

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 5/22

Verkündet am: 30. November 2023

Lohmann, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Im Namen des Volkes **Urteil**

In den Verfahren über die kommunalen Verfassungsbeschwerden der

1. Landeshauptstadt Schwerin,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Am Packhof 2-6, 19053 Schwerin

- Beschwerdeführerin zu 1. -

2. Hanse- und Universitätsstadt Rostock,
vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
Neuer Markt 1, 18055 Rostock

- Beschwerdeführerin zu 2. -

Prozessbevollmächtigte zu 1. und 2.:
Rechtsanwälte ...,

Beteiligt gemäß § 56 LVerfGG M-V:

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

Prozessbevollmächtigter:

...

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

Prozessbevollmächtigter:

...

**wegen Verletzung des Konnexitätsprinzips aus Art. 72 LV M-V durch das
Unterlassen einer gesetzlichen Regelung zum finanziellen Ausgleich von
Mehrbelastungen durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz vom 03.06.2021
(BGBl. I S. 1444)**

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Köster-Flachsmeyer,
die Vizepräsidentin Dr. Lehmann-Wandschneider,
den Richter Prof. Dr. Classen,
den Richter Tränkmann,
den Richter Hanenkamp,
die Richterin ter Veen und
den Richter Danter

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

31. August 2023

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Die Entscheidungen ergehen kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

A.

- 1 Die Beschwerdeführerinnen begehren die Feststellung, dass die unveränderte Beibehaltung ihrer Zuständigkeit als Trägerinnen der Jugendhilfe nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) vom 03.06.2021 (BGBl. I S. 1444) ohne finanziellen Ausgleich mit den Vorschriften der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V) über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar sei und eine Verletzung des Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV M-V vorliege.

I.

- 2 Die Beschwerdeführerinnen sind kreisfreie Städte in Mecklenburg-Vorpommern und gemäß § 1 des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) vom 23.02.1993 örtliche Trägerinnen der öffentlichen Jugendhilfe.
- 3 § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V lautet:
„Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und kreisfreien Städte.“
- 4 § 1 KJHG-Org M-V sollte zuletzt im Zuge der Kreisgebietsreform im Jahr 2006 durch Art. 17 des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.2006 (GVOBl. M-V S. 231) geändert werden. Jedoch wurde dieses Gesetz im Wesentlichen durch das Landesverfassungsgericht (LVerfG M-V) für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und insbesondere die Änderungen, die § 1 KJHG-Org M-V betrafen, für gegenstandslos erklärt (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 26.07.2007 – LVerfG 9/06 –, juris).

Bis zum 15.12.2008 war § 69 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII a. F. in Kraft, welcher lautete: „Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die örtlichen und überörtlichen Träger. Örtliche Träger sind die Kreise und die kreisfreien Städte. Landesrecht regelt, wer überörtlicher Träger ist.“	5
Auf Grund des Kinderförderungsgesetzes des Bundes vom 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403) hat § 69 Abs. 1 SGB VIII folgende noch geltende Fassung erhalten: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt.“	6
Mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz vom 03.06.2021, das am 09.06.2021 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I 1444) verkündet worden und in seinen wesentlichen Teilen am 10.06.2021 in Kraft getreten ist, sind zahlreiche Änderungen und Neuerungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt, die jedoch nicht die bestehenden Zuständigkeitszuweisungen betreffen.	7
II.	
Die Beschwerdeführerinnen haben mit Schriftsatz vom 08.06.2022, eingegangen am 09.06.2022, die vorliegenden kommunalen Verfassungsbeschwerden erhoben, mit denen sie eine Verletzung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 LV M-V geltend machen.	8
Zur Begründung tragen sie insbesondere vor:	9
1. Die kommunalen Verfassungsbeschwerden seien zulässig.	10
Eine Statthaftigkeit gemäß Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V sei gegeben, es werde sich gegen unterlassenes Landesrecht gerichtet. Dies sei vorliegend zulässig, weil die LV M-V mit dem strikten Konnexitätsprinzip gemäß Art. 72 Abs. 3 LV M-V eine bestimmte gesetzgeberische Handlungspflicht enthalte und den Beschwerdeführerinnen auch keine anderweitige Rechtsschutzmöglichkeit zur Verfügung stehe. Bei dem strikten Konnexitätsprinzip handele es sich um einen im	11

Verfassungsrecht fundierten Anspruch der Kommunen auf Rechtssetzung durch den Landesgesetzgeber, womit die Verfassung konkrete Ansprüche gewähre, die die Kommunen auch durchsetzen können müssten. Hieraus folge ein subjektives Recht auf Schaffung eines entsprechenden finanziellen Ausgleiches, wodurch die kommunale Selbstverwaltung näher ausgestaltet werde und von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie umfasst sei, deren Verletzung mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde gerügt werden könne.

- 12 Sie seien auch beschwerdefugt; sie seien selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV M-V verletzt. Entsprechend den Vorgaben des LVerfG M-V in seinen Urteilen vom 26.01.2006 – LVerfG 15/04 – und vom 19.08.2021 – LVerfG 2/19 u.a. – würden sie die „zur Erfüllung neuer Aufgaben“ notwendigen Mehrbelastungen und die Finanzlage vor und nach der Aufgabenübertragung darlegen.
- 13 Die Beschwerdeführerin zu 1.) trägt hierzu vor, dass ihr jährliche Mehrkosten zur Umsetzung des KJSG von knapp 8,8 Mio. Euro entstünden. Hierin seien Investitions(folge)kosten, Personalkosten sowie die nach derzeitiger Rechtslage wegfallende Kostenerstattung des Landes wegen des Rechtskreiswechsels des SGB IX zu SGB VIII enthalten. Sie müsse 17 neue Personalstellen schaffen und erhebliche Investitionen vornehmen, um den Anforderungen des reformierten Kinder- und Jugendhilferechts gerecht zu werden. Die zusätzlichen Personalkosten würden sich bereits auf ca. 770.000 Euro pro Jahr belaufen.
- 14 Die Beschwerdeführerin zu 2.) beziffert die sie jährlich treffenden Mehrkosten auf insgesamt 11,8 Mio. Euro. Die Summe umfasse ebenfalls Investitions(folge)kosten, Personalkosten sowie die nach derzeitiger Rechtslage wegfallende Kostenerstattung des Landes wegen des Rechtskreiswechsels des SGB IX zu SGB VIII. Sie müsse mehrere zusätzliche Personalstellen schaffen und erhebliche Investitionssummen aufbringen. Allein die jährlich hinzukommenden Personalkosten lägen bei knapp 677.000 Euro.

Sie – die Beschwerdeführerinnen – seien auch durch das angegriffene gesetzgeberische Unterlassen selbst betroffen. Sie treffe wegen § 1 KJHG-Org M-V eine gesetzliche Pflicht zur Umsetzung des KJSG. Infolge des gerügten gesetzgeberischen Unterlassens einer Kostendeckungsregelung müssten sie die mit der Umsetzung des KJSG verbundenen Mehrkosten derzeit selbst tragen. 15

Das von ihnen betriebene Verfahren gegen Vorschriften des KJSG vor dem Bundesverfassungsgericht – 2 BvR 1022/22 – stehe der Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerden nicht entgegen. Unmittelbare Auswirkungen auf das hiesige Verfahren habe der Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht nicht. Der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung in § 58 Abs. 2 LVerfGG M-V gelte hier nicht unmittelbar, da Rechtsschutz gegen ein Landesgesetz bzw. gegen ein verfassungswidriges Unterlassen eines Landesgesetzgebers nur durch das LVerfG M-V gewährt werden könne. Außerdem spreche die Rechtswegerschöpfung nur den Rechtsweg der jeweiligen Prozessordnung an, nicht aber die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts. Auch der Grundsatz der Subsidiarität in § 58 Abs. 3 LVerfGG M-V greife nicht. Die Norm sei auf das Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren vor dem LVerfG M-V nicht unmittelbar anwendbar. Hinzu komme, dass Landesrecht – und somit auch nicht das landesverfassungsrechtliche strikte Konnexitätsprinzip – kein Prüfungsgegenstand der vor dem Bundesverfassungsgericht erhobenen Verfassungsbeschwerde sei. 16

1. Die vorliegenden Kommunalverfassungsbeschwerden seien auch begründet. 17

Die angegriffene Untätigkeit des Landesgesetzgebers verletze sie in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 LV M-V. Das Unterlassen einer Kostendeckungsregelung durch das Land verstoße gegen das Konnexitätsprinzip, da ihnen durch § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V eine Aufgabe übertragen worden sei und diese bei ihnen Kosten verursache, ohne dass ein ausreichender finanzieller Ausgleich erfolge. Ihnen sei bewusst, dass das LVerfG M-V nicht zuletzt in seiner Entscheidung vom 19.08.2021 – LVerfG 2/19 u.a. – bei bundesrechtlich veranlassten Standarderhöhungen eine Anwendung des Konnexitätsprinzips abgelehnt 18

habe. Jedoch bestehe eine „Konnexitätslücke“, wenn das LVerfG M-V weiter an seiner Rechtsprechung festhalte.

- 19 Anknüpfungspunkt für die Anwendung des Konnexitätsprinzips sei immer eine Aufgabenübertragung des Landes zulasten der Kommunen. Die Aufgabenübertragung sei für die Pflicht zum Kostenausgleich konstitutiv und müsse durch Gesetz oder Rechtsverordnung erfolgen. Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip in Art. 72 Abs. 3 LV M-V sei auch bei einer bundesrechtlichen Veränderung der Aufgabenstandards und unveränderter landesrechtlicher Zuständigkeitszuweisung anwendbar, wenn der Landesgesetzgeber hinsichtlich des Kostenausgleichs untätig bleibe. Dabei sei zunächst davon auszugehen, dass der Aufgabenbegriff des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV M-V, der einen Zusatz „neu“ nicht enthalte, sowohl gänzlich neue Aufgaben als auch erst recht die Veränderung und Erweiterung bestehender Aufgaben umfasse.
- 20 Die konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung durch das Land sei vorliegend in § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V enthalten. Diese dynamische landesgesetzliche Aufgabenübertragungsnorm bestimme die Landkreise und kreisfreien Städte zu den örtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern. Zwar habe diese Norm, die bereits vor der Neufassung des § 69 SGB VIII bestanden habe, ursprünglich wegen der unmittelbaren bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisung in § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. nur deklaratorische Bedeutung gehabt. Im Zuge der Föderalismusreform I und der Regelung des Durchgriffsverbots in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sei diese bundesrechtliche Zuweisung jedoch ersetzt worden. In Folge der Neufassung des § 69 Abs. 1 SGB VIII bestimme nunmehr allein das Landesrecht die Träger. Dass § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V bereits vor der Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII die Landkreise und kreisfreien Städte zu den Aufgabenträgern der Kinder- und Jugendhilfe bestimmt habe, sei jedoch ohne Belang. Denn nach Wegfall der Regelung des § 69 Abs. 1 SGB VIII a. F. entfalte § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V nunmehr konstitutive Wirkung als Zuständigkeitszuweisung. Mit Inkrafttreten des § 69 Abs. 1 SGB VIII n. F. erfolge die Aufgabenzuweisung unmittelbar und originär durch die landesrechtliche Norm. Damit habe allein der Landesgesetzgeber die Aufgabenzuweisung an die Kommunen zu verantworten. Hieraus folge, dass dem § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V eine

konnexitätsrelevante Verpflichtungswirkung zukomme.

Da § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V eine dynamisch wirkende Aufgabenzuweisungsnorm sei, 21
beinhalte sie die Neuerungen des SGB VIII, weshalb eine landesgesetzliche „neue“
Aufgabenübertragung auf die Beschwerdeführerinnen vorliege. Die Anwendbarkeit des
Konnexitätsprinzips sei nicht von der Gesetzgebungstechnik oder dem (zufälligen)
Zeitpunkt der Gesetzgebung des Landes abhängig. Die landesrechtliche
Zuweisungsnorm des § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V aktualisiere die Aufgabenübertragung
stets aufs Neue, weil sie den allgemeinen Normbefehl enthalte, auch fortan geändertes
Sachrecht auszuführen. Für sie – die Beschwerdeführerinnen – wirkten die
Änderungen des SGB VIII im Zuge des KJSG über § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V
gleichsam wie eine neue Aufgabenübertragung. Denn nur durch die dynamische
Zuständigkeitsnorm werde ihre Verantwortlichkeit für die Umsetzung des KJSG
begründet. Dies sei in den Auswirkungen einer erstmaligen Verpflichtung zu einer
bestimmten öffentlichen Aufgabe gleichzustellen. Wäre die Zuweisungsnorm nicht
dynamisch, so könnte die Zuständigkeitszuweisungsnorm nur für das bestehende "alte"
Sachrecht gelten und liefere für Neuregelungen ins Leere.

Die fortlaufend dynamisch wirkende Aufgabenzuweisungsnorm stelle bereits das 22
erforderliche aktive Handeln des Landesgesetzgebers dar, welches fortwirke. Die
Beibehaltung einer landesrechtlichen Aufgabenzuweisungsnorm angesichts von
bundesrechtlichen Veränderungen im Sachrecht sei als eine bewusste Entscheidung
des Landesgesetzgebers dahingehend zu werten, dass die Aufgabenübertragung auf
die Landkreise und kreisfreien Städte auch erneut vom Willen des Landesgesetzgebers
umfasst sei, weil sie gerade beibehalten werde. Dem könne nicht entgegengehalten
werden, dass der Landesgesetzgeber diese Änderungen bei der Regelung der
bestehenden Aufgabenzuweisungsnorm nicht im Blick gehabt hätte. Denn er habe sich
bewusst sein müssen, dass es sich – vor allem im Sozialrecht – um ein dynamisches
Rechtsgebiet handele. Normiere er dennoch dynamische Zuweisungsvorschriften,
müsse er sich auch deren konnexitätsrechtliche Folgen zurechnen lassen. Andernfalls
hätte er auch auf einzelne Aufgaben bezogene statische Zuweisungen schaffen
können. Zudem sei das Land im Bundesrat am KJSG beteiligt gewesen, da es sich um
ein zustimmungspflichtiges Gesetz handele; daher sei das Handeln dem Land auch

zurechenbar.

