

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



verkündet am 29. Januar 2026

Lohmann, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Az.: LVerfG 3/20

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verfahren über die kommunale Verfassungsbeschwerde des

Landkreises Vorpommern-Greifswald,
vertreten durch den Landrat Michael Sack,
Feldstraße 85 a, 17489 Greifswald

— Beschwerdeführer —

Prozessbevollmächtigter:
Prof. Dr. Hellermann,
Hardenbergstrasse 12A, 33615 Bielefeld

Beteiligt gemäß § 56 LVerfGG M-V:

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

Prozessbevollmächtigter:

Prof. Dr. Wolfgang Zeh,
Marktstraße 10, 72359 Dotternhausen

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

Prozessbevollmächtigter:

Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstraße 2, 80538 München

**wegen Verletzung des Konnexitätsprinzips aus Art. 72 LV M-V durch die
Neugestaltung des Finanzierungssystems der Kindertagesförderung in
Mecklenburg-Vorpommern durch das Kindertagesförderungsgesetz M-V (KiföG
M-V) vom 4. September 2019 (GVObI. M-V S. 558)**

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 Schmidt

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

30. Oktober 2025

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

A.

- 1 Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerde ist die Vereinbarkeit der Neugestaltung des Finanzierungssystems der Kindertagesförderung in Mecklenburg-Vorpommern im Zuge der Abschaffung der Elternbeiträge für die Kindertagespflege zum 1. Januar 2020 durch das Kindertagesförderungsgesetz M-V (KiföG M-V) vom 4. September 2019 (GVOBl. M-V S. 558) mit Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V).

I.

- 2 Der Beschwerdeführer ist ein Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern. Nach § 1 Abs. 1 des Landesjugendhilfeorganisationsgesetzes – KJHG-Org M-V vom 23. Februar 1993 (GVOBl. M-V S. 158), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 19. März 2024 (GVOBl. M-V S. 87 (95)), sind die Landkreise und kreisfreien Städte die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern.
- 3 Mit dem KiföG M-V vom 4. September 2019 wurde für die Eltern die Beitragsfreiheit der Kindertagesförderung eingeführt (§ 29 Abs. 1 KiföG M-V) und

die Finanzierung der Kindertagesförderung geändert. Zuvor erfolgte die Finanzierung der Kindertagesförderung nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V) vom 1. April 2004 (GVOBl. M-V S. 146), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 417), durch Festbeträge des Landes an die Kreise in Höhe von ca. 43,43 Prozent der Gesamtkosten, Festbeträge der Kreise in Höhe von 28,8 Prozent des Landesanteils, einem gemeindlichen Finanzierungsbeitrag in Höhe von mindestens 50 Prozent der Restkosten sowie im Übrigen durch Elternbeiträge. Zum 1. Januar 2019 wurde eine vollständige Entlastung von Elternbeiträgen für das zweite und jedes weitere Kind in der Kindertagesförderung eingeführt (§ 21 Abs. 5 des KiföG M-V a.F. in der Fassung vom 13. Dezember 2018). Mit der vollständigen Abschaffung der Elternbeiträge durch das KiföG M-V vom 4. September 2019 wurde der Festbetrag des Landes auf 54,5 Prozent der tatsächlichen Kosten der Kindertagesförderung erhöht sowie eine kindbezogene Pauschale der Gemeinden an die Landkreise und kreisfreien Städte eingeführt. Im Übrigen sind die Kreise für die Finanzierung der Kita-Entgelte verantwortlich.

- 4 Im Einzelnen sind folgende Bestimmungen des KiföG M-V vom 4. September 2019 in der ab dem 1. Januar 2020 gültigen Fassung von besonderer Bedeutung:

5 § 25 Grundsätze der Finanzierung

(1) Die Kindertagesförderung in Kindertageseinrichtungen sowie in der Kindertagespflege wird gemäß §§ 26, 27 und 28 gemeinsam durch das Land, die Gemeinden und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe finanziert. Ausgenommen bleiben gemäß § 29 Absatz 1 die Kosten der Verpflegung.

(2) Die Träger von Kindertageseinrichtungen können sich durch nicht refinanzierbare Eigenanteile an den Kosten ihrer Einrichtung beteiligen.

(3) Soweit Kinder in Kindertageseinrichtungen oder in Kindertagespflege Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch oder dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch erhalten, erfolgt die Finanzierung dieser Leistungen auf Grundlage des Achten Buches Sozialgesetzbuch oder des Neunten Buches Sozialgesetzbuch.

6 § 26 Finanzielle Beteiligung des Landes

(1) Das Land beteiligt sich jährlich in Höhe von 54,5 Prozent an den Kosten der Kindertagesförderung. Grundlage sind die Ausgaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im jeweiligen Haushaltsjahr für die Entgelte nach § 24 Absatz 1 und 3 sowie die laufende Geldleistung der Tagespflegepersonen nach § 23 des Achten Buches Sozialgesetzbuch. Zu den Kosten nach Satz 1 gehören auch die Ausgaben für die Fach- und Praxisberatung nach § 16 sowie die Fort- und Weiterbildung von Tagespflegepersonen nach § 20, soweit diese nicht in den Ausgaben nach Satz 2 enthalten sind.

(2) Das Land gewährt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bis zur jeweiligen Abrechnung der Kosten nach Absatz 1 Abschlagszahlungen auf diese Kosten. (...)

7 § 27 Finanzielle Beteiligung der Gemeinden

(1) Die Gemeinden beteiligen sich an den Kosten der Kindertagesförderung mit einer kindbezogenen Pauschale für die Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Gemeinde haben. Die Gemeinden zahlen die kindbezogene Pauschale an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Der Gemeindeanteil pro Kind in der Kindertagesförderung beträgt im Jahr 2020 monatlich 149,33 Euro und im Jahr 2021 monatlich 152,76 Euro. Ab dem Jahr 2022 wird die Höhe der monatlichen Gemeindepauschale jährlich durch Erlass des für Kindertagesförderung zuständigen Ministeriums festgesetzt. Die Pauschale entspricht 32,0 Prozent an den Kosten der Kindertagesförderung im Sinne von § 26 Absatz 1 Satz 2 und 3 im vorvergangenen Jahr, dividiert durch die gemeldete Anzahl der Plätze im Sinne von § 26 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz im vorvergangenen Jahr. Der sich danach ergebende Betrag wird pro Jahr um jeweils 2,3 Prozent gesteigert und in eine monatliche Pauschale umgerechnet. Bei der Festsetzung der Pauschale sich ergebende Bruchteile von 0,005 und mehr werden auf ganze Hundertstel aufgerundet, im Übrigen abgerundet. Das Verfahren zur Weiterleitung der Gemeindeanteile an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe kann durch Satzung der Landkreise und kreisfreien Städte bestimmt werden.

(2) Die Gemeinde, in der die Förderung angeboten wird oder werden wird, ist über die Verhandlung über die Leistung, das Entgelt und die Qualitätsentwicklung nach § 24 zu informieren und kann an dieser beratend teilnehmen.

8 § 28 Finanzielle Beteiligung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

(1) Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewähren monatlich zur Finanzierung der Kindertagesförderung den Trägern der Kindertageseinrichtungen Entgelte nach § 24 Absatz 1 und 3. Zur Finanzierung der Entgelte verwenden die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Mittel des Landes, die von den Gemeinden zu entrichtenden kindbezogenen Pauschalen sowie eigene Mittel. Entsprechendes gilt für die laufende Geldleistung der Tagespflegepersonen nach § 23 des Achten Buches Sozialgesetzbuch.

(2) Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe leisten nur an Träger von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen, die die Standards dieses Gesetzes einhalten und die Mittel ausschließlich zur Finanzierung der Kindertagesförderung einsetzen. Die Mittel werden nur an solche Träger von Einrichtungen geleistet, die sich an den jeweiligen tariflichen Bedingungen orientieren und sich verpflichten, ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mindestens ein Stundenentgelt in Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes zu zahlen. Satz 2 gilt nicht für Auszubildende, Praktikanten und Praktikantinnen sowie Studierende.

9 § 29 Finanzielle Beteiligung der Eltern

(1) Eltern entrichten keine Beiträge zu den Entgelten nach § 24 Absatz 1 und 3 sowie den laufenden Geldleistungen der Tagespflegepersonen nach § 23 des Achten Buches Sozialgesetzbuch. Eltern tragen die Kosten der Verpflegung in der Kindertagesförderung. Die Kosten für die Verpflegung insgesamt und die Kosten der Mittagsverpflegung sind gegenüber den Eltern jeweils gesondert auszuweisen.

(2) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist zur Übernahme der Verpflegungskosten verpflichtet, soweit den Eltern eine Kostenbeteiligung nicht

oder nur anteilig zuzumuten ist. Bei der Prüfung der Zumutbarkeit findet § 90 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch Anwendung. Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zahlt die zu übernehmenden Verpflegungskosten an den Träger der Kindertageseinrichtung oder an die Tagespflegeperson.

(3) Eltern tragen die durch erhöhte Betreuungszeiten bei Mehrbedarf nach § 7 Absatz 3 und während der Schulferien nach § 6 Absatz 5 entstehenden Kosten entsprechend einer Vereinbarung mit dem Träger der jeweiligen Einrichtung oder der Tagespflegeperson. Absatz 2 gilt entsprechend und § 90 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch findet Anwendung.

- 10 Die wesentlichen gesetzlichen Änderungen des KiföG M-V, insbesondere in den §§ 26 bis 28 KiföG M-V, traten zum 1. Januar 2020 in Kraft (§ 37 Abs. 3 des Gesetzes zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V) vom 4. September 2019). Zugleich ist die vorherige Fassung des KiföG M-V vom 1. April 2004 (GVOBl. M-V S. 146), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 31. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 417), außer Kraft getreten.
- 11 Ausweislich der Gesetzesbegründung zum KiföG M-V im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 27. März 2019 (Landtagsdrucksache 7/3393) bezweckte das Gesetz die Einführung der Elternbeitragsfreiheit ab 1. Januar 2020, die Vereinfachung und Entbürokratisierung des Systems der Finanzierung der Kindertagesförderung, die Stärkung der Elternrechte und die gesetzliche Standardanpassung für die Grundqualifikation im Bereich der Kindertagespflege (S. 2). In der Begründung wird unter anderem ausgeführt (S. 3 ff.):

„Der Wegfall der Elternbeiträge führt auf der Ebene der Träger der Kindertageseinrichtungen und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur deutlichen Verwaltungsvereinfachung. Auch auf Ebene der Gemeinden und des Landes kommt es zu einer Verwaltungsvereinfachung.

