrift eine Handlungsverpflichtung für die neu geschaffenen Landkreise zum Abbau von übernommenen Altfehlbeträgen und geben dafür die Modalitäten vor. Die Beschwerdeführerin sieht sich dadurch belastet, dass sie als bisher dem Altkreis Parchim zugehörige Stadt zu einer Umlage nach Satz 2 der Vorschrift durch den neuen Landkreis herangezogen werden wird. Die Sätze 3 bis 5 der Vorschrift regeln sodann Einzelheiten der Bemessung und der Heranziehung, insbesondere die entsprechende Geltung des § 23 FAG M-V zur Kreisumlage.

2. Es erscheint schon zweifelhaft, ob die Ausführungen der Beschwerdeführerin den vorstehend bezeichneten Darlegungsanforderungen an die Präzisierung des Rechts bzw. der Rechte, die verletzt sein sollen, gerecht werden.

a) Das Erfordernis der Präzisierung der Rechtsverletzung gewinnt für die kommunale Verfassungsbeschwerde, die allgemein von der Verletzung des „Selbstverwaltungsrechts nach Artikel 72 bis 75“ spricht (Art. 53 Nr. 8 LV), deswegen besondere Bedeutung, weil das den Auftrag des Art. 28 Abs. 2 GG zur Gewährleistung einer Mindestgarantie nachvollziehende Recht

auf kommunale Selbstverwaltung in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV zuvörderst als institutionelle Garantie verstanden wird und subjektive Rechtspositionen, die Wehrfähigkeit gegenüber Übergriffen Dritter vermitteln, lediglich in einzelnen konkreten Ausprägungen dieses Selbstverwaltungsrechts ihren Ausdruck finden können (zu Art. 28 Abs. 2 GG vgl. etwa Löwer in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., Art. 28 Rn. 35, 43, 55 ff.). Derartige Ausprägungen finden sich entweder in den folgenden Absätzen der Vorschrift bzw. in den Artikeln 73 und 74 LV ausdrücklich normiert oder werden nach herkömmlicher Auslegung als derartige wesentliche subjektive und damit rügefähige Rechtspositionen verstanden. Letzteres gilt beispielsweise für die Gemeindehoheiten, die notwendige Voraussetzung dafür sind, dass von Eigenverantwortung überhaupt gesprochen werden kann, in Gestalt der Gebietshoheit, der gemeindlichen Planungshoheit, der Personal- und Organisationshoheit und der Rechtsetzungshoheit (Satzungsgewalt), während zur Finanz- und Steuerhoheit die Verfassung mit Art. 72 Abs. 3 LV (sog. striktes Konnexitätsprinzip) und Art. 73 LV (Finanzgarantie) eigenständige Garantien enthält (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 301: Recht auf kommunale Selbstverwaltung, verbunden mit der Garantie einer angemessenen Finanzausstattung; allgemein siehe Meyer in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, Art. 72 Rn. 5 ff., 21 ff.; auch Löwer, a.a.O., Art. 28 Rn. 69).

Die Kommunen sind als Träger der Selbstverwaltung nach Art. 69 LV Teil der öffentlichen Verwaltung, deren Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Sie unterliegen somit den Bindungen an Gesetz und Recht nach Art. 4, Art. 70 Abs. 1 LV und auch Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV, der die Berechtigung und Verpflichtung zur Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Gemeindegebiet dem „Rahmen der Gesetze“ unterwirft. Als Teil der gesamtstaatlichen Verwaltung sind die Kommunen notwendigerweise auch in deren föderale Steuerverfassung in Gestalt eines staatlichen Gesamtfinanzierungssystems (Art. 104a bis 115 GG) eingebunden. Daher vermag der bloße Umstand, dass eine gesetzliche Regelung überhaupt – mittelbar oder unmittelbar – finanzielle Auswirkungen auch auf Kommunen hat, diesen ein klagefähiges Abwehrrecht noch nicht zu vermitteln. Vielmehr bedarf es eines Vortrags, welcher Selbstverwaltungsaspekt in einer Art und Weise betroffen sein soll, die eine nähere Prüfung erfordert, ob die vorgegebenen Grenzen im staatlichen Finanzausstattungssystem überschritten sind.