- 23 Die Beschwerdeführerinnen beantragen,
festzustellen, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern durch die unveränderte Beibehaltung der Zuständigkeit der Beschwerdeführerinnen als Trägerinnen der Jugendhilfe und das gleichzeitige Unterlassen, die durch das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz - KJSG) (BGBl. I, Nr. 29 v. 09.06.2021, S. 1444) – im Besonderen durch Art. 1 Nr. 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 62, 64, Art. 2 Nr. 3, 4, 5 dieses Gesetzes – hervorgerufene Mehrbelastung bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Erlass eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung entsprechend finanziell auszugleichen, das Recht der Beschwerdeführerinnen auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 LV M-V verletzt hat, und dass der Landesgesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet ist, alsbald eine Regelung zu treffen, die den Anforderungen des Art. 72 Abs. 3 LV M-V gerecht wird und welche die durch das KJSG hervorgerufene Mehrbelastung der Beschwerdeführerinnen als Trägerinnen der Jugendhilfe ausgleicht.

III.

- 24 Der Landtag hält die kommunalen Verfassungsbeschwerden für unzulässig (1.) und unbegründet (2.).
- 25 1. Der Landtag hält die kommunalen Verfassungsbeschwerden für unzulässig.
- 26 Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, das Land Mecklenburg-Vorpommern habe es unterlassen, die durch das KJSG hervorgerufenen Mehrbelastungen bei der Wahrnehmung der dort geregelten Aufgaben durch Erlass eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung finanziell auszugleichen, seien die Verfassungsbeschwerden unzulässig, weil nach Art. 58 Nr. 8 LV M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V nur ein „Landesgesetz“ tauglicher Beschwerdegegenstand sein

könne. Ein gesetzgeberisches Unterlassen sei jedoch kein „Landesgesetz“ im Sinne der vorgenannten Vorschriften.

Auch fehle den Beschwerdeführerinnen die Beschwerdebefugnis. Soweit sie wegen der mit der Wahrnehmung der mit dem KJSG begründeten Aufgaben verbundenen Kosten einen Anspruch aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V auf Erlass einer Regelung zur Deckung der Ausgaben geltend machen, fehle es an der Beschwerdebefugnis, weil es in Anwendung der Grundsätze aus dem am 19.08.2021 verkündeten Urteil des LVerfG M-V – LVerfG 2/19 u.a. –, nicht möglich erscheine, dass den Beschwerdeführerinnen wegen der Gesetzgebung des Bundes ein Anspruch gegen das Land aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V zustehe. Da das Land nicht gehandelt habe, könne auch kein Recht der Beschwerdeführerinnen verletzt sein. 27

Zudem dürften die kommunalen Verfassungsbeschwerden auch deshalb unzulässig sein, weil der fachgerichtliche Rechtsweg nicht erschöpft sei. Soweit die Beschwerdeführerinnen den Erlass einer Bestimmung über die Deckung der mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe verbundenen Kosten anstreben, könne eine solche Bestimmung auch durch den Erlass einer Rechtsverordnung erfolgen. Der Erlass einer solchen Rechtsverordnung könne jedoch vor den Verwaltungsgerichten begehrt werden, etwa im Wege einer verwaltungsprozessualen Leistungs- oder Feststellungsklage. 28

Die Beschwerdefrist des § 53 LVerfGG M-V sei verstrichen, die kommunalen Verfassungsbeschwerden seien daher verfristet. Die Beschwerdeführerinnen seien gemäß § 1 KJHG-Org M-V örtliche Trägerinnen der öffentlichen Jugendhilfe. Diese Regelung datiere bereits vom 23.02.1993, so dass eine dagegen gerichtete kommunale Verfassungsbeschwerde spätestens 1994 hätte erhoben werden müssen. Auch falls für den Fristbeginn auf die Aufhebung der früheren bundesrechtlichen Regelung des § 69 Abs. 1 S. 2 SGB VIII a. F. im Jahr 2008 abgestellt würde, wonach örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kreise und kreisfreien Städte gewesen sind, wäre die Beschwerdefrist bereits im Jahr 2009 verstrichen. 29

- 30 Sofern die Beschwerdeführerinnen sich gegen ein Unterlassen des Landes wenden, fehle es bereits an einem tauglichen Beschwerdegegenstand, der eine Beschwerdefrist in Gang setzen könne.
- 31 Schließlich bestünden wegen § 58 Abs. 3 LVerfGG M-V Zweifel an der Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerden mit Blick auf das von den Beschwerdeführerinnen gegen die Bestimmungen des KJSG erhobene Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Sofern das Bundesverfassungsgericht auf die dortigen Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen hin die entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen für grundgesetzwidrig erklären würde, würde sich das vorliegende landesverfassungsgerichtliche Verfahren erübrigen, weil den Beschwerdeführerinnen nach keiner Betrachtungsweise Mehrkosten entstehen könnten.
- 32 2. Die kommunalen Verfassungsbeschwerden seien im Übrigen unbegründet.
- 33 Das Land Mecklenburg-Vorpommern habe das Recht der Beschwerdeführerinnen auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 72 Abs. 1 und 3 LV M-V nicht verletzt. Den Beschwerdeführerinnen stehe kein Anspruch auf Erlass einer Bestimmung über die Deckung der Kosten durch das Land Mecklenburg-Vorpommern zu. Zwar würden die Beschwerdeführerinnen durch das KJSG vom 03.06.2021 zur Erfüllung bestimmter Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII verpflichtet. Dies sei aber durch ein Bundesgesetz, nicht durch ein Landesgesetz erfolgt. Der von den Beschwerdeführerinnen geltend gemachte Anspruch auf Erlass einer Regelung zur Kostendeckung durch das Land setze zwingend eine Aufgabenübertragung durch ein Landesgesetz oder durch eine Landesrechtsverordnung voraus, woran es im vorliegenden Fall fehle. Dies ergebe sich in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung des LVerfG M-V aus dem Wortlaut der Regelung des Art. 72 LV M-V, der systematischen Stellung der Norm, ihrer Entstehungsgeschichte, dem Sinn und Zweck dieser Verfassungsbestimmung sowie aus dem Vergleich mit den Verfassungsbestimmungen anderer Länder und des Bundes.

Insbesondere sei hervorzuheben, dass kein rechtlich relevantes Unterlassen des Landesgesetzgebers angesichts der bundesrechtlichen Neuregelung durch das KJSG vorliege. Ein solches Unterlassen könne bereits nicht mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gerügt werden. Nach dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 LV M-V, setze ein „verpflichtet werden“ auf Seiten der Kommunen ein diesem Erdulden korrespondierendes aktives Handeln des Landesgesetzgebers voraus. Dieser könne nur durch Handeln verpflichten, nicht aber durch Nicht-Handeln.

34

Auch der ursprüngliche Erlass des KJHG-Org M-V aus dem Jahr 1993 vermöge keinen Anknüpfungspunkt für den geltend gemachten Anspruch auf eine Kostenregelung zu geben. Denn diese Norm sei weder im Zusammenhang mit einer geplanten bundesrechtlichen Regelung ergangen noch im Kontext dazu geändert worden. Es bestehe ein zeitlicher Zusammenhang weder zu der Föderalismusreform I im Jahr 2006 – mit der Einführung des Verbots der direkten Übertragung von Aufgaben vom Bund auf die Kommunen gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG und der Übergangsvorschrift des Art. 125a Abs. 1 GG – noch zur bundesgesetzlichen Aufhebung der Zuweisung der Aufgabe an die Landkreise und kreisfreien Städte in § 69 SGB VIII durch das Gesetz im Jahr 2008. Deshalb sei die Situation in Mecklenburg-Vorpommern auch nicht mit der Lage in Nordrhein-Westfalen vergleichbar, wo der dortige Verfassungsgerichtshof in einer Sondersituation eine Ausgleichspflicht des Landes für eine bundesrechtlich bewirkte Aufgabenerweiterung bejaht habe, weil der Erlass der landesrechtlichen Regelung „in unmittelbarem zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang“ mit dem Bundesgesetz gestanden habe.

35

Hinsichtlich der systematischen Gründe sei besonders darauf hinzuweisen, dass die Regelung über den Mehrbelastungsausgleich in Art. 72 Abs. 3 LV M-V in direktem Zusammenhang mit Verfassungsnormen wie Art. 72 Abs. 4 LV M-V über die Aufsicht des Landes über seine Kommunen stehe, die allesamt den Einfluss des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf seine Kommunen behandeln, nicht aber den Bund im Blick haben würden. So könne sich schon aus dieser Perspektive Art. 72 Abs. 3 LV M-V nicht auf die Verpflichtung der Kommunen zur Erfüllung von Aufgaben, die durch den Bund veranlasst wurden, beziehen.

36

- 37 Ferner gebe es keine grundgesetzliche Verpflichtung zur Schaffung eines landesrechtlichen Mehrbelastungsausgleichs. Dies folge bereits aus dem Umstand, dass die Verfassungsräume von Bund und Ländern getrennt seien. Es bleibe den Ländern überlassen, auf welche Weise sie die Kommunalfinanzen gewährleisten. Das Grundgesetz gebe in Art. 106 Abs. 7 GG lediglich den kommunalen Finanzausgleich vor und spreche in Art. 28 Abs. 3 GG eine allgemeine Bundesgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in den Ländern aus.
- 38 Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 72 Abs. 3 LV M-V sowie Sinn und Zweck der Regelung eines Mehrbelastungsausgleichs würden gegen die Auffassung der Beschwerdeführerinnen sprechen.

IV.

- 39 Die Landesregierung hält die kommunalen Verfassungsbeschwerden ebenfalls für unzulässig (1.), jedenfalls aber für unbegründet (2.).
- 40 1. Verfassungsbeschwerden gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers seien unzulässig.
- 41 Zwar habe der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 09.12.2014 – VerfGH 11/13 – eine Ausnahme von diesem Grundsatz zugelassen. Diese Ausnahme habe dazu gedient, in einem dem vorliegenden ähnlichen Fall die Nichtanwendbarkeit des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips verbindlich feststellen zu können. Dies sei hier jedoch nicht erforderlich, weil das LVerfG M-V die Frage bereits in seinem Urteil vom 19.08.2021 – LVerfG 2/19 u.a.– geklärt habe, und es keinen Grund gebe, weitere gleichgelagerte Verfassungsbeschwerden gegen gesetzgeberisches Unterlassen nunmehr noch als zulässig anzusehen. Hinzu komme, dass die Kommunen eine anderweitige Rechtsschutzmöglichkeit besitzen würden; sie könnten gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, §§ 13 Nr. 8, 91 BVerfGG eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht mit der Begründung erheben, der Bund habe kommunale

Aufgaben unter Verletzung von Art. 125a, Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verändert. Verstieße das Bundesgesetz gegen das Grundgesetz, wäre es verfassungswidrig und nichtig oder unanwendbar; belastende Wirkungen für die hiesigen Beschwerdeführerinnen könne das Gesetz dann nicht mehr entfalten.

2. Die Verfassungsbeschwerden seien jedenfalls unbegründet. 42

Eine Veränderung bestehender, bereits früher übertragener Aufgaben sei im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV M-V nur dann konnexitätsrelevant, wenn sie durch eine Norm des Landesrechts unmittelbar verursacht werde. Das Landesgesetz oder die Rechtsverordnung des Landes müsse sich gerade auf die Aufgabenveränderungen beziehen. Daran fehle es, wenn sich Aufgabenveränderungen aus dem Bundesrecht ergäben und der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine lange zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt sei. Der Zurechnungszusammenhang des Konnexitätsprinzips werde nur begründet, wenn die Aufgabenveränderung im eigenständigen Gestaltungsbereich des Landesgesetzgebers liege. Dies folge aus dem Wortlaut und der Systematik des Art. 72 Abs. 3 LV M-V. Zur weiteren Begründung könne auf die Rechtsprechung des LVerfG M-V in seinem Urteil vom 19.08.2021 Bezug genommen werden. 43

Dem stehe auch nicht entgegen, dass die Landesregierung Mitglieder in den Bundesrat entsende, der an der Bundesgesetzgebung mitwirke und im Fall von Geldleistungsnormen ein Zustimmungrecht (Art. 104a Abs. 4 GG) habe. Ein konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag liege darin nicht, zumal der Landesgesetzgeber seine Auffassung nicht in die Willensbildung des Bundesrates einbringen könne. Art. 72 Abs. 3 LV M-V kenne die Bundesratszustimmung nicht als konnexitätsauslösenden Tatbestand. 44

Dem Vorbringen, der Landesgesetzgeber verstoße gegen eine Rechtspflicht zum Handeln, wenn er nach einer bundesrechtlichen Änderung des Aufgabenbestandes eine anschließende Kostenregelung unterlasse, werde ebenso entgegengetreten wie der Auffassung, wonach eine landesrechtlich pauschale Verweisung auf ein 45

Bundesgesetz als dynamische Verweisung vorliege. Letztere sei schon deshalb ausgeschlossen, weil die landesrechtliche Übertragungsnorm vor 2006, dem Jahr des Inkrafttretens der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, 125a GG, und auch vor dem Jahr 2000, dem Jahr der Einführung des strikten landesrechtlichen Konnexitätsprinzips, in Kraft getreten sei. Ein Zurechnungszusammenhang im Sinne des Konnexitätsprinzips und damit ein Gesetzgebungsauftrag zum Erlass einer Kostenerstattungsregelung könne ausschließlich durch eine positive Regelung des Landesrechts ausgelöst werden, nicht durch eine Vorschrift des Bundesrechts in Kombination mit einem Unterlassen des Landes. Der möglicherweise hinter der Überlegung stehende Grundsatz der Letztverantwortung des Landes für die angemessene kommunale Finanzausstattung manifestiere sich im kommunalen Finanzausgleich nach Art. 73 Abs. 2 LV M-V.

- 46 Im Übrigen sei es landesrechtlich der Finanzausstattungsanspruch nach Art. 73 Abs. 2 LV M-V, der die Gemeinden vor einer Aushöhlung ihrer Finanzautonomie schütze. Im Verhältnis zum Bund müsse das Land, wenn seine Verpflichtungen aus dem kommunalen Finanzausgleich die Leistungsfähigkeit des Landes zu berühren oder zu beeinträchtigen drohen, die Notwendigkeit einer veränderten vertikalen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4, Abs. 4 GG geltend machen. Und schließlich würden bundesrechtlich Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 125a GG dem änderungswilligen Bundesgesetzgeber bei früher übertragenen Aufgaben Grenzen setzen. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG untersage dem Bund Aufgabenzuweisungen, zu deren Finanzierung weder der Bund noch das Land verpflichtet wären, weil es einerseits unmittelbare Finanz- und Erstattungsbeziehungen zwischen dem Bund den Kommunen – mit Ausnahme von Art. 91e Abs. 2 Satz 2, Art. 106 Abs. 8 GG – nicht gebe und nicht geben dürfe, andererseits die Konnexitätsregel des Landesverfassungsrechts aber nur bei einer Aufgabenzuweisung des Landesgesetzgebers gelte.

A.

- 47 Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

I.

Die Verfassungsbeschwerden sind als kommunale Verfassungsbeschwerden nach Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V statthaft. 48

Nach den genannten Vorschriften entscheidet das LVerfG M-V über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden wegen Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 72 bis 75 LV M-V durch ein Landesgesetz. Der Begriff Landesgesetz umfasst förmliche Landesgesetze (vgl. Classen, in: Classen/Sauthoff, LVerf M-V, 3. Aufl. 2023, Art. 53 Rn. 45) sowie in besonderen Konstellationen unterlassenes Landesrecht. Letzteres ist jedoch nur dann gegeben, wenn geltend gemacht wird, dass sich aus der Verfassung eine klar bestimmbare Handlungspflicht ergebe und anderweitige Rechtsschutzmöglichkeiten nicht bestehen. Der Einbezug landeslegislativen Unterlassens unter den Begriff Landesgesetz ist geboten, da die Rechtsschutzfunktion der Kommunalverfassungsbeschwerde ansonsten nicht verwirklicht werden könnte, wenn sich aus der Verfassung selbst konkrete Ansprüche ergeben, die von den Berechtigten anders nicht durchgesetzt werden könnten (vgl. auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.12.2014 – VerfGH 11/13 –, Rn. 63–64, juris). 49

Dieser Anforderung genügen die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen. Sie machen geltend, dass ein landeslegislatives Unterlassen vorliege, da die landesgesetzliche Zuständigkeitszuweisung in § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V trotz bundesgesetzlicher Änderungen am KJSG beibehalten wurde und kein finanzieller Ausgleich für die hieraus resultierenden Mehrkosten erfolgt sei, obgleich eine Ausgleichspflicht aufgrund des strikten Konnexitätsprinzips nach Art. 72 Abs. 3 LV M-V verfassungsrechtlich geboten sei. Durch den fehlenden verfassungsrechtlich gebotenen Kostenausgleich würden sie in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 LV M-V verletzt. 50

Eine anderweitige Rechtsschutzmöglichkeit besteht vorliegend nicht. Zwar haben die Beschwerdeführerinnen gegen Bestimmungen des KJSG Verfassungsbeschwerden 51

vor dem Bundesverfassungsgericht – 2 BvR 1022/22 – anhängig gemacht. Jedoch haben die verfassungsgerichtlichen Verfahren der Beschwerdeführerinnen vor dem LVerfG M-V und vor dem Bundesverfassungsgericht unterschiedliche Beschwerdegegenstände. Im Verfahren vor dem LVerfG M-V wird landesgesetzgeberisches Unterlassen beanstandet. Vor dem Bundesverfassungsgericht wird indes eine Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG aufgrund eines bundesgesetzlichen Durchgriffs auf die Beschwerdeführerinnen und einer damit einhergehenden Einschränkung des (finanziellen) Spielraums für ihre kommunale Selbstverwaltung geltend gemacht. Für den hier vorliegenden Verfahrensgegenstand ist eine Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 91 Satz 2 BVerfGG ausgeschlossen, da eine Verfassungsbeschwerde beim LVerfG M-V wegen Verletzung des Rechtes auf Selbstverwaltung nach § 52 Abs. 2 LVerfGG mit der Behauptung erhoben werden kann, dass ein Landesgesetz oder landesgesetzgeberisches Unterlassen das Recht auf Selbstverwaltung gemäß den Art. 72 bis 75 LV M-V verletzt.

- 52 Auch auf einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz können die Beschwerdeführerinnen hier nicht verwiesen werden.
- 53 Zum einen ist der Verwaltungsrechtsweg gegen das hier angegriffene legislative Unterlassen gemäß § 40 Abs. 1 VwGO nicht eröffnet, weil es sich vorliegend um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt und mit einer verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage nur ein Tätigwerden des Ordnungsgebers durchgesetzt werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.11.1988 – 7 C 115/86 –, Rn. 14, juris; Sodan, NVwZ 2000, 601 [607 f.]).
- 54 Zum anderen besteht nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV M-V ein Wahlrecht zwischen einer Regelung durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung aufgrund eines Gesetzes, weshalb ein Verfassungsverstoß durch landeslegislatives Unterlassen in diesem Bereich nur durch das LVerfG M-V festgestellt werden kann, dessen Prüfungskompetenz sich auf beide Alternativen erstreckt (in diesem Sinne auch: VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.12.2014 – VerfGH 11/13 –, Rn. 65, juris).

II.

Die Beschwerdeführerinnen sind auch beschwerdebefugt im Sinne von Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 52 Abs. 2 LVerfGG M-V; die Verfassungsbeschwerden genügen den Darlegungsanforderungen von §§ 19 Abs. 1 Satz 2, 52 Abs. 2, 54 LVerfGG M-V. 55

Nach Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 52 Abs. 2 LVerfGG M-V können Gemeinden, Landkreise und Landschaftsverbände die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, dass ein Landesgesetz das Recht auf Selbstverwaltung gemäß den Art. 72 bis 75 LV M-V verletze. Eine Beeinträchtigung der geltend gemachten Rechte durch die angegriffene Maßnahme bzw. das angegriffene Unterlassen muss möglich erscheinen und darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein. Dazu ist eine Darlegung der eigenen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit, also der Beschwer, erforderlich. Dazu gehört zum einen, dass die Tatsachen angegeben werden, aus denen sich die faktische Belastung ergeben soll. Zum anderen muss aus den Ausführungen in der Begründung erkennbar werden, dass die Möglichkeit der Verletzung des geltend gemachten Selbstverwaltungsrechts, gegebenenfalls in einer der speziellen Ausformungen nach Art. 72 bis 75 LV M-V, durch die als verfassungswidrig gerügte Norm besteht (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 26.01.2006 – LVerfG 15/04 –, Rn. 18, juris; LVerfG M-V, Urteil vom 20.12.2012 – LVerfG 13/11 –, Rn. 78, juris). Zu den Anforderungen an die Darlegung im Sinne von §§ 19 Abs. 1 Satz 2, 52 Abs. 2, 54 LVerfGG M-V im Rahmen einer Geltendmachung einer Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV M-V hat das LVerfG M-V im Urteil vom 26.01.2006 – LVerfG 15/04 – Rn. 19, juris, ausgeführt: 56

„Wird [...] die Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV als Rechtsverletzung 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. Dazu genügt es nicht, auf einzelne Regelungen des angegriffenen Gesetzes zu verweisen und die Darlegung darauf zu beschränken, dass diese Normierungen abstrakt zu Mehrbelastungen führen bzw. führen werden. Vielmehr

ist darzulegen, dass der beschwerdeführenden Kommune selbst solche Mehrbelastungen entstehen bzw. entstehen werden. Es muss darüber hinaus auch eine Auseinandersetzung mit Bestimmungen des Gesetzes erfolgen, die eventuelle Mehrbelastungen kompensieren sollen oder entsprechende Auswirkungen haben können. Die Anforderungen an die Begründung zu den Auswirkungen können nicht hoch sein, wenn die beschwerdeführende Kommune nur begrenzt oder nicht in der Lage ist, die tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes auch nur prognostisch zu überblicken, und sich auch aus anderen Quellen, insbesondere den Gesetzgebungsmaterialien, eine Prognose über die tatsächlichen Auswirkungen auf die einzelne Kommune nicht ergibt. Wird die Verletzung des Konnexitätsprinzips darin gesehen, dass der Gesetzgeber seiner aus Art. 72 Abs. 3 LV abzuleitenden Pflicht, die tatsächliche Kostenentwicklung bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Finanzierung der Kindertagesförderung zu beobachten und auf eine nachträglich entstandene Mehrbelastung zu reagieren (vgl. StGH Bad.-Württ., Urt. 05.10.1998, LVerfGE 9, 3, 16; VerfG Bbg, Urt. v. 18.12.1997, LVerfGE 7, 144, 158 f.), nicht genügt hat, ist diese Mehrbelastung darzulegen. Zugleich muss dargelegt werden, dass diese Mehrbelastung nicht durch die in § 18 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V vorgesehene Steigerung der finanziellen Beteiligung des Landes an den allgemeinen Kosten der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege aufgefangen wird.“

57 Im Urteil vom 17.06.2021 – LVerfG 9/19 –, Rn. 45, juris, wurde weiter ausgeführt:

„Von einer Mehrbelastung kann nur durch einen Vergleich der kommunalen Aufgaben und ihrer Kosten vor und nach der Übertragung durch das Land rechnerisch als Differenz zwischen den Kosten einerseits und den Entlastungen und Einnahmen andererseits ausgegangen werden (Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 63). Sie liegt vor, wenn hiernach eine höhere finanzielle Belastung verbleibt, die zu einer Verringerung des den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung stehenden finanziellen Spielraum führen würde (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2017 – 63/15 –, Rn. 97, juris).“

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabes sind die Darlegungsanforderungen erfüllt. 58
Eine Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips erscheint möglich. Die Beschwerdeführerinnen sind nach § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V für die Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Sie machen geltend, dass eine Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V vorliege, die zu einer wesentlichen Mehrbelastung führe und deshalb vom Land entsprechend finanziell auszugleichen sei, und dass sie ohne Ausgleich in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV M-V in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 72 Abs. 3 LV M-V verletzt seien. Die Beschwerdeführerinnen haben auch im Einzelnen dargelegt, dass durch die Änderungen, Neuerungen und Erweiterungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe qualitative und quantitative Änderungen vorgenommen wurden, welche von den Beschwerdeführerinnen umzusetzen sind. Sie haben insbesondere dargelegt, dass ihnen für diese Aufgabenwahrnehmung ausgleichslose Mehrkosten entstehen. Die Beschwerdeführerin zu 1.) beziffert die jährlichen Mehrkosten zur Umsetzung des KJSG auf insgesamt knapp 8,8 Mio. Euro Investitions(folge)kosten, Personalkosten sowie nach derzeitiger Rechtslage wegfallende Kostenerstattung des Landes. Die Beschwerdeführerin zu 2.) beziffert die sie jährlich treffenden Mehrkosten auf insgesamt 11,8 Mio. Euro Investitions(folge)kosten, Personalkosten sowie nach derzeitiger Rechtslage wegfallende Kostenerstattung des Landes.

Der Beschwerdebefugnis steht auch nicht die bisherige Rechtsprechung des LVerfG 59
M-V zum Konnexitätsprinzip entgegen (vgl. u. a. LVerfG M-V, Urteil vom 19.08.2021 – LVerfG 2/19 u.a. –). Die Frage, ob das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV M-V im vorliegenden Fall (tatsächlich) verletzt ist, wenn die inhaltlich maßgeblich kostenauslösenden Vorschriften nicht durch die Landeslegislative, sondern durch die Bundeslegislative erfolgt, ist eine Frage der Begründetheit.

III.

Die Verfassungsbeschwerden sind fristgerecht erhoben worden. 60

- 61 Gemäß § 53 LVerfGG M-V ist die kommunale Verfassungsbeschwerde binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes zu erheben. Bei einem legislativen Unterlassen ist die Bestimmung sinngemäß anzuwenden. Das bedeutet, dass eine – unterstellte – Handlungspflicht des Landesgesetzgebers, die mit einer (bundesgesetzlichen) Ausweitung der den Kommunen landesgesetzlich zugewiesenen Aufgaben verbundenen Belastungen auszugleichen, erst ab dem Inkrafttreten der bundesgesetzlichen Aufgabenerweiterung entstehen kann und daher für den Fristbeginn auf diesen Zeitpunkt abzustellen ist.
- 62 Davon ausgehend ist die Beschwerdefrist gewahrt. Das KJSG ist in seinen für dieses Verfahren relevanten Teilen am 10.06.2021 in Kraft getreten. Die Verfassungsbeschwerden wurden mit Schriftsatz vom 08.06.2022, eingegangen bei Gericht am 09.06.2022, binnen der Jahresfrist erhoben.

IV.

- 63 Das Verfahren ist nicht auszusetzen.
- 64 Gemäß § 31 Abs. 1 LVerfGG M-V kann das LVerfGG M-V sein Verfahren bis zur Erledigung eines bei einem anderen Gericht anhängigen Verfahrens aussetzen, wenn für seine Entscheidung die Feststellungen oder die Entscheidung dieses anderen Gerichts von Bedeutung sein können.
- 65 Unabhängig von der Frage, ob der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 1 LVerfGG M-V nur anhängige Verfahren vor einem Fachgericht erfasst (vgl. Lenz/Hansel, in: Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 33 Rn. 2, 4; Schneider, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2021, § 33 Rn. 8, 11) würde sich im Falle des Obsiegens der Beschwerdeführerinnen vor dem Bundesverfassungsgericht zwar die Frage nach dem Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführerinnen im vorliegenden landesverfassungsgerichtlichen Verfahren stellen; eine Erledigung träte aufgrund der unterschiedlichen Streitgegenstände hingegen nicht ein. Eine Aussetzung des Verfahrens nach § 31 Abs. 1 LVerfGG M-V ist demnach weder

zwingend noch werden von den Beteiligten Gründe vorgetragen, die eine Aussetzung angezeigt erscheinen lassen. Solche sind auch nicht ersichtlich.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Die Beibehaltung der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Trägerinnen der Jugendhilfe durch den Landesgesetzgeber nach Inkrafttreten des KJSG ohne gleichzeitige Kostenausgleichsregelung verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 LV M-V in seiner Ausprägung durch das Konnexitätsprinzip in Art. 72 Abs. 3 LV M-V. 66

Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV M-V gewährleistet wie auch Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung bedeutet Aktivierung der Bürger für ihre eigenen Angelegenheiten (LVerfG M-V, Urteil vom 26.07.2007 – LVerfG 9/06 –, Rn. 107, juris) und umfasst auch einen gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung; denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit voraus (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 18.12.2003 – LVerfG 13/02 –, Rn. 43, juris; LVerfG M-V, Urteil vom 11.05.2006 – LVerfG 1/05 –, Rn. 90 ff., juris). 67

Hierzu gehört auch das Recht auf einen Kostenausgleich gemäß Art. 72 Abs. 3 LV M-V. Nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV M-V können Gemeinden und Kreise durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. 68

Das LVerfG M-V hat in seinem Urteil vom 17.06.2021 – LVerfG 9/19 –, Rn. 56, juris, zum in Art. 72 Abs. 3 LV M-V enthaltenen Konnexitätsprinzip ausgeführt: 69

„Art. 72 Abs. 3 LV enthält ein striktes Konnexitätsprinzip, weil danach eine Aufgabenübertragung nur erfolgen darf, "wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden." Mit der Einführung des Prinzips strikter Konnexität zwischen gesetzlicher Aufgabenübertragung oder -erweiterung und Regelung des Kostenausgleichs soll sichergestellt werden, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden (Schutzfunktion). Die Regelung soll zu mehr Transparenz und einer Schärfung des Kostenbewusstseins führen (Warnfunktion) (Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10. Januar 2017 - 8/15 -, Rn. 34, juris).“

- 70 Mit dem Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips hat sich das LVerfG M-V in seinem Urteil vom 19.08.2021 – 2/19 u.a. –, Rn. 84 - 87, juris, auseinandergesetzt und konkretisiert:

„Das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV M-V setzt voraus, dass die dort angesprochene Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber erfolgt. Zwar wird zum Teil angenommen, dass das Konnexitätsprinzip auch zum Tragen kommt, wenn die Aufgabenübertragung durch den Bund erfolgt ist (Meyer, in: Classen u.a. (Hrsg.), Landesverfassung, 2. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 54, mit Hinweis auf die Gemeinsame Erklärung von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden; offen lassend LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 25.02.2020, LVG 5/18, Rn. 67).

Demgegenüber haben mehrere Landesverfassungsgerichte angenommen, dass das Konnexitätsprinzip nicht zum Tragen kommt, wenn der Bund seine Regelungen ändert und es auf Landesebene eine ältere Kostenregelung gibt (VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, Rn. 75 ff.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 30.10.2015 – 65/14).

Dem schließt sich das erkennende Gericht für das Landesverfassungsrecht von Mecklenburg-Vorpommern an. Die in Art. 72 Abs. 3 LV M-V angesprochene Verpflichtung der Gemeinden und Kreise durch Gesetz kann sich unmittelbar nur auf die Landesgesetzgebung beziehen. Anlass zu einem anderen Verständnis bietet der Wortlaut der Norm in der Landesverfassung nicht. Verpflichtungen für den Bundesgesetzgeber kann die Landesverfassung überdies ohnehin nicht begründen. Zudem könnte der Landesgesetzgeber die Verpflichtung zur Gleichzeitigkeit nicht erfüllen, weil er immer nur im Anschluss an die Bundesgesetzgebung handeln kann.

Die erwähnte Warnfunktion des Konnexitätsprinzips kann nur zum Tragen kommen, wenn der die Aufgaben übertragende Gesetzgeber mit dem ausgleichspflichtigen Gesetzgeber identisch ist, es sich also um den Landesgesetzgeber handelt. Im vorliegenden Fall liefe die Warnfunktion leer, weil der Gesetzgeber, der die neuen Maßstäbe setzt, hier der Bundestag, nicht identisch ist mit demjenigen, der durch Art. 72 Abs. 3 LV M-V gewarnt werden soll, nämlich der Landtag. Die Grundidee des Konnexitätsprinzips, dass der Landesgesetzgeber neue Aufgaben, die mit finanziellen Belastungen für Gemeinden und Kreisen verbunden sind, nur schaffen soll, wenn er einen entsprechenden Ausgleich schafft, lässt sich auf Entscheidungen des Bundesgesetzgebers nicht übertragen, weil dem Landesgesetzgeber insoweit keine Möglichkeit der direkten Einflussnahme offensteht.“

An dieser Auffassung hält das Gericht fest und ergänzt, dass das Konnexitätsprinzip 71
nur auf Aufgaben Anwendung finden kann, die durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht wurden.

Es bestehen keine normativen Anhaltspunkte für die Annahme, dass es sich bei 72
landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisungen – vorliegend § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V – um dynamisch wirkende Aufgabenzuweisungsnormen handelt, nach denen sich die Aufgabenübertragung stets aufs Neue aktualisiert. Ein Beibehalten der bestehenden Zuständigkeitszuweisung bei bundesgesetzlichen Änderungen der

Aufgaben und stellt daher keine bewusste Entscheidung des Landesgesetzgebers dar und führt nicht zur Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips. Hierfür spricht bereits der Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 LV M-V, in dem es heißt: „Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung [...] verpflichtet werden“. „Verpflichtet werden“ setzt ein aktives Handeln voraus; eine Verpflichtung kann nicht durch ein Unterlassen erfolgen (vgl. Engelken, DÖV 2015, 184 [186]).

- 73 Die von den Beschwerdeführerinnen angeführte Schlussfolgerung, dass ansonsten die bestehende Zuständigkeitszuweisung nur für das „alte“ Sachrecht gelte, trifft nicht zu, denn grundsätzlich gilt die Zuständigkeitszuweisung unabhängig von der Quantität und Qualität der zugewiesenen Aufgaben. Diese greift auch bei nachträglichen Änderungen. Gerade wegen der dynamischen Verweisung bedarf es keines erneuernden gesetzgeberischen Aktes, damit Änderungen an den Aufgaben auch von der Zuständigkeitszuweisung umfasst sind. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Modifikationen regelmäßig nicht sauber nach Aufgabenteilen unterschieden werden können (vgl. Engelken, a. a. O.) und in der Praxis Rechtsunsicherheit bestehen würde, wenn die zuständige Stelle ohne erneute gesetzliche Zuständigkeitsaktualisierung prüfen würde, in welchem Umfang sie Aufgabenänderungen zu beachten hätte.
- 74 Dieses Verständnis von Art. 72 Abs. 3 LV M-V wird auch nicht durch die Auslegung des Begriffs „Landesgesetz“ im Sinne von Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V infrage gestellt, wonach unter den oben genannten Voraussetzungen auch ein landeslegislatives Unterlassen einbezogen ist. Eine Handlungspflicht für das Land bestand hier schon deshalb nicht, weil die Zuständigkeitsregelung bereits zuvor gesetzlich getroffen war.
- 75 Später eintretende gesetzliche Änderungen, die nicht auf einer unmittelbaren Handlung des Landesgesetzgebers beruhen, stellen keine zurechenbare Handlung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV M-V dar.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Maßstab, die der 76
Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.12.2014 – VerfGH 11/13 –,
juris, und Urteil vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09 –, juris, aufgestellt hat. Danach sind
bundesgesetzliche Aufgabenerweiterungen nach geltendem Verfassungsrecht in dem
Sonderfall konnexitätsrelevant, dass der Bund aus Anlass einer derartigen
Aufgabenerweiterung seine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen aufhebt und
das Land diese Zuständigkeit in unmittelbarem zeitlichen und inhaltlichen
Zusammenhang mit diesen Vorgängen durch eine landesgesetzliche
Zuständigkeitsregelung den Kommunen überträgt.

Ein derartiger Zusammenhang ist hier nicht gegeben. Die deklaratorische Vorschrift 77
des § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V erlangte ihren konstitutiven Charakter bereits im Jahr
2008 mit den Reformen, die im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz des
Bundes standen. Seitdem gab es keine Änderungen an der Aufgabenzuweisung durch
den Landesgesetzgeber.

Aus diesem Grund scheidet auch eine Übertragung der Rechtsgedanken, die die 78
Beschwerdeführerinnen aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Brandenburg
vom 30.04.2013 – VfGBbg 49/11 –, juris, ziehen, aus. Dieser Entscheidung lag ein Fall
zugrunde, bei dem erstmals eine zunächst deklaratorische Regelung des Landes durch
den Wegfall einer bundesgesetzlichen Zuständigkeitszuweisung konstitutiven
Charakter erlangte, der Beibehaltung der vormals deklaratorischen landesrechtlichen
Regelung jedoch erkennbar ein erneuter Wille und eine bewusste Entscheidung des
Landesgesetzgebers zugrunde lag. Diese bewusste Entscheidung des
Landesgesetzgebers bestimmte dort maßgeblich die konstitutive Wirkung. Dafür gibt es
– wie ausgeführt – im hier vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte. Zudem ging es in
dem Fall um Vorschriften des dortigen Landesrechts, die die Mehrkosten auslösten,
während vorliegend bundesgesetzliche Normen des KJSG hierfür ursächlich sind.

Zudem ist die Beteiligung des Landes im Bundesrat nach Art. 104a Abs. 4 GG keine 79
der Landeslegislative zurechenbare Handlung. Denn im Rahmen der
Bundesgesetzgebung liegt ausschließlich dem Bund zurechenbares Handeln vor; die
Warnfunktion des Konnexitätsprinzips kann daher auf Landesebene nicht ausgelöst

werden. Auch wenn ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist das Handeln des Bundesrates nicht den Ländern zuzurechnen, da es sich bei dem Bundesrat um ein Verfassungsorgan des Bundes handelt, welches gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG aus Mitgliedern der Landesregierungen gebildet wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 30.07.1958 – 2 BvF 3/58 –, Rn. 41, juris; BVerfG, Urteil vom 18.12.2002 – 2 BvF 1/02 –, Rn. 137, juris). Der Landtag als Adressat von Art. 72 Abs. 3 LV M-V ist nicht beteiligt. Zudem gilt das Gesetz auch in den Bundesländern, deren Vertreter im Bundesrat ihre Zustimmung verweigert haben.

- 80 Eine analoge Anwendung des Konnexitätsprinzips auf Fälle des gesetzgeberischen Unterlassens kommt aufgrund der auf Klarheit und strikte Beachtung zielenden Vorschriften des Finanzverfassungsrechts nicht in Betracht. Die Finanzverfassung gibt einen festen Rahmen, der auf Formenklarheit und Formenbindung bedacht ist, vor, der einer Aufweichung und Anreicherung durch Analogiebildung verschlossen ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 06.11.1984 – 2 BvL 19/83 –, Rn. 89, juris; BVerfG, Urteil vom 28.03.2002 – 2 BvG 1/01 –, Rn. 41, juris; so auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.12.2014 – VerfGH 11/13 –, Rn. 85, juris). Hierfür spricht auch, dass im Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips die finanziellen Bedürfnisse der kommunalen Körperschaften Vorrang haben vor den finanziellen Bedürfnissen des Landes, ohne Prüfung der gegebenenfalls bestehenden Unterschiede der jeweiligen Finanzkraft.

C.

- 81 Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG M-V). Auslagen werden nicht erstattet (§ 34 Abs. 2 LVerfGG M-V).

Köster-Flachsmeyer

Dr. Lehmann-Wandschneider

Prof. Dr. Classen

Tränkmann

Hanenkamp

ter Veen

Danter