Das Land beteiligt sich ab 1. Januar 2020 in Höhe von 54,5 Prozent an den entgeltwirksamen, verhandelten Kosten für die Kindertagesförderung.

Die verschiedenen Förderstränge der Kindertagesförderung, die bislang insbesondere für die Träger der Kindertageseinrichtungen, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und das Land aufwendige Verwaltungsverfahren nach sich gezogen haben, werden gebündelt und in einer einzigen Förderung ausgereicht.

Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Kindertagesförderung erfolgt ab 1. Januar 2020 auf Basis einer kindbezogenen Pauschale. Der Gemeindeanteil beträgt im Jahr 2020 monatlich 149,33 Euro und im Jahr 2021 monatlich 152,76 Euro für die Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Gemeinde haben. Ab dem Jahr 2022 wird diese monatliche Pauschale jährlich durch Erlass angepasst. Grundlage für die Berechnung der monatlichen Pauschale sind 32,0 Prozent der Kosten der Kindertagesförderung im vorvergangenen Jahr. Damit werden die Gemeinden gemäß ihrem bisherigen Anteil an den Kostenentwicklungen beteiligt. Durch die jährliche Anpassung der Gemeindepauschale ist dauerhaft eine Verteilung der Kosten in der Kindertagesförderung auf das Land, die Gemeinden und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe entsprechend der prozentualen Kostenverteilung zum Stichtag 1. März 2018 gewährleistet. (...)

Auch im Rahmen des neuen Finanzierungssystems der Kindertagesförderung in Mecklenburg-Vorpommern vereinbaren die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Entgelte mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ihnen der Sicherstellungsauftrag gemäß § 8 des Gesetzesentwurfs und die Planungshoheit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe obliegt. (...)

Aufseiten der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe führt das neue Verfahren ebenfalls zu mehr Planungssicherheit und einem weniger aufwendigen Verfahren, da von allen Gemeinden ein gleich hoher Beitrag pro Kind auf der Einnahmeseite kalkuliert werden kann. Dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe kommt somit insgesamt eine seiner gesetzlichen Verantwortung gleichlautende Steuerungsfunktion zu.“

- 12 Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen lautet es im Gesetzentwurf (S. 9 f.):

„Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhalten zur unterjährigen Finanzierung der Kindertagesförderung Abschlagszahlungen im Jahr 2020 für jeden in Vollzeitäquivalente umgerechneten belegten Platz in Höhe von 3.473 Euro. Dieser Betrag wurde auf der Basis des prozentualen Anteils des Landes an den Kosten der Kindertagesförderung im Jahr 2018 und der Anzahl der in Vollzeitäquivalente umgerechneten Plätze ermittelt und für die Jahre 2019 und 2020 jeweils um 2,3 Prozent gesteigert. Die Abschlagszahlung des Landes wird ab dem Jahr 2021 jährlich um 2,3 Prozent gesteigert, auch um die zukünftige Entwicklung der Entgelte im Finanzierungssystem im Lichte des Liquiditätserfordernisses bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu gewährleisten. Aus diesem Grund wird für die Berechnung der Abschlagszahlungen auch die Anzahl der Plätze um weitere 2 Prozent jährlich gesteigert. Ab dem Jahr 2020 sind die im Haushalt der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ausgewiesenen Kosten der Kindertagesförderung Basis für eine Spitzabrechnung zwischen dem Land und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Die Spitzabrechnung erfolgt erstmals mit Wirkung zum 31. Dezember 2020.

Die allgemeine Kostenentwicklung in der Kindertagesförderung insbesondere durch Anpassungen bei Lohnkosten sowie eine mögliche gesteigerte Inanspruchnahme der Kindertagesförderung werden durch das Land im Umfang von 54,5 Prozent mitgetragen. (...)

Der Finanzierungsbeitrag der Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe orientiert sich bei der Umstellung des Finanzierungssystems der Kindertagesförderung an der derzeit bestehenden Belastung. Der Finanzierungsbeitrag der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhöht sich durch die Elternbeitragsfreiheit insgesamt nicht. Zudem können die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erstmals davon ausgehen, dass sich das Land an den Kosten mit 54,5 Prozent beteiligt und nicht allein mit einem fest definierten Betrag, wie ihn die derzeit geltenden Regelungen zur Finanzierung der Kindertagesförderung vorsehen.“

- 13 Zu den Auswirkungen von Aufgabenübertragungen im Sinne des Konnexitätsprinzips heißt es (S. 11):

„Die Umstellung des Finanzierungssystems der Kindertagesförderung führt bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zu einer deutlichen Vereinfachung und Entbürokratisierung des Verwaltungsverfahrens (negative Konnexität). Die unter Nummer 6 Buchstabe a aufgeführten Landesmittel müssen den Trägern der Kindertageseinrichtungen nicht mehr in getrennten Verwaltungsverfahren zugewiesen werden, sondern können einheitlich zum Bestandteil der Entgeltverhandlungen gemacht werden. Der komplexe Vollzugsaufwand zur Umsetzung der bisherigen Elternbeitragsentlastungen entfällt, da zukünftig - mit Ausnahme der Kosten für die Verpflegung - Elternbeiträge nicht mehr erhoben werden. Zudem müssen die Landkreise und kreisfreien Städte zukünftig nicht mehr jede einzelne Gemeinde an den unterschiedlichen Kosten verschiedener Kindertageseinrichtungen beteiligen, sondern können mit der landeseinheitlichen kindbezogenen Gemeindepauschale kalkulieren. Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten keine zusätzliche neue Aufgabe. Konnexitätskosten entstehen daher nicht.“

- 14 Auf Grundlage einer Vereinbarung vom 21. September 2020 zwischen der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern zum Verfahren zur Evaluierung der Finanzbeziehungen infolge der Umsetzung des Kindertagesförderung-Gesetzes Mecklenburg-Vorpommern einigten sich Landesregierung und Landkreistag mit Ergänzung vom 4./5. Januar 2021 darauf, ab 1. Mai 2021 über etwaige Mehrbelastungen beim KiföG M-V für die Landkreise im Jahr 2020 zu verhandeln. Sollte bis zum Beginn der parlamentarischen Sommerpause 2021 keine Einigung über einen etwaigen Mehrkostenausgleich erzielt werden, sollte ein gemeinsames Gutachten zur Überprüfung der rechtlichen Ansprüche und gemeldeten Daten beauftragt werden, an dessen Ergebnis sich Landesregierung und der Landkreistag gebunden sahen. Nachdem eine Einigung von Landesregierung und Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern ausgeblieben und mehrere Vergabeverfahren durchgeführt worden waren, wurde ein Auftrag zur Erstattung eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens zu möglichen Mehrbelastungen aufgrund der Neuregelung des Finanzierungssystems und deren Konnexitätsrelevanz erteilt. Dieses lag unter dem 25. Juli 2024 vor.

- 15 Die verfahrensgegenständlichen Vorschriften wurden schließlich mit Wirkung zum 1. Januar 2025 geändert. Der in § 26 Abs. 1 Satz 1 KiföG M-V vorgesehene Finanzierungsanteil des Landes wurde erhöht und beträgt seitdem – statt 54,5 Prozent – 55,22 Prozent der Kosten der Kindertagesförderung. Zudem wurde das System der Abschlagszahlungen nach § 26 Abs. 2 KiföG M-V modifiziert. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden nach § 27 Abs. 1 KiföG M-V wurde von der zuvor bestehenden landesweiten Pauschale auf eine kindbezogene Platzkostenbeteiligung in Höhe von 31,49 Prozent der Kosten des in Anspruch genommenen Platzes umgestellt, wobei die laufenden Kosten maßgeblich sind.

II.

- 16 Mit Schriftsatz vom 21. Dezember 2020, eingegangen bei Gericht am 28. Dezember 2020, hat der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde gegen die §§ 25, 26, 27 und 28 des KiföG M-V vom 4. September 2019 erhoben.
- 17 Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor:
- 18 1. Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Insbesondere liege die Beschwerdebefugnis vor und sei hinreichend dargelegt. Entgegen der Auffassung des Landtages handele es sich um eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung im Sinne einer Finanzierungsregelung. Soweit in der Stellungnahme des Landtags aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26. November 2009 abgeleitet werde, es handele sich um eine nicht konnexitätsrelevante bloße Organisations- oder Existenzaufgabe, gehe dies fehl. Anders als in dieser Entscheidung seien die Finanzierungsregelungen der §§ 25 ff. KiföG M-V keine Aufgaben lediglich interner Natur, deren Wahrnehmung notwendig sei, damit die Kommunen die ihnen obliegenden Sachaufgaben überhaupt erfüllen können. Es werde vielmehr eine konkrete, auf eine bestimmte Sachaufgabe bezogene Finanzierungsaufgabe statuiert.
- 19 Mit der Antragsschrift werde auch eine Mehrbelastung des Beschwerdeführers hinreichend dargelegt. § 28 Abs. 1 KiföG M-V erlege den Landkreisen eine Fehlbedarfsfinanzierung auf, die nach dieser Vorschrift eine nach den gesetzlich festgeschriebenen Beiträgen von Land und Gemeinde verbleibende Deckungslücke schließen müssten. In diesem Sinne sei die Deckungslücke von den weiteren Finanzierungsregelungen in §§ 25 ff. KiföG M-V abhängig. Die

Mehrbelastung folge zwar bereits aus den Vorfinanzierungskosten in Folge unzureichender Abschlagszahlungen des Landes, im Kern stütze sich die Verfassungsbeschwerde aber auf die verbleibende Finanzierungslücke nach der gesetzlich vorgesehenen Spitzabrechnung. Mit der Beschwerdeschrift seien die Belastungen der Landkreise insgesamt und des Beschwerdeführers im Einzelnen auf Grundlage der zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Datengrundlagen dargelegt worden. Zu diesem Zeitpunkt hätten feststehende Beträge für das Jahr 2020 noch nicht mitgeteilt werden können, weil diese erst einem Ergebnishaushalt entnommen werden könnten. Nach erfolgtem Jahresabschluss für das Jahr 2020 könne für den Beschwerdeführer eine Mehrbelastung in Höhe von 3.038.136,46 Euro mitgeteilt werden.

- 20 Soweit im Übrigen eine detailliertere Darlegung der Mehrbelastungen bereits im Rahmen der Antragsbefugnis gefordert werde, würden unerfüllbare Anforderungen aufgestellt, weil dies erst nach erfolgter Spitzabrechnung substantiiert ausgeführt werden könne, eine solche aber erst nach Ablauf der Beschwerdefrist für eine Kommunalverfassungsbeschwerde erfolgt sei.
- 21 Dem Beschwerdeführer könne nicht entgegengehalten werden, die geltend gemachte Mehrbelastung beruhe teilweise auf erhöhten Standards, die von dem Beschwerdeführer zu verantworten und zu finanzieren seien. Im Landesvergleich stellten sich die Platzkosten, insbesondere im zahlenmäßig weit dominierenden Bereich der Kindertagesstätten, im Landkreis Vorpommern-Greifswald als niedrig dar. Auch seien bei dem Beschwerdeführer Einsparungen bei den Verwaltungskosten, namentlich Personalkosteneinsparungen, nicht eingetreten. Der Gesetzgeber habe in der Gesetzesbegründung nur sehr abstrakt auf einzelne zu Verfahrensvereinfachungen führende Änderungen der Rechts- und Leistungsbeziehungen verwiesen, weshalb vom Beschwerdeführer nicht erwartet werden könne, mit der Beschwerde detailliert die nach dem KiföG alter und neuer Fassung begründeten Verwaltungsaufwände darzulegen.
- 22 2. Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei auch begründet, weil die Neufassung der §§ 25 bis 28 KiföG M-V eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV M-V in Ausprägung des Konnexitätsprinzips nach Art. 72 Abs. 3 LV M-V bewirke. Die Landkreise und kreisfreien Städte würden als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in

erweitertem Umfang zur Finanzierung der Kindertagesförderung verpflichtet. Die Finanzierungsvorschriften des KiföG M-V enthielten keine den Anforderungen genügende Kostendeckungsregelung und damit keinen Ausgleich der den Landkreisen auferlegten Mehrbelastungen. Die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Kostendeckungs- und Mehrbelastungsregelungen sei festzustellen.

- 23 Durch die Novellierung habe der Landesgesetzgeber dem Beschwerdeführer als örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine neue Aufgabe in Form einer im Vergleich zur früheren Rechtslage weitergehenden Finanzierungslast bei der Aufgabe der Kindertagesförderung übertragen. Auch eine belastende Veränderung bereits bestehender Aufgaben sei eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung. Die Differenz in der Ausgestaltung der Aufgabe liege darin, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht mehr nur durch einen Festbetrag an der Finanzierung der Kindertagesförderung beteiligt seien, sondern aus eigenen Mitteln eine nach den Beiträgen von Land und Gemeinden verbleibende Deckungslücke schließen müssten. Das Landesverfassungsgericht habe ausdrücklich anerkannt, dass die Übertragung von Finanzierungslasten für die Erledigung einer Sachaufgabe konnexitätsauslösend sein könne. Die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe könnten sich den finanziellen Mehrbelastungen nicht entziehen.
- 24 Die gesetzlichen Regelungen bewirkten eine Mehrbelastung, der kein vollständiger Ausgleich gegenüberstehe. Eine Mehrbelastung folge bereits aus den unzureichend bemessenen Abschlagszahlungen, gravierender sei aber das Verbleiben einer hohen Mehrbelastung nach der in § 26 Abs. 4 KiföG M-V vorgesehenen Spitzabrechnung. Aus der Verpflichtung der Landkreise nach § 28 Abs. 1 KiföG M-V, Deckungslücken nach der Leistung der Gemeindepauschalen und der Beiträge des Landes aus eigenen Mitteln zu schließen, folge eine erhebliche Mehrbelastung bei den Sachausgaben. Die Mehrbelastung werde schon dadurch indiziert, dass alle Landkreise nicht ohne Mehrausgaben auskämen. Dies beruhe nicht auf einem unzureichend sparsamen Ausgabeverhalten, weil Spielräume angesichts des Sicherstellungsauftrages nach § 8 KiföG M-V und den in § 28 Abs. 2 KiföG M-V ausdrücklich hervorgehobenen Bindungen, die eine faktische Verpflichtung auf Tariftreue und Mindestlohngewährung bewirkten, begrenzt seien. Wenn der Gesetzgeber eine

pauschalierende und Kostensenkungspotenziale bei der Wahrnehmung der Aufgabe berücksichtigende Regelung vorsehe, müsse jede einzelne betroffene Kommune die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit haben, diese Potenziale durch zumutbare eigene Anstrengungen realisieren zu können. Dies sei auch unter Berücksichtigung etwaiger Kosteneinsparungspotenziale bei den Verwaltungskosten nicht der Fall. Entgegen der Annahme in der Gesetzesbegründung führe die Neuregelung des Finanzierungsregimes für die Kindertagesförderung bei den Landkreisen nicht zu Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben. Einsparungen würden dort bereits nicht hinreichend substantiiert dargelegt, weil es an einer Abschätzung der durch etwaige Verwaltungsvereinfachungen möglichen Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben fehle. Hinzu kämen zusätzliche Verwaltungsaufwände bei der Beitreibung der Gemeindepauschalen, die nicht berücksichtigt worden seien.

- 25 Das im Auftrag von Landesregierung und Landkreistag erstellte Gutachten vom 25. Juli 2024 bestätige eine Mehrbelastung der Kreise durch das KiföG n.F. und den Anspruch auf entsprechenden Ausgleich. Ein detaillierter Vergleich zwischen alter und neuer Rechtslage zeige eine konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, die für den Beschwerdeführer und die anderen Landkreise eine Kostenquote bewirke, die deren Anteil nach dem KiföG a.F. übersteige. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssten einen höheren Anteil an den Kosten der Kindertagesförderung als vor der Änderung des KiföG M-V tragen, wenn die Kostensteigerungen über der im Gesetz niedergelegten Indexierung lägen. Die Prognose des Gesetzgebers sei mangelhaft, weil bei dem prozentual bestimmten Gemeindeanteil Kostensteigerungen nur durch eine Anhebung der Bemessungsgrundlage um jeweils 2,3 Prozent pro Jahr berücksichtigt würden und darüber hinaus gehende Kostenzunahmen mangels nachlaufender Abrechnung den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zur Last fielen. Auch die Berechnung des Landesanteils auf Grundlage der Summe der bisherigen Landesbeiträge in Relation zu den Gesamtkosten der Kindertagesförderung, gesteigert um jeweils 2,3 Prozent für die Jahre 2019 und 2020, sei für das Land vorhersehbar zu niedrig erfolgt.
- 26 Die Annahme, ein prozentualer Landesanteil von 54,5 Prozent an den Gesamtkosten reiche aus und eine verbleibende Quote von 13,5 Prozent für die

örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe belaste diese nicht stärker, sei angesichts der Zugrundelegung der zu niedrigen Bemessungsgrundlage verfehlt. Gemessen an den höheren tatsächlichen Gesamtkosten der Kindertagesförderung im Jahr 2020 wäre ein höherer Anteil des Landes erforderlich gewesen, um eine Mehrbelastung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu vermeiden. Die Anfangslücken sowohl bei dem Gemeinde- als auch dem Landesanteil bewirkten eine stetig größer werdende Dauerlücke. Das Gutachten bestätige auch, dass die Mehrausgaben der Landkreise nicht auf einem unzureichend sparsamen Ausgabeverhalten beruhen könnten, weil die Spielräume der örtlichen Träger aufgrund des ihnen auferlegten Sicherstellungsauftrages und der in § 28 Abs. 2 KiföG M-V hervorgehobenen Bindungen stark begrenzt seien. Die Annahme des Gesetzgebers, im Verwaltungsvollzug seien Mehrbelastungen Einsparungen an anderer Stelle entgegenzuhalten, sei ohne verwaltungswissenschaftliche Analyse nicht belastbar. Die Gesetzesbegründung enthalte insofern lediglich eine grobe Schätzung, die eine unzureichende Prognosegrundlage darstelle.

- 27 Auf Grundlage der geprüften Jahresabschlüsse der Finanzhaushalte aller Landkreise sowie von Zahlen aus der Kita-Datenbank des Ministeriums für Bildung und Kindertagesförderung könnten die Mehrbelastungen des Beschwerdeführers errechnet werden. So habe der im Jahr 2020 tatsächlich gezahlte Gemeindeanteil in absoluten Zahlen um 3.062.487,18 Euro unter dem gesetzlich vorgesehenen Anteil von 32 Prozent gelegen. Bei einem Vergleich der vom Beschwerdeführer im Jahr 2020 tatsächlich zu tragenden Kosten mit den Kosten, die dem Landkreis fiktiv nach den Finanzierungsregelungen des KiföG M-V alter Fassung entstanden wären, ergebe sich eine Mehrbelastung in Höhe von 2.770.269,93 Euro. Für die Folgejahre seien Mehrbelastungen in Höhe von 3.889.585,57 Euro (2021), 3.830.974,17 Euro (2022) und 5.121.188,54 Euro (2023) festzustellen. Insbesondere aufgrund des unzureichend bemessenen, hinter dem gesetzlich vorgesehenen Anteil von 32 Prozent an den Gesamtkosten zurückbleibenden Gemeindeanteils und aufgrund des prozentual zu niedrig angesetzten Landesanteils an den Gesamtkosten sei bei dem Beschwerdeführer eine Mehrbelastung in mehrfacher Millionenhöhe eingetreten, die von Jahr zu Jahr tendenziell zunehme.

- 28 Der vom Gesetzesgeber auch für anwachsende Personalkosten angenommene Steigerungsfaktor von 2,3 Prozent sei vor dem Hintergrund der Hochrechnungen der Kosten der Kindertagesbetreuung vom Jahr 2018 auf das Jahr 2020 von vornherein zu gering bemessen gewesen. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern habe bereits vor Inkrafttreten des KiföG die Erwartung einer Kostensteigerung von 4,5 Prozent geäußert. Im Übrigen fehle es an einer transparenten und nachvollziehbaren gesetzgeberischen Begründung des Steigerungsfaktors von 2,3 Prozent.
- 29 Die Mehrbelastung werde nicht durch Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes – FAG M-V zum 1. Januar 2020 kompensiert, weil Zuweisungen nicht durch zusätzliche Mittel hinterlegt seien und als Vorwegabzug die für Schlüsselzuweisungen verbleibende Finanzausgleichsmasse verringerten. Der Beschwerdeführer könne ebenso wenig auf eine Refinanzierung im Wege der Kreisumlage verwiesen werden, weil dies der Funktion der Kreisumlage widerspreche und eine sachwidrige Ungleichbehandlung der belasteten Gemeinden begründen würde. Eine Kostendeckung müsse stattdessen durch das Land gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern erfolgen.
- 30 Der Beschwerdeführer beantragt,
- §§ 25, 26, 27, 28 des Gesetzes zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V) vom 4. September 2019 (GVObI. M-V S. 558) wegen der Verletzung des Rechts der Selbstverwaltung nach Art. 72 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

III.

- 31 Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde bereits für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.
- 32 1. Die Verfassungsbeschwerde sei mangels Beschwerdebefugnis unzulässig. Soweit sich der Beschwerdeführer gegen die §§ 25 bis 27 KiföG M-V wende, fehle

es bereits an der eigenen Betroffenheit, weil insofern den Kreisen und kreisfreien Städten keine bestimmte Aufgabe auferlegt werde.

- 33 In § 28 KiföG M-V sei zwar eine eigene Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte an der Finanzierung der Kindertagesförderung vorgesehen. Insofern fehle es aber an der Darlegung eines konnexitätsrelevanten Sachverhaltes. Dem Beschwerdeführer werde weder eine neue Aufgabe zugewiesen noch werde für diesen erstmals eine Finanzierungslast begründet. Stattdessen werde die Technik zur Ermittlung des Finanzierungsanteils der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verändert. Die Erhöhung der vom Beschwerdeführer zu tragenden Kosten in den Jahren seit 2020 beruhe aber nicht auf der Neufassung der Bestimmung des § 28 KiföG M-V. Veränderungen der Kosten in absoluten Beträgen lägen in der Natur der Sache und wären auch bei Weiterführung des bis einschließlich 2019 praktizierten Modells der Finanzierungsverteilung eingetreten, weshalb es – auch unter Berücksichtigung der vom Beschwerdeführer zu nutzenden Wirtschaftlichkeits- und Einsparpotentiale – an einem konnexitätsrelevanten Sachverhalt fehle.
- 34 Das Begründungserfordernis des § 19 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 54 LVerfGG M-V erfordere die hinreichend substantiierte Darlegung der Beschwerdebefugnis innerhalb der für die kommunale Verfassungsbeschwerde geltenden Jahresfrist. Diese Anforderungen seien nicht erfüllt. Selbst wenn man das Vorbringen im Schriftsatz vom 19. Dezember 2024 berücksichtige, sei die kommunale Verfassungsbeschwerde unsubstantiiert. Eine Mehrbelastung des Beschwerdeführers durch die veränderte Finanzierungsregelung – nicht durch quantitative oder qualitative Mehrbelastungen – sei nicht hinreichend dargelegt. Der Vortrag des Beschwerdeführers erschöpfe sich in einer bloßen Behauptung von Mehrbelastungen, ohne dass diese konkret und schlüssig beziffert würden. Im Gesetzentwurf in der Landtagsdrucksache 7/3393 sei die Ausgangsbilanz der Finanzierung der Platzkosten, die Herleitung der Kostenbeteiligung des Landes wie die der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Berechnung der Überführung in das neue Finanzierungssystem anhand der einzelnen Finanzierungsbestandteile offengelegt. Es fehle an einer fundierten Auseinandersetzung des Beschwerdeführers hiermit.

- 35 Die Angaben des Beschwerdeführers zu einer angeblichen Finanzierungslücke seien wechselhaft und daher in sich nicht schlüssig. Die bereits im Gesetzgebungsverfahren behauptete ungedeckte Summe von 11 Millionen Euro, aufgrund derer eine Erhöhung des Landesanteils auf 58 Prozent angeraten worden sei, habe auf einer fehlerhaften Berechnung beruht. Dies sei in einem Gespräch zwischen den kommunalen Landesverbänden, dem Finanzministerium und dem Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung am 28. Februar 2019 gemeinsam festgestellt worden.
- 36 Das mit der Beschwerdeschrift als Beleg der Mehrbelastungen vorgelegte Schreiben des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern vom 11. November 2020 genüge dem Begründungserfordernis nicht, weil die dort für den Beschwerdeführer eingetragenen Kosten auf Hochrechnungen der Monate Januar bis August 2020 beruhten, obwohl Ende Dezember 2020 die entsprechenden Kosten aus dem Finanzhaushalt hätten abgelesen werden können. Auch sei nicht dargelegt, wie die Aufwendungen für Gesamtkosten 2020 i. H. v. 96.980.000 Euro ermittelt worden seien. Die insoweit vom Beschwerdeführer vorgelegten Berechnungen seien nicht schlüssig. Auch seien bei den Berechnungen die sehr pauschalierten und damit nicht schlüssigen Kosten für eine Verpflegungskostenübernahme abzuziehen gewesen, weil diese ausschließlich vom Beschwerdeführer als örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu tragen seien. Nicht schlüssig dargelegt sei auch der Gemeindeanteil, weil es insofern an der zu Grunde gelegten Anzahl der Kinder fehle.
- 37 Erforderlich sei die Saldierung von Kosten und Erstattungen im Jahr 2020 und die Ermittlung einer Mehrbelastung durch Vergleich einer hypothetisch weitergeführten Finanzierungsregelung 2019 mit dem neuen Finanzierungssystem seit 2020, wobei im Jahr 2020 eine stärkere Inanspruchnahme der Kindertagesförderung aufgrund gestiegener Geburtenraten, Folgen der Zuwanderung und anderer Faktoren zu berücksichtigen sei.
- 38 Die Steigerung der Zahl der belegten Plätze und der Vollzeitäquivalente im Landkreis Vorpommern-Greifswald löse keine Konnexitätsverpflichtung aus. So sei vom Jahr 2019 zum Jahr 2020 eine überproportionale Steigerung der belegten Hortplätze zu verzeichnen gewesen, wobei insofern kein Rechtsanspruch auf Förderung bestehe. Auch eine höhere Inanspruchnahme von Krippenplätzen habe

zu einer deutlichen Kostensteigerung geführt. Die Bedarfsfeststellung für einen Platz in der Kindertagesförderung habe ab 2020 beim Beschwerdeführer gelegen.

- 39 Nicht berücksichtigt sei zudem, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach dem bisherigen Finanzierungssystem unzumutbare Elternbeiträge vollständig zu tragen hatten. Bei den dargelegten Steigerungen von 2019 zu 2020 sei nicht berücksichtigt worden, dass bei zunehmenden Kostensteigerungen auch mehr Eltern nicht in der Lage gewesen wären, den Elternbeitrag selbst zu tragen. Im Jahr 2020 habe sich der insofern nicht berücksichtigte Beitrag noch einmal aufgrund des coronabedingten Anstiegs von Eltern in Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit erhöht. Auch fehlten in der Gegenüberstellung die vom örtlichen Träger zu tragenden Kosten der sozialen Staffelung nach § 90 Abs. 4 SGB VIII i. V. m. § 21 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V a.F.
- 40 Aufgrund der Bündelung der Finanzierungsstränge und der Vereinfachung des Finanzierungssystems hätten die Verwaltungskosten beim Beschwerdeführer deutlich reduziert werden können. Vor und während der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens sei unter dem Stichwort „negative Konnexität“ im Detail zu den Einsparungen an Verwaltungsaufwand verhandelt worden. Auf Grundlage dessen sei die Berechnung des landesseitigen Ist-Kostenbeteiligung i. H. v. 54,5 Prozent im Gesetzgebungsverfahren intensiv beraten und im Gesetzesentwurf dargelegt worden. Allein der eingesparte Personalbedarf dürfe sich auf mindestens sechs Vollzeitäquivalente einer Stelle der Tarifgruppe E 9a TVöD VKA belaufen. Die Gesetzesnovellierung sei auf eine Entbürokratisierung des Finanzierungsverfahrens der Kindertagesförderung gerichtet gewesen. Es entfalle das Erfordernis für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die Grundförderung des Landes jährlich durch Satzung im Einzelnen festzusetzen und unterjährig nachzusteuern sowie die monatliche Zahlbarmachung der Landesmittel umzusetzen und mit den Einrichtungsträgern abzustimmen. Zudem hätten zuvor diverse gesonderte Zahlungsstränge bedient werden müssen, was erheblichen Verwaltungsaufwand bewirkt habe. Auch der Verwaltungsaufwand zur Prüfung des Bedarfs, der Festsetzung der Mehrkosten und der Abstimmung hinsichtlich der Betreuung der sogenannten Umlandkinder sei angesichts der Neuregelung in § 30 Abs. 1 KiföG M-V entfallen.

- 41 Der vom Beschwerdeführer angeführte Mehraufwand im Hinblick auf die Beitreibung der Gemeindepauschalen sei nicht substantiiert dargelegt und sachlich nicht gerechtfertigt, weil die Höhe der Zahlung pro Kind gesetzlich verankert sei und die Finanzbeziehungen angesichts zahlreicher amtsangehöriger Gemeinden überschaubar seien. Hinzu komme, dass ausweislich der Satzung des Landkreises über das KiföG M-V hinausgehende Standards gesetzt würden, soweit der Grundsatz einer Ganztagsförderung auf Wunsch der Eltern unabhängig vom Bedarf statuiert werde. Diese zusätzlichen Standards könnten nicht zulasten des landesseitigen Ist-Kostenausgleichs berücksichtigt werden. Die Begründung der Verfassungsbeschwerde gehe zudem auch nicht auf die bezweckte Kostensenkung bei den Einrichtungen der Kindertagesförderung und der Kindertagespflegepersonen ein. Insofern habe der Beschwerdeführer es selbst in der Hand, die Gesamtkosten der Kindertagesförderung zu steuern.
- 42 Keine Berücksichtigung in der Beschwerdebegründung finde auch die Neujustierung des interkommunalen Ausgleichs über die Kreisumlage und vertikalen Elemente des kommunalen Finanzausgleichs seit 2020.
- 43 Die nach Ablauf der Jahresfrist erfolgte ergänzende Begründung mit Schriftsatz vom 19. Dezember 2024 enthalte die These einer vermeintlichen Anfangslücke und einer vermeintlichen Dauerlücke beim Finanzierungsanteil des Landes; dies sei indes unschlüssig. Die vermeintlich konnexitätsrelevante Anfangslücke werde in sich widersprüchlich einerseits bei einem zu niedrigen Landesanteil, andererseits bei einem unzureichenden Gemeindeanteil aufgrund der kindbezogenen Pauschalen verortet. Zudem werde in der Anlage 10 des Beschwerdeführers noch ein Fehlbetrag von 79.856.009,00 Euro zulasten der Landkreise für die Jahre 2020 bis 2023 ausgewiesen, in der Anlage 11 für denselben Sachverhalt indes ein Fehlbetrag von 69.405.185,87 Euro aufgeführt. Soweit geltend gemacht werde, ein Fehlbetrag folge daraus, dass der gemeindliche Finanzierungsanteil die gesetzlich geregelte Gemeindepauschale von 32 Prozent unterschritten habe, sei dies erstmals nach Ablauf der Begründungsfrist geltend gemacht worden. Die nach Ablauf der Jahresfrist verspätete Darlegung könne auch nicht deshalb berücksichtigt werden, weil Landesregierung und Beschwerdeführer sich übereinstimmend für ein Ruhen des

vorliegenden Verfahrens ausgesprochen haben. Dies sei erst im Frühjahr 2021 nach Ablauf der Jahresfrist erfolgt.

- 44 2. Jedenfalls sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Es fehle es an einer ausgleichspflichtigen zusätzlichen Aufgabenverpflichtung. Das Gesetz sei unter Sicherstellung entsprechender Vorkehrungen der klaren Intention gefolgt, keine Konnexitätskosten für die Landkreise zu verursachen. Der Gesetzgeber habe die 2018 festgestellten kommunalen Kostenanteile in das neue Recht überführt. Auf Grundlage einer realitätsbezogenen Feststellung der vergangenen Kosten und einer darauf beruhenden Prognose habe er neuregelungsbedingte Mehrbelastungen ausschließen können und durch mögliche Einspareffekte zulässigerweise sogar eine „negative Konnexität“ prognostizieren dürfen. Die gesetzgeberische Entscheidung gegen drei feste Quoten von Land, öffentlichen Trägern und Gemeinden beruhe darauf, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Aufgabenträger Gestaltungsmöglichkeit hinsichtlich der im Kreis entstehenden Betreuungskosten hätten und zugleich den geringsten Kostenanteil tragen. Feste Quoten hätten eine erhebliche Kostensteigerung erwarten lassen.
- 45 Der Gesetzgeber habe sich intensiv mit den Folgen des Wegfalls der Elternbeiträge auseinandergesetzt und – unter Vereinfachung der Zahlungsströme – die kommunalen Kostenquoten des früheren Rechtes in das neue Recht überführt sowie zugleich für 2019 und 2020 sowie die Folgejahre eine Kostensteigerung von 2,3 Prozent/Jahr angenommen. Die Steigerungsrate habe sich für die Personalkosten aus den Entgelterhöhungen der Jahre 2012 bis 2018 und für die Sachkosten aus der Entwicklung des Verbraucherpreisindex für Mecklenburg-Vorpommern, die jeweils gewichtet worden seien, ergeben.
- 46 Auf Grundlage des prozentualen Anteils des Landes an den Kosten der Kindertagesförderung des Jahres 2018 und der Zahl der in Vollzeitäquivalente umgerechneten Plätze, mit einer Steigerung jeweils für die Folgejahre von 2,3 Prozent, seien Abschlagszahlungen vorgesehen worden. Die Abschlagsbeträge stünden jedoch nicht in einem Zusammenhang mit der prozentualen Beteiligung des Landes als solcher. Das System von Abschlagszahlungen und Spitzabrechnung sei geeignet, unterjährig einen angemessenen finanziellen Ausgleich für die örtlichen Träger der öffentlichen

Jugendhilfe zu schaffen. Das Verfahren bewirke einen Liquiditätsvorteil zu Gunsten des Beschwerdeführers.

- 47 Auch nach dem alten Recht sei der Finanzierungsanteil der Landkreise und kreisfreien Städte nicht vollständig „gedeckelt“ gewesen. Aufgrund der Steigerung der Anzahl der Vollzeitäquivalente hätten sich die jährlichen Ausgaben erhöht. Überdies sei bisher der größte Teil der Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte durch die Übernahme der Elternbeiträge und für die soziale Staffelung angefallen, die ebenfalls kontinuierlich angestiegen seien. Im Jahr 2018 habe sich dieser Kostenanteil auf rund 52,4 Prozent der Gesamtausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte belaufen.
- 48 Der Beschwerdeführer vermenge Fragen der veränderten Beteiligungstechnik mit Folgen der Kostenentwicklung.
- 49 Die vom Beschwerdeführer vorgetragene Mehrbelastung von 46.306.912,08 Euro sei unplausibel, was schon daraus folge, dass der für den Beschwerdeführer ausgewiesene Auszahlungsbetrag für das Jahr 2020 in Höhe von 16.174.548,11 Euro im Widerspruch zu dem Betrag von 15.667.985,62 Euro stehe, den der Landkreis in seiner eigenen Jugendhilfeplanung für das Jahr 2020 genannt habe.
- 50 Der seit 2020 bestehende Berechnungsmodus des Gemeindeanteils i. H. v. 32 Prozent sei wegen des Abrechnungsmodus erst mit zweijähriger Verzögerung erfolgt. Aufgrund dieser Verzögerung möglicherweise eintretende Mehrbelastungen der Kreise könnten sich aber auch umkehren und zu einer Quote von mehr als 32 Prozent führen, weil sie etwa auf Kinderzahlen beruhe, die sich aktuell wegen der demographischen Entwicklung verminderten. So sei ausweislich demographischer Erhebungen die Zunahme der Zahl der belegten Plätze in den Kindertageseinrichtungen im Zeitraum 2020 bis 2022 auf eine Zunahme der Kinderzahl, nicht auf die Einführung der Beitragsfreiheit der Eltern, zurückzuführen. Seit 2020 gebe es einen Rückgang der Inanspruchnahme von Krippenplätzen, während die Zahl bei den Kindergartenkindern noch leicht steige. Der 5. Bevölkerungsprognose für Mecklenburg-Vorpommern lasse sich entnehmen, dass die Gesamtzahl der Kinder für voraussichtlich ein Jahrzehnt tendenziell

sinken werde. Für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ergäbe sich daraus zukünftig eine gemeindliche Beteiligungsquote von mehr als 32 Prozent.

- 51 Für den Gesetzgeber sei es schließlich im Rahmen einer auf vernünftigen Abwägungen beruhenden prognostischen Schätzung im Jahr 2019 nicht vorhersehbar gewesen, dass die bei der gemeindlichen Pauschale vorgesehene Steigerung von 2,3 Prozent/Jahr nicht ausreichen würde, um in absoluten Summen entstehende Mehrbelastungen auszugleichen. Dem Gesetzgeber komme bei der Prognose ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Es sei daher zulässig gewesen, innerhalb eines Korridors möglicher Kostenentwicklungen ein „mittleres Szenario“ zu Grunde zu legen. Der Gesetzgeber habe die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen situationsgerecht ausgeschöpft und für eine realistische Einschätzung der Entwicklung auf die Gesamtkosten und Kostenanteile in der Vergangenheit zurückgegriffen. Auch wenn im Nachhinein Kostensteigerungen eingetreten seien, die tatsächlich über den vom Gesetzgeber im Rahmen seiner sachgerechten Prognose vorhergesehenen Kostensteigerungsfaktor hinausgingen, müssten diese aufgrund des Konnexitätsprinzips nicht mit Wirkung für die Vergangenheit ausgeglichen werden.
- 52 Mit der Neuregelung des Finanzierungssystems erhielten die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zahlreiche Möglichkeiten zur Steuerung der Kosten und der Kostenentwicklung. Hinsichtlich der Personalkosten bestehe ein Ausgestaltungsspielraum des Beschwerdeführers auch unter Berücksichtigung des § 28 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V, der der Vorgängerregelung des § 19 Abs. 3 KiföG M-V a.F. entspreche. Die dort vorgesehene Orientierung an den geltenden tariflichen Bedingungen enthalte gerade keine Verpflichtung auf den TVöD und ein Landesrahmenvertrag nach § 24 Abs. 5 KiföG M-V i. V. m. § 78f SGB VIII gelange noch nicht zur Anwendung. Die Verpflichtung der Träger zur Mindestlohnzahlung bestehe zudem ungeachtet der Regelung in § 28 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V. § 24 Abs. 1 KiföG M-V sehe vor, dass die örtlichen Träger mit Einrichtungsträgern Vereinbarungen über „Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote“ treffen, woraus sich Gestaltungsmöglichkeiten des Beschwerdeführers ergäben. Bei Abschluss der Vereinbarungen stünden sich die Träger der Kindertageseinrichtungen und der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Aushandlungsprozess gleichberechtigt gegenüber.

- 53 Die seit 2020 vereinfachten Finanzierungswege erleichterten zudem die Abrechnungen zwischen den Finanzierungsbeteiligten. Soweit die früheren Kosten der sozialen Staffelung der Elternbeiträge von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu tragen waren, sei ein Verwaltungsaufwand durch aufwändige Bearbeitung der Anträge auf Freistellung entfallen.
- 54 Eine weitere finanzielle Entlastungsmöglichkeit für den Beschwerdeführer folge aus der Kreisumlage nach § 30 Abs. 1 FAG M-V, die etwaigen Mehrbelastungen der Landkreise im Bereich der Kindertagesförderung durch Verschiebungen zur Gemeindeebene begegnen könne. Die Kreisumlage dürfe nicht zu Überschüssen führen. Ein jahresbezogener Überschuss müsse zur Deckung des Bedarfs des Folgejahres verwendet werden, weshalb eine Doppelbegünstigung der Kreise vorläge, wenn sie nachträglich vom Land einen finanziellen Ausgleich fordern wollten, den sie tatsächlich bereits von den Gemeinden erhalten hätten.
- 55 Für den Gesetzgeber bestünden Beobachtungs- und gegebenenfalls Anpassungspflichten im Hinblick auf die Kostenentwicklung. Dass auf dieser Grundlage mit Gesetzen vom 1. Mai 2024 und 29. Januar 2025 bei den Finanzierungsregelungen der Kindertagesförderung nachgesteuert und insbesondere die Abschlagszahlungen an die Landkreise umgestellt wurden, entwerfe nicht nachträglich die gesetzgeberische Prognose des Jahres 2019.
- 56 Die Absprachen zwischen der Landesregierung und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern vom 21. September 2020 und 4./5. Januar 2021 bewirkten keine Bindung der Verfassungsorgane bei der Gesetzgebung.

IV.

- 57 Der Landtag ist ebenfalls der Auffassung, die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.
- 58 1. Dem Erfordernis der Darlegung einer gegenwärtigen, eigenen und unmittelbaren Betroffenheit sei nicht Genüge getan, weil sich der Vortrag des Beschwerdeführers sowie die angeführten Daten regelmäßig auf das Verhältnis zwischen den Finanzierungsanteilen des Landes, der Gemeinden insgesamt und der Landkreise und kreisfreien Städten insgesamt bezögen. Es hätte im Einzelnen dargelegt werden müssen, aus welcher Vorschrift des Gesetzes eine finanzielle

Mehrbelastung beim Beschwerdeführer verursacht werde und woraus sich eine dortige Deckungslücke ergebe.

- 59 Zweifelhaft sei auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis. Die Darlegungen des Beschwerdeführers erschienen wie eine Art „Popularklage“ im Interesse der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe insgesamt. Die Argumentation beruhe darauf, dass das Gesetz die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe generell dafür in Anspruch nehme, eine gegebenenfalls verbleibende Lücke in der Bedarfsdeckung zu schließen. Das Vorbringen zielle auf eine Modifikation im Gesetz oder in seiner Durchführung, wobei das Ziel einer anderen Verteilung der Organisationsverantwortung und ihrer finanziellen Auswirkungen ebenso oder besser durch gesetzliche Modifikationen als durch ein gerichtliches Verfahren erreicht werden könne. Vor Abschluss des konsensorientierten Prozesses, der mit der Vereinbarung vom 21. September 2020 zwischen der Landesregierung und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern in die Wege geleitet worden sei, erschließe sich das rechtliche Interesse an der gerichtlichen Klärung nicht.
- 60 2. Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls nicht begründet. Zwar könne ein Konnexitätsfolgen auslösender Sachverhalt auch aufgrund eines Gesetzes vorliegen, welches nur durch Auferlegung einer zusätzlichen Finanzierungsaufgabe eine Mehrbelastung bewirke. Erforderlich sei allerdings, dass dem Beschwerdeführer tatsächlich eine neue Finanzierungsaufgabe auferlegt werde. Dies sei schon deshalb nicht anzunehmen, weil der Gesetzgeber für den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe von der im altem Recht bestehenden Lastenverteilung ausgegangen sei und das Ziel verfolgt habe, dass der Wegfall der Elternbeiträge nicht zu einem höheren Beitrag der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe führen soll. Der Beschwerdeführer setze sich jedoch nicht damit auseinander, ob die nach neuem Recht entfallenden Finanzierungsanteile tatsächlich höher lägen als nach altem Recht. Der Prognose des Gesetzgebers werde eine eigene, anderslautende Prognose entgegengesetzt, die bereits im Gesetzgebungsverfahren vorgetragen worden sei.
- 61 Die veränderte Stellung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bedeute keine eigenständige erstmalige Übertragung einer reinen Finanzierungsaufgabe. Es handele sich vielmehr um eine Organisations- oder Existenzaufgabe, die der

Gesetzgeber gestalten und verändern könne und eine Stärkung der kreiskommunalen Selbstverwaltung bewirke.

- 62 Hinzu kämen Möglichkeiten der Entlastung, Einsparung und Kostenminderung, die etwaigen Mehrbelastungen entgegengehalten werden müssten. So obliege es nach § 24 Abs. 1 KiföG M-V den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, die Standards für die Einrichtungen durch Vereinbarungen mit den Einrichtungsträgern festzulegen. Den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe komme damit nach der Entscheidung des Gesetzgebers eine Verantwortung für die Kostenkontrolle zu, aus der Möglichkeiten der Belastungsminderung folgten. Dass die daraus folgenden Möglichkeiten zur Kostenkontrolle als relevant und wirkungsvoll einzuschätzen seien, belege die intensive Erörterung im Gesetzgebungsverfahren. Es sei zulässig, dass der Gesetzgeber der kommunalen Seite eine Mitwirkungspflicht bei der Kostenbegrenzung zuweise. Trotz der Verpflichtung auf Tariftreue und Mindestlohn in § 28 Abs. 2 KiföG M-V verbleibe den Trägern ein Steuerungspotenzial, um einen sparsamen und wirtschaftlichen Betrieb der Kindertagesförderung umzusetzen. Einsparpotenziale folgten auch aus dem vereinfachten Kostenmanagement, weil die Zahlungsströme des Landes und der Gemeinden bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe gebündelt würden, die Gemeindeanteile landeseinheitlich pauschaliert seien und der Aufwand für die Erhebung der Elternbeiträge entfalle. Das komplexe Verfahren für Beantragungen, Bewilligungen und Abrechnungen der Elternentlastung sei nicht mehr erforderlich. Die Abrechnungsbeziehungen zwischen Kreisen und Gemeinden sei wegen des vorgesehenen Pauschalbetrages sehr unkompliziert und könnten überdies durch Erlass einer Satzung auf Grundlage von § 27 Abs. 1 S. 7 KiföG M-V maßgeblich gesteuert werden.
- 63 Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V könne zudem nur dann festgestellt werden, wenn Mehrbelastungen in einer Größenordnung entstehen würden, welche die kommunale Selbstverwaltung und Finanzautonomie nennenswert beeinträchtigten. Dies sei unter Berücksichtigung des Vortrages des Beschwerdeführers jedenfalls gegenwärtig nicht feststellbar.

B.

64 Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

I.

65 Die Verfassungsbeschwerde ist als kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V statthaft.

66 Die Verfassungsbeschwerde ist auch fristgerecht erhoben worden. Gemäß § 53 LVerfGG M-V ist die kommunale Verfassungsbeschwerde nur innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Landesgesetzes zulässig. Diese Frist wird mit der am 28. Dezember 2020 bei Gericht eingegangenen Beschwerdeschrift gewahrt, mit der die Verfassungswidrigkeit der zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen §§ 25 bis 28 des KiföG M-V vom 4. September 2019 geltend gemacht wird.

II.

67 Unabhängig davon, ob und inwieweit die §§ 25 bis 27 KiföG M-V untrennbar mit der unmittelbar die Finanzierungsverpflichtungen des Beklagten regelnden Bestimmung des § 28 KiföG M-V verbunden sind und deshalb mit dem Beschwerdevorbringen ebenfalls zulässigerweise angegriffen werden können, ist der Beschwerdeführer nicht beschwerdebefugt im Sinne von Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 52 Abs. 2 LVerfGG M-V. Die Verfassungsbeschwerde genügt nicht den Darlegungsanforderungen von §§ 19 Abs. 1 Satz 2, 52 Abs. 2, 54 LVerfGG M-V. Der Beschwerdeführer hat eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung und damit eine mögliche Verletzung seines Rechts aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V nicht hinreichend dargelegt.

68 1. 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 oder 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. Januar 2006 – LVerfG 15/04 –, Rn. 18, juris; LVerfG M-V, Urteil vom 20. Dezember 2012 – LVerfG 13/11 –, Rn. 78, juris; LVerfG M-V, Urteil vom 30. November 2023 – LVerfG 5/22 –, Rn. 56, juris).

69 Der Beschwerdeführer rügt die Verletzung seiner Rechte aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV M-V durch die §§ 25 bis 28 KiföG M-V.

70 Mit Urteil vom 26. Januar 2006 hat das Landesverfassungsgericht (– LVerfG 15/04 –, Rn. 15-19, juris) zu den Darlegungsanforderungen insoweit ausgeführt:

„Nach § 19 Abs. 1 Satz 2 LVerfGG müssen Anträge, die ein Verfahren beim Landesverfassungsgericht einleiten, begründet und die erforderlichen Beweismittel angegeben werden. Das Begründungserfordernis findet in § 53 LVerfGG eine ergänzende Ausformung für die Verfassungsbeschwerde. Damit werden Anforderungen an den Antrag selbst gestellt, die innerhalb der Frist, die für die jeweilige Verfahrensart gesetzlich vorgeschrieben ist, erfüllt sein müssen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.04.1967, BVerfGE 21, 359, 361; Urt. v. 17.10.1968, BVerfGE 24, 252, 259; Puttler in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 23 Rn. 13).

Die Begründung, die § 19 Abs. 1 Satz 2 LVerfGG verlangt, muss vollständig und aus sich heraus verständlich sein. Dazu ist erforderlich, dass der entscheidungserhebliche Sachverhalt substantiiert vorgetragen wird und die wesentlichen rechtlichen Erwägungen dargelegt werden (vgl. Puttler a.a.O., Rn. 17). Dies gilt auch für das Vorliegen der besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen des jeweiligen speziellen verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Zwar prüft das Landesverfassungsgericht das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Verfassungsbeschwerde von Amts wegen, doch enthebt dies den Beschwerdeführer nicht der Notwendigkeit, dem Landesverfassungsgericht die Tatsachen zu unterbreiten, aus denen sich die Zulässigkeit seines Antrages

ergibt. Die Darlegungslast für die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegt grundsätzlich beim Beschwerdeführer (vgl. Puttler a.a.O., Rn. 19 unter Berufung auf J. F. Henschel, Festschrift für H. Simon, 1987, S. 95, 98, 101).