b) Es kann dahinstehen, ob der Vortrag der Beschwerdeführerin insoweit die erforderlichlich Präzisierung enthält. Sie hatte sich – abgesehen von teilweise zunächst ungenauen Bezeichnungen der genannten Vorschriften – in erster Linie nur ganz allgemein auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie berufen. Im ursprünglichen Antrag werden zunächst das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV und Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV als verletzt bezeichnet im Sinne eines „Rechts auf einen ausgabenentsprechenden finanziellen Ausgleich“. Später (S. 18) wird ein Verstoß gegen „die Grundsätze des allgemeinen Finanzausgleichs (Art. 73 Abs. 2 LV)“ gerügt mit dem Argument, es werde das „Prinzip des bündischen Finanzausgleichs gebrochen“ und „das Rückwirkungsgebot [gemeint wohl: Rückwirkungsverbot] verletzt“. Mit Schriftsatz vom 31. August 2012 hat die Beschwerdeführerin die „kommunale Finanzhoheit“ als Element der Selbstverwaltungsgarantie nach Art 72 Abs. 1 LV als möglicherweise verletzt benannt, was jedenfalls anzunehmen sei, wenn sich ein staatlicher Eingriff als unverhältnismäßig erweise. Zugleich stellt sie die Erforderlichkeit der Altfehlbeitragsumlage in Frage, weil ein Ausgleich „ebenso durch das Land hätte erfolgen können“ oder „die dem neuen Landkreis angehörenden Gemeinden herangezogen werden könnten“. Ferner wahre der vorgenommene vertikale Finanzausgleich, zu dem Art. 73 Abs. 2 LV das Land als „Veranstalter“ berechtige, die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht. Wiederholt wird der Vorwurf des Verstoßes gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, gegen das Verbot der Nivellierung oder Übernivellierung und das Prinzip des bündischen Finanzausgleichs erhoben.

Soweit sich die Beschwerdeführerin auf eine als „möglich“ angesehene Verletzung des sogenannten strikten Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV beruft, wird lediglich geltend gemacht, die „Finanzierung der Kreisneuordnung und als Teil hiervon der Altfehlbeiträge sei Aufgabe des Landes und damit Aufgabe im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV“, deren Übertragung auf die Gemeinden einen entsprechenden finanziellen Ausgleich für die damit einhergehenden Mehrbelastungen nicht vorsehe.

3. Jedenfalls aber ergibt sich eine zumindest mögliche unmittelbare Verletzung der Beschwerdeführerin in den von ihr genannten Aspekten der kommunalen Selbstverwaltung durch die angegriffenen Vorschriften aus dem Sachverhalt nicht.

a) Bei der Landkreisneuordnung handelt es sich nicht um „eine übertragene Aufgabe“ i.S.d. Art. 72 Abs. 3 LV (striktes Konnexitätsprinzip). Wie schon der Begriff der „Altfehlbeträge“ aussagt, geht es bei diesen zudem nicht um eine neu auferlegte finanzielle Verpflichtung. Die Fehlbeträge in den Kreishaushalten bestanden und bestehen völlig unabhängig von der Neuordnung der Kreisstruktur; ihr Ausgleich musste und muss im Rahmen des bestehenden Systems der Finanzierung der öffentlichen und damit auch der kommunalen Haushalte gesucht werden.

Soweit die Beschwerdeführerin sich auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 116, 327) bezieht, ist darauf zu verweisen, dass diese im Verfahren der Normenkontrolle ergangen und hier schon deswegen nicht einschlägig ist, weil sie zum Gegenstand den Anspruch eines Landes auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung hat.

Soweit die Beschwerdeführerin die „Grundsätze des allgemeinen Finanzausgleichs“ verletzt sieht (Art. 73 Abs. 2 LV), wäre näher dazulegen gewesen, weshalb eine derartige durch die Kreisstrukturreform veranlasste Sonderregelung auf dem Gebiet des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs in Gestalt von Vorgaben für die Berechnung der Kreisumlage in bestimmten Fällen die Grenzen des dem Gesetzgeber allgemein eingeräumten weiten Gestaltungsspielraums (vgl. zuletzt etwa LVerfG M-V, Urt. v. 23.02.2012 - LVerfG 37/10 -, NordÖR 2012, 235, 237 m.w.N.) verlässt.

b) An der Beschwerdebefugnis fehlt es zudem, weil für eine Verletzung in eigenen Rechten unmittelbar durch die gesetzliche Regelung selbst nichts ersichtlich ist. Das Gericht verlangt in ständiger Rechtsprechung auch für die kommunale Verfassungsbeschwerde, dass der Beschwerdeführer neben den als verletzt angesehenen Rechten aus der Verfassung und den seine Rechte verletzenden Normen auch eine unmittelbare und gegenwärtige Selbstbetroffenheit darlegt (st. Rspr.; siehe insbes. Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 298, 314; vgl. auch Lange, Darlegungs- und Substantiierungspflichten im Verfassungsbeschwerdeverfahren, 2012, S. 96 ff. m.w.N. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Kommunalverfassungsbeschwerde, vorrangig konzentriert auf das Merkmal der Beschwerdebefugnis).

Der Beschwerdeführerin fehlt die unmittelbare Betroffenheit durch das Gesetz selbst bereits deswegen, weil ihre tatsächliche Belastung mit finanziellen Verpflichtungen überhaupt erst durch eine entsprechende Heranziehung zur Altfehlbetragsumlage durch den neuen Landkreis eintreten würde (so jetzt die beschlossene Haushaltssatzung des Landkreises Ludwigslust-Parochim, in deren Folge der Bescheid vom 03.09.2012 ergangen ist). Die Handlungsanweisung („...sollen ...erheben...“) in § 25 Satz 2 LNOG M-V richtet sich ausschließlich an die neuen Landkreise. Diesen ist zudem eine längere Frist zum Handeln eingeräumt („innerhalb von zehn Jahren“), die bei „Vorliegen einer besonders schwierigen Haushaltslage der betroffenen Gemeinden“ mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde um bis zu fünf Jahren verlängert werden kann (§ 25 Satz 4 LNOG M-V). Ferner soll – und darf – nur eine „angemessene“ Umlage erhoben werden (§ 25 Satz 2 LNOG M-V). Mit Inkrafttreten des Gesetzes allein stand somit für keine der potentiell betroffenen Gemeinden auch nur annähernd fest, ob überhaupt und – falls ja – wann und in welcher Höhe sie eine finanzielle Verpflichtung treffen würde. Erst wenn diese feststünde, ließen sich aber finanzielle Belastungen an den maßgeblichen Kriterien messen.

Die Beschwerdeführerin muss sich daher darauf verweisen lassen, zunächst gegen die Haushaltssatzung des Landkreises bzw. dessen Bescheid vom 03. September 2012 vorzugehen. Inwieweit eine kommunale Verfassungsbeschwerde gegen diese kommunale Satzung beim Bundesverfassungsgericht die Erschöpfung des Rechtsweges durch die Erhebung einer vorrangigen Normenkontrollklage vor dem Oberverwaltungsgericht nach § 47 Abs. 1 Nr. VwGO erforderte, wäre eine Frage, die gegebenenfalls dieses Gericht zu entscheiden hätte (vgl. BVerfGE 76, 107, 114 ff.).

Nach allgemeiner Auffassung, der sich das Landesverfassungsgericht verschiedentlich bereits angeschlossen hat, greift der Grundsatz der Subsidiarität der kommunalen Verfassungsbeschwerde wegen deren Natur als ausschließliche Rechtssatzbeschwerde dann ein, wenn die beanstandete Norm noch einer Konkretisierung durch eine nachrangige Norm bedarf, gegen die ihrerseits die Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann (LVerfG Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 301 unter Hinweis auf BVerfGE 71, 25, 35 f.; BVerfGE 76, 107, 113; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 697). In diesem Sinne hat etwa auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (Urt. v. 10.12.2002 - 10/01 -, juris = NVwZ 2003, 982) ausgeführt, dass es das Erfordernis unmittelbarer Betroffenheit der