Welche Anforderungen an die Darlegung der Tatsachen, aus denen sich das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen ergeben soll, in der Begründung zu stellen sind, richtet sich zunächst nach dem jeweiligen besonderen verfassungsgerichtlichen Verfahren. Für die kommunale Verfassungsbeschwerde muss die Beschwerdebefugnis hinreichend substantiiert dargelegt werden. Ein Beschwerdeführer muss darlegen, dass er in seinem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 72 bis 75 LV verletzt sein kann (vgl. BVerfG, 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschl. v. 29.11.2004 - 2 BvR 414/02 -, LKV 2005, 165; ständige Rechtsprechung). Dazu ist eine Darlegung der eigenen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit, also der Beschwer, erforderlich. Aus der Begründung der kommunalen Verfassungsbeschwerde muss das Landesverfassungsgericht 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 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, durch die als verfassungswidrig gerügte Norm besteht. Nicht ausreichend ist etwa, wenn die Begründung der kommunalen Verfassungsbeschwerde darlegt, dass das angegriffene Gesetz bei 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.

Welche Anforderungen an die Substantiierung der Begründung zu stellen sind, richtet sich weiter nach dem Inhalt des geltend gemachten Rechts (SächsVerfGH, Urt. v. 23.11.2000 - Vf 49-VIII. 97 -, SächsVBl. 2001, 67, 69).

Wird - wie hier - 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. [...]"

- 71 Das Landesverfassungsgericht hat diese Grundsätze in ständiger Rechtsprechung fortgeführt. Zu den Anforderungen an die Darlegung etwaiger Mehrbelastungen und die Berücksichtigung etwaiger kompensierender Regelungen hat es mit Urteil vom 17. Juni 2021 (– LVerfG 9/19 –, Rn. 45, juris) 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 Spielraums führen würde (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2017 - 63/15 -, Rn. 97, juris).“

- 72 Weil finanzielle Mehrbelastungen zudem nur dann konnexitätsrelevant sind, wenn die Mehrkosten gerade auf der angefochtenen Neuregelung beruhen und nicht auch nach der alten Rechtslage eingetreten wären, müssen die erforderlichen Vergleichsberechnungen auch hierzu Ausführungen enthalten (LVerfG, Urteil vom 26. Januar 2006 – LVerfG 15/04 –, Rn. 24, juris). Der Beschwerdeführer muss sich damit auseinandersetzen, ob die behaupteten Mehrkosten nicht – bei der Kindertagesförderung etwa in Folge veränderter Belegungszahlen oder gestiegener Betriebskosten – auch ohne die angefochtene gesetzliche Regelung eingetreten wären.
- 73 Die zuvor aufgezeigten Anforderungen an die Darlegung der Beschwerdebefugnis folgen aus der Natur der geltend gemachten Rechtsverletzung (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2006 – 15/04 –, Rn. 19, juris). Das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV M-V fordert – neben der Pflicht zur Beobachtung der tatsächlichen Kostenentwicklung und zur Reaktion auf nachträglich entstandene Mehrbelastungen (LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2006 – 15/04 –, Rn. 19, juris; Urteil vom 11. Mai 2006 – 1/05 –, Rn. 150, juris) – vom Gesetzgeber zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses eine tragfähige, faktenbasierte und nachvollziehbare Prognose (vgl. nur LVerfG M-V, Urteil vom 19. August 2021 – 2/19 –, Rn. 109 ff., juris). Bei der erstmaligen Übertragung einer neuen Aufgabe kann sowohl für den Gesetzgeber als auch für die betroffene Gebietskörperschaft die Bestimmung des Umfangs der daraus resultierenden Mehrbelastung mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden sein. Nach dem Konnexitätsprinzip ist es insoweit Aufgabe des Gesetzgebers, auf Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden Informationen eine sachgerechte Prognose zu erstellen.
- 74 Geringere Schwierigkeiten bestehen hingegen bei Mehrbelastungen im Hinblick auf eine bereits zuvor bestehende, aber nunmehr geänderte Aufgabe der beschwerdeführenden Gebietskörperschaft. Auch insofern muss der Gesetzgeber zwar eine sachgerechte Prognose erstellen. Hierfür ist er aber in tatsächlicher Hinsicht auf Informationen aus dem Binnenbereich der Gebietskörperschaften angewiesen (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 19. August 2021 – 2/19 –, Rn. 116 f., juris). Gleiches gilt für das Landesverfassungsgericht bei der Beurteilung der Angemessenheit der gesetzgeberischen Prognose (vgl. Classen, in: Classen/Sauthoff, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Auflage

2023, Art. 53 Rn. 46). Macht der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip (Art. 72 Abs. 3 LV M-V) geltend, weil aufgrund einer Gesetzesänderung die Finanzierung einer bereits von ihm wahrgenommene Aufgabe verändert wird, treffen ihn daher vertiefte Anforderungen an die Darlegung des Verstoßes. Erkenntnisse aus der bisherigen Verwaltungserfahrung muss er in seinem Beschwerdevorbringen verwerten. Fehlt es hieran, ist die kommunale Verfassungsbeschwerde – weil es an der Möglichkeit einer Verletzung des Rechts aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V fehlt – bereits unzulässig.

- 75 Soweit der Beschwerdeführer meint, die Darlegungsanforderungen an die Beschwerdebefugnis dürften nicht überspannt werden, weil eine tragfähige rechnerische Darstellung der tatsächlichen Mehrbelastungen erst nach Jahresabschluss des Jahres 2020 möglich sei, ein solcher aber erst nach Ablauf der Beschwerdefrist vorliege, trifft dies nicht den Maßstab für eine Verletzung des Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV M-V. Maßgeblich für die Frage konnexitätsrelevanter Mehrbelastungen ist nicht die tatsächliche, ex post festzustellende Entwicklung der tatsächlichen Kosten. Vielmehr bedarf es einer von dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses durchzuführenden, auf die Zukunft gerichteten Kostenprognose, die auf vernünftigen Erwägungen beruhen muss und hinsichtlich derer der Gesetzgeber über einen Spielraum verfügt (LVerfG M-V, Urteil vom 17. Juni 2021 – 9/19 –, Rn. 68, juris). Für die Beurteilung der Tragfähigkeit der gesetzgeberischen Prognose kommt es daher nicht auf erst zu einem späteren Zeitpunkt vorliegende Daten an. Liegt eine faktenbasierte und nachvollziehbare Prognose des Gesetzgebers vor, muss der Beschwerdeführer – innerhalb der Beschwerdefrist – darlegen, aufgrund welcher Erwägungen und mit welchem voraussichtlichen Ergebnis sich die Prognose als fehlerhaft darstellt. Wenn zu diesem Zeitpunkt die Fehlerhaftigkeit der gesetzgeberischen Annahmen nicht belegt werden kann, kann auch dem Gesetzgeber aufgrund des Konnexitätsprinzips nicht vorgehalten werden, seine Prognose sei nicht tragfähig und folglich rechtsfehlerhaft.
- 76 2. Diese Anforderungen an die Darlegung einer Beschwer sind nicht erfüllt. Der Beschwerdeführer hat nicht innerhalb der Beschwerdefrist von einem Jahr nach Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes (§ 53 LVerfGG M-V) hinreichend

dargelegt, dass ihm durch die angegriffenen Regelungen der §§ 25 bis 28 KiföG M-V eine Mehrbelastung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V auferlegt wird.

- 77 Der Gesetzgeber ging bei Erlass der verfahrensgegenständlichen Regelung – mit der eine bestehende Aufgabe des Beschwerdeführers verändert wurde – davon aus, dass für die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe konnexitätsrelevante Mehrbelastungen nicht bewirkt würden. Dass diese Annahme falsch wäre, liegt angesichts der Erhöhung des Landesanteils an der Finanzierung der Kindertagesförderung und der insoweit im Gesetzgebungsverfahren angestellten Berechnungen nicht auf der Hand. Der Beschwerdeführer hätte daher im Einzelnen darlegen müssen, dass die Gesetzesnovellierung ursächlich im Vergleich zur alten Rechtslage eine finanzielle Mehrbelastung herbeiführen wird, für die kein finanzieller Ausgleich vorgesehen ist. Dabei hätte er auch detailliert darlegen müssen, warum etwaige Mehrbelastungen nicht durch Einsparungen an anderer Stelle, insbesondere in Folge von Verwaltungsvereinfachungen und bei den für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestehenden sachlichen Ausgestaltungsspielräumen, ausgeglichen würden oder ausgeglichen werden können.
- 78 a. Es fehlt zunächst an einer Darlegung ursächlicher Mehrkosten für den Beschwerdeführer durch die angefochtenen §§ 25 bis 28 KiföG M-V.
- 79 Die mit der Beschwerdeschrift vorgelegten Vergleichsberechnungen der Kosten nach dem KiföG M-V a.F. und n.F. für das Jahr 2020 genügen nicht den Substantiierungsanforderungen, weil sich aus ihnen nicht ergibt, inwieweit die errechneten Mehrkosten gerade auf die angefochtene Neuregelung der §§ 25 ff. KiföG M-V zurückzuführen sind. Mehrbelastungen für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe können sich etwa aus Veränderungen bei der Anzahl der Kinder sowie des in Anspruch genommenen Betreuungsumfangs in der Kindertagesbetreuung und veränderten Lohn- und Betriebskosten ergeben. Soweit derartige Mehrkosten auch nach der alten Rechtslage für den Beschwerdeführer eingetreten wären, fehlt es an der Konnexitätsrelevanz der Kostensteigerungen. Legt man die auch in § 18 Abs. 2 KiföG M-V a.F. enthaltene Kostensteigerungsrate von 2 Prozent pro Jahr zu Grunde, wäre – wenn nicht erhebliche Kostensenkungen an anderer Stelle zu berücksichtigen wären – eine Steigerung der absoluten Kosten des Beschwerdeführers im Bereich der

Kindertagesförderung auch ohne die verfahrensgegenständliche Novellierung des KiföG M-V eingetreten.

- 80 Das der Beschwerdeschrift zur Bezifferung der voraussichtlichen Mehrkosten beigefügte Schreiben des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern vom 11. November 2020 enthält in der Anlage eine auf Grundlage der zum 31. August 2020 vorliegenden Daten erstellte Aufstellung der tatsächlichen Kosten bis zum 31. August 2020 für alle Landkreise, eine Hochrechnung für das gesamte Jahr 2020 sowie eine fiktive Darstellung der Kosten nach der alten Fassung des KiföG M-V für das Jahr 2020. Dabei entsprechen die zur Elternbeitragsübernahme und Verpflegungskostenübernahme berücksichtigten Beträge den Ausgaben des Jahres 2019. Die voraussichtlichen tatsächlichen Kosten des Jahres 2020 werden den tatsächlichen Kosten des Jahres 2019 unter Berücksichtigung des für das Folgejahr gesetzlich vorgesehenen Steigerungssatzes für die Landeszuweisung gegenübergestellt.
- 81 Der Übersicht lässt sich nicht entnehmen, wie sich die Anzahl der in der Kindertagesförderung betreuten Kinder in diesen Jahren entwickelt hat oder ob sich sonstige kostenrelevante Umstände, die mit der Neuregelung nicht im Zusammenhang stehen, geändert haben. Nicht jede Steigerung der Sachkosten bei dem Beschwerdeführer ist auf die verfahrensgegenständlichen gesetzlichen Regelungen zurückzuführen. Insbesondere Kostensteigerungen, die aus einer Erhöhung der belegten Plätze resultieren, sind nicht ohne Weiteres konnexitätsrelevant. Soweit eine Steigerung bei der Anzahl der belegten Plätze auf veränderte Geburtenraten oder Zuzug beruht, wären damit verbundene Kostensteigerungen für den Beschwerdeführer auch nach dem KiföG M-V a.F. eingetreten. Selbst wenn Steigerungen der belegten Plätze zum Teil auf „Mitnahmeeffekte“ und damit mittelbar auf die Novellierung des KiföG M-V zurückzuführen sein sollten, hätte es einer Befassung mit einer solchen für die Kostenentwicklung zentralen Frage bedurft. Hieran fehlt es jedenfalls innerhalb der maßgeblichen Beschwerdefrist. Der Beschwerdeführer hat weder die Anzahl der in den Jahren 2019 und 2020 betreuten Kinder in absoluten Zahlen noch eine Quote der betreuten Kinder im Verhältnis zu den im Kreis lebenden betreuungsberechtigten Kindern dargelegt. Auch eine Angabe der jeweils pro Kind angefallenen Kosten fehlt.

- 82 Zudem hat der Beschwerdeführer nicht dargelegt, aus welchem Grund – teils in erheblicher Abweichung zu den übrigen Landkreisen – für die Verpflegungskostenübernahme im Jahr 2020 ein Betrag von 900.000 Euro angesetzt wurde, während für die Berechnung der fiktiven Kosten nach dem KiföG M-V a.F. ein auf den Vorjahresdaten beruhender Betrag von 516.251,85 Euro veranschlagt wurde. Auch insofern fehlt es an einer Darlegung der Ursächlichkeit der Mehrkosten. In diesem Bereich eintretende Kostensteigerungen sind, weil Verpflegungskosten sowohl nach § 21 Abs. 6 KiföG M-V a.F. als auch nach § 29 Abs. 2 KiföG M-V n.F. von dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu tragen sind, wenn den Eltern eine Kostenbeteiligung nicht zuzumuten ist, nicht konnexitätsrelevant. Hier könnte sogar eine Entlastung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Betracht kommen, weil durch den Wegfall der Elternbeiträge eine Verringerung der insoweit anspruchsberechtigten Eltern bewirkt werden könnte.
- 83 b. Der Beschwerdeführer setzt sich zudem nicht im erforderlichen Maße mit der Annahme des Gesetzgebers, trotz eines erhöhten Verwaltungsaufwandes im Bereich der Abrechnung mit den Gemeinden komme es insgesamt zu erheblichen Verwaltungsvereinfachungen bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, auseinander.
- 84 In der Gesetzesbegründung in der Landtags-Drucksache 7/3393 wird ausgeführt, der Wegfall der Elternbeiträge führe auf der Ebene der Träger der Kindertageseinrichtungen und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu deutlichen Verwaltungsvereinfachungen. Zudem bewirke das neue Verfahren für den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mehr Planungssicherheit und ein weniger aufwändiges Verfahren, weil auf der Einnahmenseite von allen Gemeinden ein gleich hoher Betrag pro Kind kalkuliert werden könne. Das Verwaltungsverfahren werde deutlich vereinfacht und entbürokratisiert, da die Landesmittel den Trägern der Kindertageseinrichtungen nicht mehr in getrennten Verwaltungsverfahren zugewiesen werden müssten, sondern einheitlich zum Bestandteil der Entgeltverhandlungen gemacht werden könnten. Zudem entfalle der komplexe Vollzugsaufwand zur Umsetzung der bisherigen Elternbeitragsentlastung. Die Finanzierungsanteile des Landes würden gebündelt

und in einem Finanzierungsstrang zusammengefasst, was die Verwaltungsabläufe vereinfache und entbürokratisiere.

- 85 In der Beschwerdeschrift heißt es dagegen, dass die Neuregelung nicht zu Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben führe. Bei dem beschwerdeführenden Landkreis habe die Gesetzesänderung keine hierauf zurückzuführenden Personaleinsparungen ermöglicht. Die Gesetzesbegründung verweise nur sehr abstrakt auf einzelne Rechts- und Leistungsbeziehungen, so dass eine den Anforderungen an die Kostenfolgenermittlung im Rahmen des Konnexitätsprinzips genügende Abschätzung nicht vorliege. Ebenso sei bei den angenommenen Einsparmöglichkeiten keine Verringerung des Verwaltungsaufwandes anzunehmen, weil den Einsparungen Verwaltungsmehraufwände bei der Beitreibung der Gemeindepauschalen entgegenstünden. Dem lässt sich weder eine Darstellung des bisherigen Verwaltungsaufwandes noch eine Gegenüberstellung des künftigen Verwaltungsaufwandes nach dem neuen und – bei fiktiver Berechnung – des alten Berechnungssystems entnehmen.
- 86 Auch wenn die Gesetzesbegründung keine bezifferte Darstellung der Einsparungen imungsverfahren enthält, wäre der Beschwerdeführer zu einer Auseinandersetzung mit der Annahme einer „negativen Konnexität“ durch den Gesetzgeber befähigt und verpflichtet gewesen. Die Gesetzgebungsmaterialien enthalten eine Auflistung der Aufgaben, bei denen sich der Verwaltungsaufwand der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verringern soll. So erscheint es nachvollziehbar, dass der Wegfall der Erhebung einer Vielzahl von Elternbeiträgen sowie die Einführung einer landeseinheitlichen kindbezogenen Gemeindepauschale zu Verwaltungsvereinfachungen führen kann. Für eine Darstellung des innerhalb seiner Organisationshoheit liegenden Verwaltungsaufwandes für die bisher nach dem KiföG M-V a.F. anfallenden Aufgaben als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe fehlt es an Angaben des Beschwerdeführers. So mangelt es an Ausführungen dazu, mit welchem Verwaltungsaufwand er bereits bei der Anwendung des KiföG M-V a.F. belastet war. Dies hätte etwa durch Bezifferung des in diesem Bereich erforderlichen Personalaufwandes und Benennung der im Einzelnen anfallenden Aufgaben erfolgen können. Auf dieser Grundlage hätte es schließlich einer

Auseinandersetzung mit der Frage bedurft, warum insbesondere das vollständig wegfallende Verfahren zur Elternbeitragsentlastung und die Vereinfachung der Finanzbeziehungen zu Land und Gemeinden keine Entlastung bewirken sollen, die die Mehrbelastung in Folge der Beitreibung der Gemeindepauschalen ausgleicht. Das zur Begründung vom Beschwerdeführer angeführte Schreiben des Landkreistages an das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung Mecklenburg-Vorpommern vom 23. November 2020 war der Beschwerdeschrift entgegen der Ankündigung nicht als Anlage 6 beigelegt.

- 87 c. Soweit der Beschwerdeführer außerdem eine Verletzung des Konnexitätsprinzips in Folge einer vom Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Kostensteigerungen unzureichend bemessenen Gemeindepauschale und damit die gesetzgeberische Annahme zu etwaigen künftigen Kostensteigerungen rügt, hat er dies erstmals mit Schriftsatz vom 19. Dezember 2024 und damit nach Ablauf der maßgeblichen Beschwerde- und Begründungsfrist vorgebracht. Aus diesem Grund kommt es auf die Ausführungen im vorgelegten Rechtsgutachten vom 25. Juli 2024 nicht an.
- 88 3. Fehlt es an einer ausreichend substantiierten fristgerecht vorgetragenen Begründung für die Möglichkeit einer Rechtsverletzung, kann dieser Mangel nicht durch nachträglichen Vortrag geheilt werden. Für eine Ergänzung bzw. Vertiefung der Begründung ist nur Raum, wenn eine den Mindestanforderungen genügende Begründung fristgerecht vorgelegt wurde. Anderenfalls geht der spätere Vortrag ins Leere (LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2006 – 15/04 –, Rn. 27, juris). Soweit es – wie dargestellt – an einer hinreichenden Darlegung der Beschwerdebefugnis in der Beschwerdeschrift vom 21. Dezember 2020 fehlt, kann das spätere Vorbringen des Beschwerdeführers keine Berücksichtigung finden.

C.

- 89 Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG M-V). Anlass, ungeachtet der Erfolglosigkeit der Verfassungsbeschwerde eine Auslagenerstattung anzuordnen, sieht das Gericht nicht (§ 34 LVerfGG M-V).

Köster-Flachsmeyer

Dr. Lehmann-Wandschneider

Prof. Dr. Classen

Tränkmann

Hanenkamp

ter Veen

Schmidt