Kommune verwehrt, gegen ein Gesetz vorzugehen, das noch der Konkretisierung durch eine untergesetzliche, ihrerseits mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angreifbare Rechtsnorm bedarf; die kommunale Körperschaft müsse dann den Erlass dieser Rechtsnorm abwarten und könne im Rahmen der gegen diese gerichteten Verfassungsbeschwerde auch die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Gesetzes erreichen (unter Hinweis auf BVerfGE 71, 25, 34 ff.; BVerfGE 76, 107, 112; Umbach in: Umbach/Clemens, BVerfGG, § 91 Rn. 46). Die Unmittelbarkeit der Betroffenheit fehle, wenn das Gesetz nicht eo ipso, sondern erst in Verbindung mit einer weiteren Norm auf den Rechtskreis der betroffenen Körperschaft einwirke oder die Betroffenheit vom Ergehen einer solchen Norm abhängige (unter Hinweis u.a. auf BVerfGE 70, 35, 50 f.; BVerfGE 72, 39, 43). Rechtsnorm in diesem Sinne kann nach Auffassung jenes Gerichts auch eine Kreissatzung sein.

Während das Landesverfassungsrecht mit Art. 53 Nr. 8 LV nur formelle Gesetze erfasst, kann nach Bundesverfassungsrecht Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerde jede „staatliche Rechtsnorm“ des Bundes oder der Länder sein. Diese Beschwerde ist also nicht auf formelle Gesetze beschränkt (für Rechtsverordnungen siehe BVerfGE 71, 25, 24; für „alle Arten vom Staat erlassener Rechtsnormen, die Außenwirkung gegenüber einer Kommune entfalten“ siehe BVerfGE 76, 107, 114; Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl., Art. 93 Rn. 74: Beschwerdegegenstand Gesetze im formellen und materiellen Sinne; Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 91 Rn. 33); auch Satzungen kommunaler Gebietskörperschaften wie Kreissatzungen als Norm des Landesrechtskreises können z.B. kreisangehörige Gemeinden belasten (Bethge, a.a.O., Rn. 35).

§ 91 Satz 2 BVerfGG schließt die kommunale Verfassungsbeschwerde zum BVerfG nur aus, soweit „eine Beschwerde wegen Verletzung des Rechtes auf Selbstverwaltung nach dem Rechte des Landes beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann“. Da dies nach dem Landes(verfassungs)recht Mecklenburg-Vorpommern nicht der Fall ist, weil sich die Landesverfassungsbeschwerde nur gegen formelle Gesetze richten kann (vgl. Classen in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, Art. 53 Rn. 45; siehe auch Sturm in: Sachs, GG, 5. Aufl., Art. 93 Rn. 104), müsste sich die Beschwerdeführerin nur dann nicht auf die Subsidiarität verweisen lassen, wenn es eine verfassungsgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit gegen eine derartige Satzung überhaupt nicht – also weder auf der Ebene des Landes- noch der des Bundesverfassungsgerichts – gäbe. Unzumutbar wäre eine Erschöpfung des Rechtsweges nur dann, wenn die Rege-

lung evident verfassungswidrig wäre (vgl. Sturm, a.a.O., Art. 94 Rn. 19; siehe auch § 58 Abs. 2 Satz 2 LVerfGG M-V). Dies ist nach Auffassung des Gerichts nicht der Fall. Im Gegenteil spricht vieles dafür, dass dies ein angemessener Weg sein kann, die Gemeinden der Altkreise zum Ausgleich der aufgelaufenen Altfehlbeträge heranzuziehen, zumal die in § 25 Satz 2 bis 5 LNOG gemachten Vorgaben („sollen“, „angemessene Umlage“, Möglichkeit einer Fristverlängerung) Raum lassen für die Berücksichtigung der spezifischen Belange der Beteiligten. Im Übrigen würden die Fachgerichte bei der Überprüfung von Verwaltungsakten oder Satzungen im Rahmen der Inzidentprüfung eine rechtliche Kontrolle auch des Gesetzes am Maßstab der Landesverfassung vornehmen.

C.

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

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler