

DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB
Campus Jungfernsee | Konrad-Zuse-Ring 12A | 14469 Potsdam

**Zur Frage der Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen
Konnexitätsregelung beim Vollzug von Bundesgesetzen durch
die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern:**

**Konnexitätsfolgen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes
(KJSG - SGB VIII Reform)**

**Gutachten
der Dombert Rechtsanwälte Part mbB**

vorgelegt von

**Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Matthias Dombert**

**Rechtsanwalt
Tobias Schröter**

POTSDAM

Partner i.S.d. PartGG

Prof. Dr. Matthias Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Janko Geßner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Klaus Herrmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Jan Thiele
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Beate Schulte zu Sodingen

Dr. Maximilian Dombert

Angestellte Rechtsanwälte

Dr. Susanne Weber | counsel
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Christin Müller
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Madeleine Riemer
Fachanwältin für Vergaberecht

Dr. Janett Wölkerling M.mei.

Franziska Wilke

Luisa Wittner

Josefine Wilke

Rosa Dähnert

Izabela Bochno

Philipp Buslowicz LL.M.

Tobias Schröter

Mareike Thiele

Kristina Gottschalk LL.M.oec.

Sophia von Hodenberg

Judith Hoffmann

Daniel Mehrer

Dr. Stephan Berndt

in Zusammenarbeit mit

Dr. Margarete Mühl-Jäckel
LL.M. (Harvard) | of counsel

DÜSSELDORF

Angestellter Rechtsanwalt
Tobias Roß

in Zusammenarbeit mit

Dr. Ralf Niermann
of counsel

Partnerschaftsgesellschaft mit
beschränkter Berufshaftung
AG Potsdam PR 119

Standort Potsdam
Campus Jungfernsee
Konrad-Zuse-Ring 12 A | 14469 Potsdam
Tel. 0331 62042-70 | Fax 0331 62042-71
potsdam@dombert.de

Standort Düsseldorf
Design Office Fürst & Friedrich
Fürstenwall 172 | 40217 Düsseldorf
Tel. 0211 159239-0 | Fax 0211 159239-29
duesseldorf@dombert.de

Bankverbindung
Mittelbrandenburgische Sparkasse
BIC WELADED1PMB
Praxiskonto: IBAN DE20 1605 0000 3503 0130 90
Fremdgeldkonto: IBAN DE61 1605 0000 1000 8433 23

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
A. Gutachtenauftrag und Problemaufriss	5
B. Wesentliche Ergebnisse	6
C. Sachverhalt.....	7
I. Inhalte der Reform des SGB VIII	7
II. Örtliche Träger der Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern	9
III. Die Umsetzung des KJSG in Mecklenburg-Vorpommern	9
D. Rechtliche Würdigung	11
I. Das Konnexitätsprinzip in Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V	11
1. Inhalt des Konnexitätsprinzips.....	11
2. Zur Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V	12
II. Anwendung des Konnexitätsprinzips bei Untätigkeit des Landesgesetzgebers und bundesrechtlicher Veränderung der Aufgabenstandards	13
1. Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	13
a) Landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung.....	14
aa) Brandenburg.....	14
bb) Nordrhein-Westfalen	16
cc) Rheinland-Pfalz.....	19
dd) Sachsen-Anhalt.....	19
b) Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern	20
c) Meinungen im Schrifttum	21
aa) Kritik an der Entscheidung des VerfGH NRW (11/13)	22
bb) Kritik an der Entscheidung des LVerfG LSA (5/18)	22
cc) Kritik an der Entscheidung des LVerfG M-V (2/19, 3/19, 1/20)	23

dd)	Befürworter der Anwendung des Konnexitätsprinzips	24
2.	Streitentscheid zugunsten der Anwendung des Konnexitätsprinzips.....	26
a)	Zur Notwendigkeit einer landesgesetzlichen Aufgabenübertragung	26
b)	Zum Erfordernis einer neuen Aufgabe.....	27
c)	Unterscheidung zwischen Sachaufgabe und Aufgabenzuweisung	28
d)	Dynamische Aufgabenzuweisung als Aufgabenübertragung.....	29
e)	Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips: Schutz der Kommunen	31
f)	Keine Schutzbedürftigkeit des Landesgesetzgebers	35
3.	Zur Konnexitätsrelevanz der Reform des SGB VIII	38
a)	Übertragung einer „neuen“ öffentlichen Aufgabe.....	38
aa)	Konstitutive Wirkung von § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V	38
bb)	§ 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V als dynamisch wirkende Aufgabenzuweisung	40
cc)	Unterscheidung von Sachrecht und Aufgabenzuweisung	42
dd)	Schutzbedürftigkeit der Kommunen.....	42
ee)	Ergebnis	43
b)	Mehrbelastungen durch die bundesrechtliche Aufgabenerweiterung	43
II.	Rechtsschutzfragen	44
1.	Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht.....	44
a)	Beschwerdegegenstand.....	45
b)	Beschwerdebefugnis	47
c)	Beschwerdefrist	48
2.	Weitere Rechtsschutzmöglichkeiten bei Unterliegen vor dem Landesverfassungsgericht.....	49
3.	Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.....	50

a)	Sinn und Zweck des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG	50
b)	Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG durch Schutzlosigkeit der Kommunen	51
c)	Verfassungsprozessuale Fragen	53

A. Gutachtenauftrag und Problemaufriss

Die Landeshauptstadt Schwerin (nachfolgend: LHS) hat Dombert Rechtsanwälte mit der juristischen Bewertung der Konnexitätsfolgen der jüngsten Reform des SGB VIII beauftragt. Anlass des Gutachtenauftrags ist das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) vom 03.06.2021. Es ist am 09.06.2021 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und am 10.06.2021 in seinen wesentlichen Teilen in Kraft getreten. Durch dieses Gesetz wurden den Landkreisen und kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern als örtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe neue Aufgaben übertragen bzw. bereits übertragene Aufgaben erweitert:

Dies führt unweigerlich zu finanziellen Mehrbelastungen der kommunalen Ebene.

Dieser finanzielle Mehraufwand entsteht den örtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, weil sie bereits aufgrund geltenden Rechtes zur Wahrnehmung der Aufgabe verpflichtet sind. Sie sind also gehalten, das kostenintensive, neue Bundesrecht umzusetzen, ohne dass der Landesgesetzgeber eine neue Aufgabenübertragung vorgenommen hätte. Dies löst den rechtlichen Klärungsbedarf aus. Denn angesichts der finanziellen Mehrbelastungen drängt sich die Frage auf, ob eine Anwendung des Konnexitätsprinzips nur deswegen ausscheidet, weil die Landesregierung untätig geblieben ist und auch bei der Veränderung der bundesrechtlichen Aufgabenstandards die Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte unverändert bleibt. Anders formuliert soll also untersucht werden, ob legislatorische Untätigkeit tatsächlich dazu führt, dass sich der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen entziehen kann.

Diese Frage ist umstritten.

Mit diesen Vorbemerkungen liegt der nachstehenden Bewertung folgender Prüfungsgang zugrunde:

Nach Wiedergabe der wesentlichen Ergebnisse unter B. und des zugrunde gelegten Sachverhaltes unter C. nehmen wir unsere gutachterliche Würdigung (unter D.) in drei Schritten vor: Zunächst stellen wir die Grundsätze des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips in den Mittelpunkt (unter I.). Dies ist gleichsam Vorfrage für die Anwendung des Prinzips auf die Reform des SGB VIII und die damit verbundenen Folgen für die LHS (unter II.). Abschließend (unter III.) umreißt das Gutachten die Voraussetzungen für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung.

B. Wesentliche Ergebnisse

- **Das Konnexitätsprinzip kommt auch in den Fällen zur Anwendung, in denen der Aufgabenstandard durch Bundesrecht verändert wird, eine früher bereits begründete Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte aber unverändert aufrechterhalten bleibt.**
- **Im konkreten Fall bewirkt die dynamische Aufgabenübertragungsnorm des § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V die Anwendung des Konnexitätsprinzips. § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V entfaltet konstitutive Wirkung als Zuständigkeitszuweisung und aktualisiert die Aufgabenübertragung auf die Kommunen stets aufs Neue.**
- **Die Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeitszuweisung ist eine bewusste Entscheidung des Landesgesetzgebers, mit der die Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erneut in seinen Willen aufgenommen wird.**
- **Weil zwischen Sachaufgabe und Aufgabenzuweisung zu unterscheiden ist, kommt es für die Anwendung des Konnexitätsprinzips nur auf die landesrechtliche Aufgabenzuweisung an.**
- **Folge des Übertragungsverbotes des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und des damit bezweckten Schutzes der Kommunen ist es, dass die landesverfassungsrechtliche Regelung der Konnexität auch im Falle der Aufgabenerweiterung oder -änderung durch den Bundesgesetzgeber Anwendung findet.**
- **Der landesverfassungsrechtliche Konnexitätsgrundsatz kann nicht unangewendet bleiben, nur weil die Aufgabendurchführung materiell vom Bundesrecht bestimmt wird.**
- **Wäre dies anders, würde eine nicht hinzunehmende – unerträgliche – Rechtsschutzlücke zu Lasten der Kommune entstehen.**

- **Bleibt der Landesgesetzgeber untätig und weigert er sich, eine ausreichende Kostendeckungsregelung zu erlassen, kann dies mit der Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht angegriffen werden.**
- **Der Landeshauptstadt wird empfohlen, auf der Grundlage der vorstehenden Feststellungen kommunale Verfassungsbeschwerde zu erheben.**
- **Eine Verfassungsbeschwerde muss bis zum 10.06.2022 erhoben werden.**
- **Zuständig ist ausschließlich das Landesverfassungsgericht. Der Weg zum Bundesverfassungsgericht ist versperrt. Ein Rechtsmittel gegen eine ablehnende Entscheidung des Landesverfassungsgerichts besteht nicht.**
- **Mit Blick auf die Darlegung der Beschwerdebefugnis setzt eine Kommunalverfassungsbeschwerde aber die Darlegung voraus, welche Kosten dem Beschwerdeführer durch die Aufgabenübertragung und/oder Aufgabenerweiterung entstanden sind.**
- **Das Bundesverfassungsgericht kann unmittelbar mit der Kommunalverfassungsbeschwerde wegen einer Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG angerufen werden. Das darin normierte Durchgriffsverbot wird umgangen, wenn eine Aufgabenerweiterung durch Bundesrecht stattfindet, ohne dass die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung ausgeglichen wird.**
- **Ist bei einer Aufgabenerweiterung durch Bundesrecht der finanzielle Ausgleich für die Kommunen nicht sichergestellt, führt dies zur Verfassungswidrigkeit der Regelung. Der Landeshauptstadt wird zur Klärung dieser Frage empfohlen, parallel und kumulativ zur Anrufung des Landesverfassungsgerichts Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu erheben.**
- **Auch diese Verfassungsbeschwerde muss bis zum 10.06.2022 erhoben werden.**

C. Sachverhalt

Der nachstehende Sachverhalt beruht auf den uns von der LHS vorgelegten Unterlagen sowie den öffentlich verfügbaren Informationen. Er gibt das Wesentliche wieder.

I. Inhalte der Reform des SGB VIII

Das Achte Buch des Sozialgesetzbuches beinhaltet Vorschriften über die Kinder- und Jugendhilfe. Durch die jüngste Reform in Folge des KJSG ist es zu wesentlichen Änderungen gekommen. Denn durch das KJSG sind den örtlichen

Trägern der Kinder- und Jugendhilfe bereits zuvor übertragene Aufgaben erheblich erweitert worden. Dies sind die im Folgenden umrissenen Neuerungen (siehe hierzu auch ausführlich *Gerlach*, SRA, 2021, 51 ff. und 133 ff.):

In § 8a SGB VIII sind Neuregelungen im Kinderschutz bzw. bei der Gefährdungseinschätzung, der Betriebserlaubniserteilung gemäß §§ 45 ff. SGB VIII und bei Auslandsmaßnahmen getroffen worden. Änderungen unterworfen sind auch die Vorschriften über die Inobhutname und den Ausbau der Kooperation mit dem Familien-/Jugendstraengericht (§ 42 SGB VIII sowie §§ 50, 52 SGB VIII) durch einen erweiterten Informations- und Datenaustausch. Ferner sind die im Sorgeregister zu erfassenden Daten erweitert (§ 58a SGB VIII), die pflichtige Erstellung von Gewaltschutzkonzepten ausgeweitet, mehrere Vorschriften zur Umsetzung der inklusiven Ausrichtung des Gesetzes ergänzt, neue Regelungen für die Beratung für Kinder und Jugendliche nach § 8 SGB VIII geschaffen, die Beratung für Leistungsberechtigte oder -beantragende junge Menschen, Eltern und Personensorge-/Erziehungsberechtigte nach den §§ 10a, 10b, 37 SGB VIII neu gefasst und Neuregelungen bei den Hilfen zur Erziehung sowie der Eingliederungshilfe getroffen worden. Außerdem sind die präventiven Angebote ebenfalls erweitert worden, sodass nunmehr eine stärker bedarfsbezogene, sozialräumliche Ausrichtung der Angebote zu Allgemeinförderung der Erziehung erfolgen soll.

Der Bundesgesetzgeber hat auch Neuregelungen im Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII sowie der nachgehenden Beratung und Betreuung geschaffen sowie die Kooperationsverpflichtung der Jugendhilfe auch im Hilfeplanverfahren nach § 36a SGB VIII erweitert. Die Beteiligungsrechte in der Hilfeplanung hat er festgeschrieben und erweitert. Künftig sind geeignete Beschwerdemöglichkeiten insbesondere für Kinder und Jugendliche in vollstationären Maßnahmen zu gewährleisten. Neugestaltet hat der Bundesgesetzgeber auch die Hilfe für junge Volljährige mit der Einführung einer verbindlichen Nachbetreuung. Die Kostenbeteiligung junger Menschen und Leistungsberechtigter nach § 19 SGB VIII ist abgesenkt, neue Regelungen des Betriebserlaubnisrechts sind getroffen, die Verträge sind nach § 77 SGB VIII um Qualitätsmerkmale ergänzt

sowie die Einrichtung von Ombudsstellen auf zentraler Ebene ist vorgegeben worden. Überdies sollen Verfahrenslotsen ab dem Jahr 2024 eingeführt werden. Schließlich sind auch die Erhebungsmerkmale der Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgeweitet worden.

II. Örtliche Träger der Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) bestimmt die Landkreise und kreisfreien Städte zu den örtlichen Trägern der Jugendhilfe. Als kreisfreie Stadt ist die LHS damit örtliche Trägerin der Jugendhilfe und durch ihr Jugendamt (§ 1 Abs. 2 KJHG-Org M-V) zur Erfüllung der Aufgaben des SGB VIII verpflichtet. Damit geht gleichfalls die Umsetzungspflicht der aufgezeigten Änderungen und Neuerungen durch das KJSG einher.

III. Die Umsetzung des KJSG in Mecklenburg-Vorpommern

Mit Schreiben vom 20.12.2021 wandte sich der Städte- und Gemeindetag an das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Der Verband sprach hierin die aus seiner Sicht unzureichende Finanzausstattung der Kommunen bei der Umsetzung des KJSG an, hierauf hatte er das Ministerium bereits während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene hingewiesen. Der Verband macht geltend, das Land habe dafür Sorge zu tragen, dass der Bund ausreichende Finanzmittel für die Mehrkosten zur Verfügung stelle. Sei dem nicht so, hätte das Land dem Gesetz im Bundesrat die Zustimmung versagen müssen. Dennoch habe das Land dem Gesetz mit einer unzureichenden Finanzierung zugestimmt, sodass die Reform auch in Mecklenburg-Vorpommern vollständig umzusetzen sei. Andere Bundesländer – beispielsweise Schleswig-Holstein – hätten diesbezüglich Ausgleichsbeträge für die kommunale Ebene zugesagt.

Mit Schreiben vom 17.01.2022 reagierte das Ministerium unter Verweis auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 19.08.2021 - LVerfG 2/19, LVerfG 3/19, LVerfG 1/20 - und lehnte eine weitere finanzielle Beteiligung des Landes ab. Nach diesem Urteil setze das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip eine Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber voraus. Eine solche (neuerliche) Aufgabenübertragung sei hier aber weder erfolgt noch notwendig. Es bedürfe keiner landesrechtlichen Umsetzung, die Träger der Jugendhilfe hätten die Neuregelungen eigenständig umzusetzen. Es bestehe aber gleichwohl eine Verpflichtung des Landes, die Entwicklung der Kosten im Bereich des SGB VIII zu beobachten und etwaige Mehrbelastungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes zu betrachten und gegebenenfalls auszugleichen. Hierzu sollten weitere Gespräche folgen.

Obwohl der Städte- und Gemeindetag seine gegenläufige Auffassung mit Schreiben vom 24.02.2022 erneut bekräftigte, sind Umsetzungsregelungen bisher nicht getroffen worden. Mit Schreiben vom 26.04.2022 wiederholte das Ministerium seine Auffassung, dass nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts das Konnexitätsprinzip nicht zum Tragen komme. Im Übrigen geht aber auch das Ministerium von Standarderhöhungen aus, die nicht nur einen mehrjährigen Umsetzungsprozess benötigen, sondern auch Kostenfolgen zeitigen. Die Benennung dieser Kostenfolgen sei aber Aufgabe der kommunalen Seite. Einen Kostenausgleich hat das Land derzeit gleichwohl nicht vor.

Zwischen allen Beteiligten ist jedoch insoweit unstrittig, dass die Umsetzung der neu geschaffenen Regelungen für die Träger der Kinder- und Jugendhilfe Mehrbelastungen bedeutet und nicht kostenneutral ist sowie der Bund für die Mehraufwendungen keinen angemessenen finanziellen Kostenausgleich zur Verfügung gestellt hat. Aus Sicht der LHS ist für das Jugendamt im Besonderen eine erhebliche personelle Mehrausstattung sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht erforderlich, um die Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können. Die dadurch entstehenden Mehrkosten sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht exakt beziffert.

D. Rechtliche Würdigung

Der vorstehende Sachverhalt, wirft die Frage auf, ob eine Anwendung des Konnexitätsprinzips nur deswegen ausscheidet, weil die Landesregierung untätig geblieben ist und auch bei der Veränderung der bundesrechtlichen Aufgabenstandards die Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte unverändert bleibt. Dies ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten. Aus der Beantwortung dieser Frage ergibt sich das weitere Vorgehen. Nur wenn das Konnexitätsprinzip anzuwenden ist, kann sich der Blick auf die Voraussetzungen für eine verfassungsgerichtliche Klärung richten.

I. Das Konnexitätsprinzip in Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V

Ausgangspunkt der rechtlichen Würdigung ist das in Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V normierte strikte Konnexitätsprinzip. Danach kann das Land den Kommunen Aufgaben übertragen, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Kommunen, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Einfachgesetzlich wird dieses Konnexitätsprinzip in § 4 Abs. 2 (bzw. § 91 Abs. 2 für die Gemeindeverbände) KomVerf M-V umgesetzt und näher konkretisiert.

1. Inhalt des Konnexitätsprinzips

Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V statuiert damit ein striktes Konnexitätsprinzip. Es beinhaltet eine besondere Finanzgarantie, die verhindern soll, dass das Land beliebig Aufgaben zulasten der Kommunen verschiebt, ohne für deren Finanzierung zu sorgen (*Meyer*, in: Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72 Rn. 50).

Dem damit verfassungsrechtlich gebotenen Mehrbelastungsausgleich kommt eine Schutzfunktion für die kommunale Selbstverwaltung zu (LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 – LVerfG 15/04; *Meyer*, in: Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 50). Der Verfassungsnorm wohnt auf diese Weise eine Warn- und Präventivfunktion inne, die das Land zwingt abzuwägen, ob politisch wünschenswertes auch finanziell leistbar ist (*Meyer*, in: Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 50). Das Konnexitätsprinzip bewirkt so einen individuellen Schutz für jede einzelne Kommune (*Meyer*, in: Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 51 m.w.N.).

Das Konnexitätsprinzip hat zugleich eine psychologische Komponente. Der Gesetzgeber soll sich der Tatsache bewusst sein, bzw. durch die Verfassung bewusst (gemacht) werden, dass die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben zunächst Sache des Landes ist. Hieraus leitet sich das verfassungsrechtliche Erfordernis einer Kostenfolgeabschätzung ab (VerfGH NRW, Urt. v. 23.03.2010 – VerfGH 21/08, juris, Ls. 3 a).

2. Zur Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V

Anknüpfungspunkt für die Anwendung des Konnexitätsprinzips ist immer eine Aufgabenübertragung des Landes zulasten der Kommunen (*Mückl*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 3 Rn. 61). Diese Aufgabenübertragung ist also für die Pflicht zum Kostenausgleich konstitutiv. Die Aufgabenübertragung muss durch Gesetz oder Rechtsverordnung erfolgen.

Demnach enthält das Konnexitätsprinzip einen klaren Regelungsauftrag an den Landesgesetzgeber und somit eine gesetzgeberische Handlungspflicht (*Meyer*, in: Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 52; zur wortlautidentischen Vorschrift in NRW: VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 63 ff.; siehe auch *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1491)). Der Gesetzgeber darf nach dem Wortlaut der Verfassungsvorschrift

Aufgaben nur übertragen, wenn er gleichzeitig eine Kostenausgleichsregelung trifft. Die Verpflichtung zur Regelung der Kostendeckung stellt die Grundvoraussetzung für die Übertragung von Aufgaben dar. Denn Sinn und Zweck des strikten Konnexitätsprinzips ist es zu verhindern, dass den Kommunen ausgleichslose Verpflichtungen durch das Land auferlegt werden, die die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene verengen.

Die Übertragung von Aufgaben ist damit kausal mit der Pflicht zur Kostenausgleichsregelung verbunden (*Mückl*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 3 Rn. 61). Überträgt der Gesetzgeber danach den Kommunen eine Aufgabe, sodass das Konnexitätsprinzip ausgelöst wird und unterlässt er eine Kostenausgleichsregelung, verletzt er seinen verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag nicht durch eine unzureichende Regelung, sondern durch Unterlassen (zur wortlautidentischen Vorschrift in NRW: VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 63 ff.; siehe auch *Meyer*, in: Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 52).

II. Anwendung des Konnexitätsprinzips bei Untätigkeit des Landesgesetzgebers und bundesrechtlicher Veränderung der Aufgabenstandards

Das Konnexitätsprinzip ist auch bei einer Untätigkeit des Landesgesetzgebers und einer bundesrechtlichen Veränderung der Aufgabenstandards des Bundesrechts bei unverändert gebliebener Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte anwendbar.

1. Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur

Dies ist aber in Rechtsprechung und Literatur umstritten.

a) Landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung

Bereits die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte kommt zu keiner einheitlichen Betrachtung:

aa) Brandenburg

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat sich in seiner Entscheidung vom 30.04.2013 – 49/11 – für eine Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips positioniert. Die in Brandenburg geltende Bestimmungsnorm (§ 1 Abs. 1 AGKJHG) für die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe bestand bereits vor der Neufassung des § 69 SGB VIII, der zuvor bundesgesetzlich die Landkreise und kreisfreien Träger unmittelbar auf Aufgabenbeträger bestimmte. Im Zuge der Föderalismusreform I und der Regelung des Durchgriffsverbots in Art. 87 Abs. 1 Satz 7 GG ist diese bundesrechtliche Zuweisung ersetzt worden. Seitdem bestimmt das Landesrecht die örtlichen Träger der Jugendhilfe.

Hierzu hat das Verfassungsgericht ausgeführt (VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 75):

„Zwar hatte § 1 Abs. 1 AGKJHG ursprünglich nur deklaratorische Bedeutung, da er sich darauf beschränkte, die bundesrechtliche Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe durch § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII a.F. zu wiederholen.“

Durch die Änderung des § 69 SGB VIII habe die landesrechtliche Zuständigkeitsbestimmung aber konstitutive Wirkung erlangt, weil es dem Landesgesetzgeber freigestanden habe, eine abweichende Bestimmung über die Trägerschaft zu treffen (VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 75). Das

Verfassungsgericht deutlich (VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 75):

„Damit hat er [der Landesgesetzgeber] die Aufgabenzuweisung an die Landkreise und kreisfreien Städte nunmehr originär zu verantworten.“

Ohne Belang sei, dass die Aufgabenzuweisungsnorm des Landesgesetzgebers auch vor der Neufassung des § 69 SGB VIII in Kraft getreten sei (VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 76). Denn solange

„diese Vorschrift nur deklaratorische Bedeutung hatte, stellte sie keine landesrechtliche Aufgabenzuweisungsnorm dar, da durch eine deklaratorische Vorschrift weder Zuständigkeiten begründet noch Aufgaben übertragen werden können. Im Hinblick auf das Konnexitätsgebot der Brandenburgischen Landesverfassung ist aber allein maßgeblich, dass seit Inkrafttreten des § 69 Abs. 1 SGB VIII n.F. die Aufgabenzuweisung – erstmals – unmittelbar durch § 1 Abs. 1 AGKJHG und damit durch eine landesrechtliche Rechtsvorschrift erfolgt“.

Zur Begründung dieses Ergebnisses hat sich das Gericht auf die Intention der Änderung des Grundgesetzes im Zuge der Föderalismusreform I und den damit verbotenen Aufgabendurchgriff des Bundes auf die Kommunen gestützt (VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 77):

„Dadurch soll sichergestellt werden, dass zukünftig eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen unter Umgehung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen nicht mehr möglich sein wird.“

Im Hinblick auf die Beibehaltung der vormals nur deklaratorischen landesrechtlichen Aufgabenzuweisungsnorm ist das Gericht zu dem Schluss gekommen, dass dies als eine bewusste Entscheidung gewertet werden müsse, dass die Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erneut vom

Willen des Landesgesetzgebers umfasst sei (VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 79).

bb) Nordrhein-Westfalen

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen ist widersprüchlich.

In seinem Urteil vom 12.10.2010 – 12/09 – hat der Verfassungsgerichtshof zunächst entschieden, dass die landesrechtliche Aufgabenzuweisungsnorm, die die Kreise und kreisfreien Städten zu den örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt, eine neue Aufgabenübertragung bewirke (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 64 ff.). Denn diese Vorschrift bestimme als landesrechtliche Norm erstmals die Zuständigkeit für diese Aufgabe. Es handele sich um eine originäre, eigene Entscheidung des Landesgesetzgebers (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 66). Unerheblich sei, dass die Norm vor der Neufassung von § 69 SGB VIII in Kraft getreten ist (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 68). Denn dieser

„Umstand ändert nichts daran, dass mit Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 die Zuweisung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe an die Kreise und kreisfreien Städte unmittelbar durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG bewirkt wird und auf einer originären Entscheidung des Landesgesetzgebers beruht.“

Diese landesrechtliche Aufgabenzuweisungsnorm enthalte auch eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 69). Der Verfassungsgerichtshof weiter (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 70):

„Ein Aufgabenübertragungsakt im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist bereits deshalb zu bejahen, weil mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG erstmals

nach Maßgabe einer landesgesetzlichen Regelung die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte festgelegt worden ist. Im Verhältnis von Land und Kommunen - das Art. 78 Abs. 3 LV NRW allein in den Blick nimmt - handelt es sich um die erstmalige Zuweisung von Aufgaben in Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten. Ausgehend davon lässt sich die durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG bewirkte Aufgabenzuweisung als "Übertragung neuer Aufgaben" im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. LV NRW begreifen.

(...)

Mit Auslaufen der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsbestimmung wären dann zunächst nach den allgemeinen Regelungen (vgl. § 8 Abs. 3 des Landesorganisationsgesetzes) Landesbehörden für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB VIII zuständig gewesen (vgl. auch LT NRW, Drs. 14/7432, S. 1), bevor mit Wirksamwerden von § 1a Abs. 1 AG-KJHG die Kreise und kreisfreien Städte zuständig geworden wären. Es bestehen keine Bedenken, diesen Sachverhalt als Übertragung neuer Aufgaben zu qualifizieren. Gemessen daran ist es nicht überzeugend, den Streitfall anders zu bewerten. Denn die zeitliche Abfolge von auslaufender Bundesregelung und neuer Landesregelung ist beliebig regelbar."

Bei der Ablösung einer bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungsnorm durch eine landesrechtliche Zuständigkeitsregelung sei zu beachten, dass das Konnexitätsprinzip bei der vorhergehenden unmittelbaren Inpflichtnahme der Kommunen durch Bundesgesetz keine Anwendung gefunden hätte. Es entspreche daher dem Schutzgedanken des Konnexitätsprinzips, die Regelung eingreifen zu lassen, wenn nunmehr der Landesgesetzgeber die Aufgabenübertragung originär verantwortet (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 71).

Mit seinem Urteil vom 09.12.2014 – 11/13 – hat der Verfassungsgerichtshof sodann eine Kehrtwende vollzogen (VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 69). Denn eine

„konnexitätsrelevante Verpflichtung liegt nicht vor, weil die geltend gemachte Aufgabenerweiterung nicht (unmittelbar) durch ein Landesgesetz bewirkt worden ist. Die von den Beschwerdeführern angeführte Aufgabenveränderung durch erhöhte Standards nach dem Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts beruht auf

Bundesrecht. Der Landesgesetzgeber ist im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht tätig geworden.“

Eine Veränderung bestehender – also bereits früher übertragener – Aufgaben sei nur dann konnexitätsrelevant, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden sei (VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 74). Dass er sich mit dieser Bewertung in Gegensatz zu seiner Beurteilung aus dem Jahre 2010 setzte, blieb dem Verfassungsgerichtshof nicht verborgen. Unterschiede im Sachverhalt sollten die unterschiedliche Bewertung rechtfertigen. Im Urteil vom 12.10.2010 – 12/09 – war es darum gegangen, dass der Landesgesetzgeber den bundesrechtlich vorgegebenen Standard unverändert ließ, sich aber stattdessen damit begnügte, die bereits früher bestehende Zuständigkeit der Kommunen nach Bundesrecht erstmals landesrechtlich zu normieren. 2014 war über die gänzliche Untätigkeit des Landesgesetzgebers zu entscheiden. In Kenntnis eines möglichen Widerspruchs zur Beurteilung aus 2010 hielt der Verfassungsgerichtshof wörtlich fest - Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 80 –:

„Zwar sprechen der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips und die Ziele der Föderalismusreform durchaus für eine Erweiterung seines Anwendungsbereichs etwa auf durch Bundesgesetz veränderte kommunale Aufgaben. Das Konnexitätsprinzip soll nämlich in erster Linie sicherstellen, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt sind.“

Angesichts des Wortlauts der Verfassungsnorm hat sich der VerfGH aber nicht zu einer Schließung der von ihm selbst gesehenen Schutzlücke berufen gesehen (VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 82). Denn der durch das Konnexitätsprinzip beabsichtigte Schutz

„läuft in Sachbereichen, für deren materiell-rechtliche Ausgestaltung der Bundesgesetzgeber zuständig ist, derzeit weitgehend leer, wenn

die Finanzierungsverantwortung des Landes bei späteren bundesrechtlichen Erweiterungen landesgesetzlich übertragener Aufgaben nicht mehr greift. Das gilt umso mehr, als der Landesgesetzgeber insoweit die Möglichkeit hat, durch besonders weitgefasste Zuständigkeitsnormen Ausgleichspflichten aufgrund späterer Aufgabenerweiterungen oder sogar neuer Aufgaben weitgehend zu minimieren.“ (VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 821).

Bei einer Aufgabenänderung durch Bundesrecht sei das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip vielmehr nicht anwendbar, da es nicht genüge, wenn sich der Beitrag der Landesgesetzgebers auf eine frühere Aufgabenzuweisung beschränke und die Änderung des Bundesrechts bei Erlass der landesrechtlichen Zuständigkeitsnorm nicht im Blickfeld des Landesgesetzgebers lag (VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 83). Dies stehe nicht im Widerspruch zur Entscheidung vom 12.10.2010, weil hier lediglich eine bestehende Norm unverändert beibehalten wurde.

cc) Rheinland-Pfalz

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat sich der Entscheidung des VerfGH NRW vom 09.12.2014 angeschlossen (VerfGH RP, Urt. v. 30.11.2015, DVBl. 2015, 1581). Eine Veränderung der gemeindlichen Aufgaben durch Bundesrecht reiche nicht aus, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine mehrere Jahre zuvor erlassene Zuständigkeitszuweisung beschränke. Es gelte das Verursacherprinzip. Danach greife das Konnexitätsprinzip nicht, wenn gemeindliche Aufgaben durch Bundesrecht bestimmt würden. Die Kommunen seien diesbezüglich auch nicht schutzlos, weil insoweit die allgemeine Finanzgarantie eingreife.

dd) Sachsen-Anhalt

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat sich der Rechtsprechung aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit seinem Urteil vom

25.02.2020 – 5/18 – angeschlossen. Ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt setze voraus, dass die Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf einem Landesgesetz beruhe und die Aufgabenübertragung auf eine Entscheidung des Landesgesetzgebers zurückgeht, ihm also zuzurechnen sei (LVerfG LSA, Urt. v. 25.02.2020 – 5/18, juris, Rn. 62).

Eine Erweiterung der Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber sei dem Landesgesetzgeber hingegen nicht zuzurechnen (LVerfG LSA, Urt. v. 25.02.2020 – 5/18, juris, Rn. 66). Denn es liege keine neue Aufgabe vor, weil die alte Aufgabenzuweisung des Landesrechts auch ohne Umsetzung durch den Landesgesetzgeber als dynamische Verweisung fortwirke (LVerfG LSA, Urt. v. 25.02.2020 – 5/18, juris, Rn. 66). Der Landesgesetzgeber mache sich die alte Aufgabenübertragung auch nicht zu eigen. Anders liege dies nur, wenn eine vormals deklaratorische Vorschrift erstmals konstitutive Wirkung erlange.

b) Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in seiner Entscheidung vom 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20 – ebenfalls zu der umstrittenen Frage Stellung genommen. Es hat sich der Auffassung der Verfassungsgerichtshöfe Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz angeschlossen. Das Konnexitätsprinzip komme nicht zum Tragen, wenn der Bund seine Regelungen ändere und es auf Landesebene eine ältere Kostenregelung gebe (LVerfG M-V, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20, Rn. 85). Denn der Wortlaut der Verfassungsvorschrift biete keinen Anlass zu einem anderen Verständnis; sie könne sich nur unmittelbar auf die Landesgesetzgebung beziehen (LVerfG M-V, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20, Rn. 86). Der Landesgesetzgeber könne seiner Verpflichtung zur gleichzeitigen Kostendeckungsregelung außerdem nicht nachkommen, wenn er immer nur im Anschluss an die Bundesgesetzgebung handeln könne.

Weiter hat das Verfassungsgericht ausgeführt (LVerfG M-V, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20, Rn. 87):

„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.“

Anders liege es im Anschluss an die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes des Landes Brandenburg nur, wenn eine zunächst deklaratorische Regelung des Landes nunmehr (erstmal) konstitutiven Charakter erlange (LVerfG M-V, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20, Rn. 88). Ferner spreche der Wortlaut von Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LVerf M-V gegen eine Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips, weil sich „dieser“ bei den angesprochenen Aufgaben explizit auf die in Satz 1 erwähnte gesetzgeberische Verpflichtung beziehe (LVerfG M-V, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20, Rn. 89).

c) Meinungen im Schrifttum

Auch im Schrifttum divergieren die Meinungen zur Streitfrage.

Das Urteil des VerfGH NRW aus 2010, das die Anwendbarkeit im Gegensatz zur folgenden Entscheidung aus 2014 annimmt, hat noch nachdrückliche Unterstützung erfahren (etwa *Henneke*, DVBl. 2011, 125). Ebenso ist die Entscheidung des Verfassungsgerichtes des Landes Brandenburg befürwortet worden, die nahtlos auf die Landesverfassung M-V übertragbar sei (so *Henneke*, Der

Gemeindehaushalt 2021, 241 (242); kritisch hingegen *Engelken*, NVwZ 2013, 1529 (1530)). Vielfach ist aber die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die die Anwendung des Konnexitätsprinzips mehrheitlich ablehnt, kritisiert worden:

aa) Kritik an der Entscheidung des VerfGH NRW (11/13)

Im Besonderen die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW aus 2014 (11/13) sah sich scharfer Kritik ausgesetzt (*Henneke*, DVBl. 2015, 176; *Schoch*, ZG 2018, 97 (106 f.); *Wendt*, DÖV 2017, 1; *derselbe*, DÖV 2017, 595; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490); *Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (244)). Der VerfGH verkenne nämlich, dass die Länder verfassungsrechtlich verpflichtet seien, den Kommunen einen „finanziellen Schutzschirm“ gegenüber bundesrechtlichen Weichenstellungen aufzuspannen. Es komme für die Kostenverantwortlichkeit der Länder weder darauf an, ob der landesrechtliche Normgeber die jeweilige Aufgabenänderung verursacht, noch ob das Land hierbei einen Gestaltungsspielraum habe (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1012); *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490); vgl. *Engelken*, DÖV 2011, 745 (747); a. A. *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (493); *Waldhoff*, JuS 2011, 860 (862)).

Der Verfassungsgrundsatz des Art. 31 GG verpflichte die Verfassungsgerichte vielmehr dazu, dem Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG im Wege richterlicher Rechtsfortbildung zur Geltung zu verhelfen und die entstandene Schutzlücke zu schließen (*Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490)).

bb) Kritik an der Entscheidung des LVerfG LSA (5/18)

Ebenfalls entgegengetreten wurde der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (*Henneke*, Der Landkreis 2020, 153 (155 ff.)). Das Verfassungsgericht erfinde mit der „neuen Aufgabe“ ein neues Tatbe-

standsmerkmal, obwohl die Kommunen gegenüber dem Land bei jeder materiellen Aufgabenveränderung durch den Bundesgesetzgeber, die zu Kostenfolgen führt, schutzbedürftig seien (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (245)). Deshalb werde auch die Zustimmungspflicht der Länder im Bundesrat ausgelöst.

cc) Kritik an der Entscheidung des LVerfG M-V (2/19, 3/19, 1/20)

Auch die Rechtsprechung des LVerfG M-V sieht sich Kritik ausgesetzt.

Der Verweis auf die vermeintlich nicht erfüllbare Gleichzeitigkeit sei schon falsch, weil es ausreiche, wenn die landesrechtliche Kostendeckungsregelung mit Eintritt der ersten Belastungen der bundesrechtlichen Aufgabenveränderung in Kraft trete (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (247) unter Verweis auf LVerfG M-V, Urt. v. 17.06.2021 – LVerfG 9/19). Die Formulierung „dieser Aufgaben“ in Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LVerf M-V beziehe sich zwar auf die gesetzgeberische Verpflichtung in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LVerf M-V, aber eben auf den landesrechtlichen Aufgabenübertragungsakt (*Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)).

Die Länderbelange seien ferner durch Art. 104a Abs. 4 GG und das Zustimmungserfordernis im Bundesrat gewahrt (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (247); *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757); a. A. wohl *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (492)). Die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips richte sich an das Land, nicht nur den Landtag als Landesgesetzgeber (*Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Schließlich gelange die Ausführungszuständigkeit und die damit verbundene Finanzierungslast nur durch die landesgesetzliche Aufgabenzuweisungsnorm an die Kommunen (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (247); vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 17.06.2021 – LVerfG 9/19, Rn. 99). Das LVerfG M-V ignoriere damit die Differenzierung von bundesrechtlicher Sachregelungskompetenz und alleiniger landesrechtlicher Aufgabenzuweisung (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (247)). Es lasse außerdem die Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Beschluss vom 07.07.2020 außer Betracht (so auch *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1756 f.)).

dd) Befürworter der Anwendung des Konnexitätsprinzips

Eine Mehrheit der Stimmen im Schrifttum befürwortet die Anwendung des Konnexitätsprinzips. Denn es gehe nicht an, dass das Konnexitätsprinzip bei dynamischen Aufgabenzuweisungsnormen nicht anwendbar sei, nur weil es an einer neuen Aufgabenzuweisung des Landes fehle (*Henneke*, DVBl. 2015, 176 ff.; *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1013 f.); *derselbe*, ZG 2018, 97 (106 f.); *Jäger*, NWVBl. 2015, 130; *Lange*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2019, S. 1109, 1113; *Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (245)).

Auch bundesrechtliche Verschärfungen einer den Kommunen zugewiesenen Aufgabe fielen unter das Konnexitätsprinzip, wenn das Land die Aufgabe bereits unter Geltung des Konnexitätsprinzips übertragen habe (*Lange*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2019, Kap. 15 Rn. 240). Der für das Konnexitätsprinzip relevante Rechtsakt sei ausschließlich die Aufgabenzuweisung des Landes, der die Ursächlichkeit erfülle (*Schoch*, ZG 2018, 97 (107 f.)). Nach dem Wortlaut der Konnexitätsbestimmungen und dem Sinn und Zweck des darin zum Ausdruck kommenden Prinzips sei es unbeachtlich, ob die Sachaufgaben bundes- oder landesgesetzlich normiert werden (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1011 f.); *derselbe*, ZG 2018, 97 (107 f.); *Wendt*, DÖV 2017, 1 (3)).

Es komme allein auf den landesrechtlichen Aufgabenübertragungsakt, nicht aber das materielle Sachrecht an (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1011); *derselbe*, ZG 2018, 97 (107 f.)). Es sei nämlich zwischen der Sachaufgabe und der Aufgabenzuweisung zu unterscheiden (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1011); *derselbe*, ZG 2018, 97 (103); dem folgend *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Schließlich beziehe sich der Wortlaut der konnexitätsrechtlichen Vorschriften auf den landesgesetzlichen Übertragungsakt, sage aber nicht, dass die Aufgabe bzw. deren Änderung nicht vom Bundesgesetzgeber herrühren könne (*Schoch*, DVBl.

2016, 1007 (1013); dem folgend *Wendt*, DÖV 2017, 1 (2 f.); a. A. *Engelken*, DÖV 2011, 745 (750); *Edinger*, DÖV 2017, 594). Dem landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip liege zudem nicht das Verursacherprinzip zugrunde (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1012); *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490); a. A. *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (491); *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Auflage, 2012, 166; *derselbe*, DÖV 2011, 745 (748); *derselbe*, NVwZ 2013, 1529 (1531 f.)).

Durch die landesrechtlichen dynamischen Aufgabenzuweisungsnormen werde erst die Sachaufgabe zu einer kommunalen Verwaltungsaufgabe (*Schoch*, ZG 2018, 97 (108); siehe auch *Wendt*, DÖV 2017, 1 (5) und *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Auch wenn der Bundesgesetzgeber das materielle Recht verändere, verpflichte nur der Rechtsanwendungsbefehl des Landes die Kommunen zur Ausführung auch des veränderten Sachrechts (*Schoch*, ZG 2018, 97 (108); *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Kraft Landesrechts schlage die Aufgabenmodifizierung auf die Kommunen durch (*Jäger*, NWVBl. 2015, 130 (133); dem folgend *Schoch*, ZG 2018, 97 (108); *Wendt*, DÖV 2017, 1 (5); vgl. *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1489)). Denn mangels unmittelbarer Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kommunen können es nur die Länder sein, die die Verantwortung für den finanziellen Ausgleich tragen (*Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487).

Zudem wisse jeder Landesgesetzgeber seit der Einführung des Durchgriffsverbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, dass er für die Aufgabenzuweisung allein verantwortlich sei (*Schoch*, ZG 2018, 97 (108); vgl. *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Die frühere dynamische Aufgabenzuweisungsnorm sei bereits das notwendige aktive Handeln des Landesgesetzgebers (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (246); ähnlich *Wendt*, DÖV 2017, 1 (6)).

2. Streitentscheid zugunsten der Anwendung des Konnexitätsprinzips

Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip in Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V ist auch bei einer Untätigkeit des Landesgesetzgivers und einer bundesrechtlichen Veränderung der Aufgabenstandards des Bundesrechts bei unverändert gebliebener Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte anwendbar. Der anderslautenden Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ist entschieden entgegenzutreten.

Im Einzelnen:

a) Zur Notwendigkeit einer landesgesetzlichen Aufgabenübertragung

Nach dem Wortlaut und der Systematik von Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V bedarf es grundsätzlich eines aktiven Aufgabenübertragungsaktes durch oder aufgrund eines Landesgesetzes („verpflichtet werden“). Die Aufgabenübertragung muss dabei auf eine Entscheidung des Landesgesetzgebers zurückgehen, diesem mithin ursächlich zuzurechnen sein (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 62; siehe auch LVerfG LSA, Urt. v. 25.02.2020 – 5/18, juris, Rn. 62), weil im Lichte des grundgesetzlichen Durchgriffsverbots für den Bund in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG auch nur er allein dazu befugt ist.

Einen wie auch immer gearteten eigenständigen Gestaltungsspielraum des Landes setzt die Verfassungsnorm ihrem Wortlaut nach aber nicht voraus (so auch *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1012); *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490); *Engelken*, DÖV 2011, 745 (747)). Es kommt folglich für die Anwendung des Konnexitätsprinzips in Mecklenburg-Vorpommern nicht darauf an, ob und inwieweit das Land bei der Aufgabenübertragung einen ihm eingeräumten eigenen Entscheidungsspielraum wahrgenommen hat. Denn Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LVerf M-V spricht lediglich davon, dass die Gemeinden und Kreise „durch Gesetze oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden“ können. Dies macht deut-

lich, dass allein die Tatsache der Aufgabenübertragung konnexitätsrelevant ist. Diese Feststellung bestätigt sich auch mit Blick auf die Formulierung anderer Landesverfassungen (dazu ausführlich *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Auflage, 2012, Rn. 51 Fn. 267).

b) Zum Erfordernis einer neuen Aufgabe

Als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie fördert das Konnexitätsprinzip den Schutz vor finanziellen Belastungen einer Kommune (vgl. dazu ausführlich *Dombert*, LKV 2011, 353 (356 f.)). Sobald die Kommune Aufgaben für das Land übernimmt, ist das mit finanziellen Konsequenzen verbunden. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um eine gänzlich neue Aufgabenzuweisung handelt, oder die Erweiterung einer bestehenden Aufgabenzuweisung – maßgeblich ist allein die daraus resultierende finanzielle Belastung. Im Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LVerf M-V findet sich dann auch kein Anhalt, dass vom Anwendungsbereich nur die erstmalige Übertragung einer neuen Aufgabe erfasst wäre. Das Erfordernis einer neuen Aufgabe sieht etwa in Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LVerf Bbg vor.

Doch auch bei der Formulierung „neuer Aufgaben“ ist das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seiner Entscheidung vom 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 85 folgerichtig zu dem Schluss gekommen:

„Der Begriff der „neuen Aufgabe“ umfasst auch die Erhöhung kosten-trächtiger Standards einer bestehenden kommunalen Aufgabe. Eine solche Auslegung gebietet schon die Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips. Dieses gewährleistet die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von der Finanzierungsseite her. Es soll verhindert werden, dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und damit die Eigenverantwortlichkeit ausgehöhlt wird (vgl. bereits Urteil vom 14. Februar 2002 – VfGBbg 17/01 –, a. a. O.). Diese Gefahr besteht aber nicht nur bei der erstmaligen Aufgabenübertragung, sondern auch bei kostenträchtigen Aufgabenerweiterungen.“

Der Aufgabenbegriff des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LVerf M-V umfasst hiernach sowohl gänzlich neue Aufgaben, als auch die Veränderung und Erweiterung bestehender Aufgaben.

Eine das Konnexitätsprinzip auslösende landesgesetzliche Aufgabenübertragung liegt gleichfalls vor, wenn eine bestehende bundesgesetzlich normierte Aufgabe durch Bundesrecht erweitert wird und diese Aufgabe den Kommunen bereits zuvor durch Landesrecht übertragen worden ist, sodass der Landesgesetzgeber anlässlich der bundesgesetzlichen Änderungen untätig bleibt.

c) Unterscheidung zwischen Sachaufgabe und Aufgabenzuweisung

Es ist nämlich zwischen der Sachaufgabe einerseits und der Aufgabenzuweisung andererseits zu unterscheiden (zutreffend (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1011); *derselbe*, ZG 2018, 97 (103); dem folgend *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Denn der Anknüpfungspunkt für die Anwendung des Konnexitätsprinzips ist immer die Aufgabenzuweisung selbst (vgl. *Mückl*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 3 Rn. 61). Der für das Konnexitätsprinzip relevante Rechtsakt ist ausschließlich die Aufgabenzuweisung des Landes (*Schoch*, ZG 2018, 97 (107 f.)).

Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LVerf M-V bezieht sich auf die Verpflichtung der Kommunen durch eine landesrechtliche Regelung zur Erfüllung von Aufgaben. Angesprochen ist damit nicht das Wie der Aufgabenerfüllung, sondern das Ob. Es geht also allein um die Zuweisung einer öffentlichen Aufgabe an die Gemeinden und Kreise. Angesprochen ist die Aufgabenzuweisung selbst, nicht aber die Sachaufgabe in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung. Es ist allein die Aufgabenzuweisung, die das Erfordernis einer Kostendeckungsregelung auslöst.

Nichts anderes ergibt sich entgegen der Auffassung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern aus der Formulierung „dieser Aufgaben“ in Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LVerf M-V. Die Wendung bezieht sich zwar auf die gesetzgeberische Verpflichtung zum Kostenausgleich in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LVerf M-V, aber eben auf den landesrechtlichen Aufgabenübertragungsakt (so auch *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)), weil nur dieser die Pflicht zum Kostenausgleich auslöst. Bezieht sich damit der Wortlaut der konnexitätsrechtlichen Vorschrift allein auf den landesgesetzlichen Übertragungsakt, sagt er aber nicht, dass die Aufgabe bzw. deren Änderung ebenfalls vom Landesgesetzgeber stammen muss (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1013); dem folgend *Wendt*, DÖV 2017, 1 (2 f.)).

Deshalb kommt es allein auf den landesrechtlichen Aufgabenübertragungsakt, nicht aber das materielle Sachrecht an (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1011); *derselbe*, ZG 2018, 97 (107 f.)). In der Folge ist es bereits unbeachtlich, ob die Sachaufgabe bundes- oder landesgesetzlich normiert wird (*Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1011 f.); *derselbe*, ZG 2018, 97 (107 f.); *Wendt*, DÖV 2017, 1 (3)).

Konsequent weitergeführt ist dann auch die Änderung des Sachrechts durch den Bund ein konnexitätsauslösender Sachverhalt, weil dem Konnexitätsprinzip nach dem Wortlaut der Verfassungsnorm kein Verursacherprinzip zugrunde liegt (so auch *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1012); *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490)). Denn es kommt für die Kostenverantwortlichkeit des Landes nicht darauf an, ob der landesrechtliche Normgeber die jeweilige Aufgabenänderung oder -erweiterung verursacht hat. Folglich ist eine unmittelbare Aufgabenerweiterung durch Landesgesetz nicht notwendig. Eine solche kann auch bundesrechtlich erfolgen und dennoch das Konnexitätsprinzip auslösen.

d) Dynamische Aufgabenzuweisung als Aufgabenübertragung

Im Übrigen ist die Aufgabenübertragung dem Land auch dann zurechenbar, wenn es wegen einer dynamischen Aufgabenzuweisungsnorm anlässlich bun-

desgesetzlicher Aufgabenänderungen im Sachrecht keinen weiteren Umsetzungsakt erlässt. Die frühere Aufgabenzuweisungsnorm ist bereits das nötige aktive Handeln des Landesgesetzgebers (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (246); ähnlich *Wendt*, DÖV 2017, 1 (6) a.A. VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 83; VerfGH RP, Urt. v. 30.11.2015, DVBl. 2015, 1581; LVerfG LSA, Urt. v. 25.02.2020 – 5/18, juris, Rn. 66; LVerfG M-V, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20, Rn. 85)).

Die Beibehaltung einer landesrechtlichen Aufgabenzuweisungsnorm angesichts von bundesrechtlichen Veränderungen im Sachrecht ist als eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers dahingehend zu werten, dass die Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte auch erneut vom Willen des Landesgesetzgebers umfasst ist (vgl. VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 79; a.A. LVerfG LSA, Urt. v. 25.02.2020 – 5/18, juris, Rn. 66). Dem kann man nicht entgegenhalten, dass der Landesgesetzgeber diese Änderungen bei der Regelung der bestehenden Aufgabenzuweisung nicht im Blick gehabt hätte. Denn er musste sich bewusst sein, dass es sich – vor allem im Sozialrecht – um ein dynamisches Rechtsgebiet handelt. Normiert er dennoch dynamische Zuweisungsvorschriften, muss er sich auch an deren konnexitätsrechtlichen Folgen festhalten lassen. Andernfalls hätte er auch auf einzelne Aufgaben bezogene statische Zuweisungen regeln können.

Zudem handelt es sich im Verhältnis von Land und Kommunen – allein dieses Verhältnis nimmt Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V in den Blick – auf Grundlage der fortwirkenden Aufgabenzuweisungsnorm um eine erstmalige Zuweisung der veränderten oder erweiterten Aufgaben des bundesrechtlichen Sachrechts (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 70). Für diese „neuen Aufgaben“ wirkt die bestehende Aufgabenzuweisungsnorm gleichsam konstitutiv, da es dem Landesgesetzgeber freisteht, jederzeit eine abweichende Bestimmung über die Aufgabenwahrnehmung zu treffen (vgl. VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 75).

Erst durch die landesrechtliche dynamische Aufgabenzuweisungsnorm wird die Sachaufgabe zu einer kommunalen Verwaltungsaufgabe und somit auch erst die Aufgabenerweiterung im Bundesrecht (*Schoch*, ZG 2018, 97 (108); siehe auch *Wendt*, DÖV 2017, 1 (5) und *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Das Land verursacht damit die Umsetzungspflicht der Kommunen. Auch wenn der Bundesgesetzgeber das materielle Recht verändert, verpflichtet nur der Rechtsanwendungsbefehl des Landes die Kommunen zur Ausführung auch des veränderten Sachrechts (*Schoch*, ZG 2018, 97 (108); *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Kraft Landesrechts schlägt demnach die Aufgabenmodifizierung auf die Kommunen durch (*Jäger*, NWVBl. 2015, 130 (133); dem folgend *Schoch*, ZG 2018, 97 (108); *Wendt*, DÖV 2017, 1 (5); vgl. *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1489)).

e) Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips: Schutz der Kommunen

Dieses Ergebnis wird durch eine Betrachtung der Funktionen des Konnexitätsprinzips bestätigt. Sinn und Zweck des strikten Konnexitätsprinzip ist es zu verhindern, dass den Kommunen ausgleichslose Verpflichtungen durch das Land auferlegt werden, die die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene verengen. Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V entfaltet eine Schutzfunktion für die kommunale Selbstverwaltung (LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 – LVerfG 15/04; *Meyer*, in: *Classen/Litten/Wallerath*, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 50). Die Kommunen sind gegenüber dem Land bei jeder materiellen Aufgabenveränderung durch den Bundesgesetzgeber, die zu Kostenfolgen führt, genauso schutzbedürftig, wie wenn die Aufgabenveränderung durch den Landesgesetzgeber erfolgt wäre (zutreffend *Henneke*, *Der Gemeindehaushalt* 2021, 241 (245)).

Dieser Schutzzweck des Konnexitätsprinzips spricht ebenso wie die Ziele der Föderalismusreform I für die Anwendung des Prinzips auf durch Bundesgesetz veränderte kommunale Aufgaben (VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 80). Die Intention der Statuierung des Durchgriffsverbots in Art. 84

Abs. 1 Satz 7 GG im Zuge der Föderalismusreform I hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg wie folgt auf den Punkt gebracht (VerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 77):

„Dadurch soll sichergestellt werden, dass zukünftig eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen unter Umgehung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen nicht mehr möglich sein wird.“

Folge des Übertragungsverbotes des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und des damit bezweckten Schutzes der Kommunen ist es, dass die landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Konnexität auch im Falle der Aufgabenübertragung durch den Bundesgesetzgeber Anwendung finden, da die Kommunen sonst schutzlos stehen (*Hennecke*, ZKF 2021, 145 (149); *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757); *Schoch*, ZG 2018, 97 (107 f.); vgl. auch *Meyer*, in: *Clas-sen/Litten/Wallerath*, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 54).

In Folge der Einfügung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG können Aufgabenzuweisungen an die Kommunen nur noch durch den Landesgesetzgeber erfolgen. Anders gewendet: zur Vollziehung von Bundesrecht durch die Kommunen kann es nur auf Grundlage einer landesrechtlichen Aufgabenübertragung kommen (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 11/2021, 241 (242)). Auch wenn die Sachaufgabe durch Bundesrecht geändert wird, bleibt es dabei, dass das Landesrecht die kommunale Wahrnehmungszuständigkeit normiert. Der Telos des Konnexitätsprinzips ist deshalb im Lichte des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG zu betrachten.

Ausgangspunkt dessen ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 07.07.2020 (2 BvR 696/12, BVerfGE 155, 310). Im Mittelpunkt dieser Entscheidung steht Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Die Vorschrift konkretisiert den Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG näher (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 29). Intention der Vorschriften ist der Schutz der Kommunen vor der Zuweisung staatlicher Aufgaben, die die kom-

munale Selbstverwaltung beeinträchtigen könnten (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 30 m.w.N.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich bereits Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG entnehmen, dass zwischen der Zuweisung von Aufgaben und der Zuweisung von Finanzmitteln eine konnexe Verknüpfung besteht (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 55).

Folgerichtig ist die Norm des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG weit auszulegen (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 59 ff.). Das darin normierte Durchgriffsverbot bezweckt vordergründig, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherstellung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden und dient somit dem Schutz der kommunalen Finanzhoheit (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 67 m.w.N.). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 67) klargestellt:

„Der Sache nach sichert Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG damit die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen auch bei der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kommunen.“

Daraus folgt, dass der landesverfassungsrechtliche Konnexitätsgrundsatz nicht unangewendet bleiben kann, nur weil es sich materiell um Bundesgesetzgebung handelt (siehe auch *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490); vgl. *Meyer*, in: *Classen/Litten/Wallerath*, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 54). Insoweit müssen Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V ohnehin hinter diesen teleologischen Erwägungen zurücktreten (so auch *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490)).

Es geht nämlich nicht an, dass das Konnexitätsprinzip bei dynamischen Aufgabenzuweisungsnormen nicht anwendbar sein soll, nur weil es an einer neuen Aufgabenzuweisung des Landes fehlt (*Henneke*, DVBl. 2015, 176 ff.; *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1013 f.); *derselbe*, ZG 2018, 97 (106 f.); *Jäger*, NWVBl.

2015, 130; *Lange*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2019, S. 1109, 1113; *Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2021, 241 (245)).

Es erfolgt danach allein eine Zuordnung von Risikosphären zwischen Land und Kommunen (so *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490)). Überträgt das Land aber die Aufgabenerfüllung und das damit einhergehende Kostenrisiko auf die Kommunen, muss das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip seine Schutzwirkung entfalten. Andernfalls liefe der Schutz der Kommunen in solchen Fällen leer. Es würde seit der Föderalismusreform I des Jahres 2006 eine unerträgliche Schutzlücke zuungunsten der Kommunen klaffen. Es bestünde die Gefahr, dass die Kommunen letztlich finanziell ausbluten und dass das Land diese Lücke zulasten der Kommunen missbraucht und so die kommunale Selbstverwaltung gleichsam durch die Hintertür aushöhlt. Die Länder sind aber verfassungsrechtlich verpflichtet, den Kommunen einen „finanziellen Schutzschirm“ gegenüber bundesrechtlichen Weichenstellungen aufzuspannen.

Die Verfassungsgerichte sind damit aufgerufen, nötigenfalls durch richterliche Rechtsfortbildung dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung zur Geltung zu verhelfen (a.A. VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 82). Das folgt schon aus Art. 31 GG, der auch die Verfassungsgerichte dazu verpflichtet, dem Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 7 Satz 1 GG Wirksamkeit zu verschaffen (*Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490)). Das Konnexitätsprinzip ist folglich extensiv auszulegen und anzuwenden, damit seine Schutzzwecke auch tatsächlich zum Tragen kommen (zutreffend *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1490)). Andernfalls droht eine „schleichende Aushöhlung der finanziellen Grundlagen“ der kommunalen Selbstverwaltung (treffend *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2021, 1487 (1489)).

Deswegen führt auch der Hinweis des Landes auf einen Ausgleich des unstreitigen Mehraufwandes bei der Beschwerdeführerin über den Kommunalen Finanzausgleich nicht weiter. Das Konnexitätsprinzip genießt eine verfassungsrechtliche Priorität und ist der wichtigste Mechanismus zum Schutze der kommunalen Selbstverwaltung, vor allem zum Schutze der kommunalen Finanzho-

heit. Denn das strikte Konnexitätsprinzip ist eine besondere Finanzgarantie, die einen individuellen Schutz jeder einzelnen Kommune bezweckt (*Meyer*, in: *Classen/Litten/Wallerath*, LVerf M-V, 2. Auflage, 2015, Art. 72, Rn. 50 f.). Das Konnexitätsprinzip genießt gegenüber dem allgemeinen Finanzausgleich Vorrang (StGH BW, Urt. v. 10.11.1993 – GR 3/92, DVBl. 1994, 206 (207); StGH BW, Urt. v. 05.10.1998 – GR 4/97, DVBl. 1998, 1276 (1278); Nds. StGH, Urt. v. 25.11.1997 – StGH 14/95, DVBl. 1998, 185 (188); Nds. StGH, Urt. v. 16.05.2001 – StGH 6/99, NdsVBl. 2001, 184 (185); SachsAnhVerfG, Urt. v. 17.09.1998 – LVG 4/96, DVBl. 1998, 1288 (1289); SachsAnhVerfG, Urt. v. 13.07.1999 – LVG 20/97, NVwZ-RR 2000, 1 (1 f.); VerfGH NRW, 23.03.2010 – VerfGH 19/08, NVwZ-RR 2010, 705 (707 f.); *Dreier*, in: derselbe, GG, 3. Auflage, 2015, Art. 28, Rn. 149).

Der Kommunale Finanzausgleich nach Art. 73 Abs. 2 LVerf M-V führt hingegen nur dazu, dass das Land allgemein die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt. Das Konnexitätsprinzip sieht aber für jede Aufgabenübertragung einen gesonderten entsprechenden finanziellen Ausgleich vor, der gleichzeitig zu regeln ist.

Würde man die Kommunen nun allein auf den kommunalen Finanzausgleich verweisen, so wäre zum einen nicht transparent, welche Mehrbelastung das Land in welcher Höhe ausgleicht, und zum anderen das Gebot der Gleichzeitigkeit zum Schutze der Kommunen ausgehebelt. Diese müssten dann oft mehrere Jahre, bis wieder eine Novellierung des FAG ansteht, unzulässigerweise in Vorleistung gehen. Ist das Konnexitätsprinzip also im vorliegenden Falle nicht anwendbar, ist der Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung Tür und Tor geöffnet.

f) Keine Schutzbedürftigkeit des Landesgesetzgebers

Soll das Konnexitätsprinzip zur Sicherung der kommunalen Finanzhoheit effektiv wirken können, ist allein entscheidend, dass die Kommunen einer Belastung

ausgesetzt werden, auf deren Entstehung sie keinen Einfluss haben, die sie aber nunmehr in ihrer Finanzautonomie beschränkt. Der Landesgesetzgeber ist hingegen nicht schutzbedürftig:

Er kann nicht darauf verweisen, es fehle an einer eigendeterminierten Entscheidung, wenn durch Landesrecht „lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt“ werden (beispielhaft für Bayern die Begründung zur Änderung der BayVerf, LT-Drs. 14/12011, S. 6; dazu auch etwa *Lahmann*, KommJur 2005, 127 (128); zusammenfassend *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009, S. 47 Rn. 46 m. w. N.). Dieser Einwand übersieht, dass die aus bundesrechtlichen Vorgaben resultierende Bindung des Landes Folge eigener Mitwirkung ist.

Die Länder haben die Möglichkeit – und sind daher nicht schutzbedürftig –, Einfluss auf bundesrechtliche Vorgaben zu nehmen, Art. 104a Abs. 4 GG. Sie können sich über den Bundesrat nach Maßgabe der Art. 57 ff. GG an der Bundesgesetzgebung beteiligen. Stimmt das Land dort einer Aufgabenerweiterung oder -änderung durch Bundesgesetz zu, die durch den Bund nicht ausfinanziert ist, dann kann sich das Land nicht seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung entledigen. Die Länderbelange sind damit gewahrt, sodass entgegen der Ansicht des Landesverfassungsgerichts auch die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips greift (*Henneke*, Der Gemeindehaushalt 11/2021, 241 (247)). Die in dem Konnexitätsprinzip zum Ausdruck kommende Warnfunktion verpflichtet im Übrigen nicht nur den Landtag als Landesgesetzgeber, sondern gemäß dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V das Land insgesamt als Körperschaft (zutreffend *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)).

Entgegen der Sichtweise des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ist auch die Gleichzeitigkeit beim Kostenausgleich, den die Landesverfassung einfordert, erfüllbar. Denn es reicht aus, wenn das Landesrecht in Kraft tritt, wenn die ersten Belastungen aus der bundesrechtlichen Aufgabenveränderung eintreten (zutreffend *Henneke*, Der Landkreis 10/2021, S. 533). Zudem muss eine entsprechende Regelung, was hier auch gar nicht

möglich wäre, nicht in demselben Gesetz erfolgen (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 17.06.2021 – LVerfG 9/19, Rn. 56). Die Auffassung des Landesverfassungsgerichts konsequent zu Ende gedacht würde der Mechanismus der Gleichzeitigkeit bei dynamischen Aufgabenzuweisungen, die es zuhauf gibt, stets leerlaufen. Der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips wäre zulasten der Kommunen erheblich verkürzt.

Auch sonst sind die Erwägungen des Landesverfassungsgerichts aus seinem Urteil vom 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20 – zum Bundesteilhabegesetz, in denen es die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips bei bundesrechtlicher Veränderung der Aufgabenstandards ablehnte, auf das KJSG nicht übertragbar. Zum einen hatte das Gericht 2021 wenig Anlass, sich mit allen Aspekten dieser Thematik zu befassen. Dem Urteil aus 2021 lag nämlich ein Sachverhalt zugrunde, für den unstrittig war und ist, dass der durch die Aufgabenübertragung ausgelöste Mehraufwand auf Seiten der Kommunen nach den landesrechtlichen Regeln dem Grunde nach den Konnexitätsregeln auszugleichen ist. Dagegen wird im Umgang mit dem KJSG deutlich, dass das Dogma von der Unanwendbarkeit von Konnexitätsregeln in den Fällen, in denen der Landesgesetzgeber darauf verzichtet, finanzielle Mehrbelastungen aufgrund von bundesrechtlichen Entscheidungen in Landesrecht umzusetzen, praktisch in einer Mehrzahl von Fällen zu einer Aushöhlung des Konnexitätsprinzips führt. Die Erwägungen aus dem Urteil des Jahres 2021 lassen außerdem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Beschluss vom 07.07.2020 gänzlich außer Betracht (so auch *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1756 f.)).

Zuletzt kommt es auch nicht darauf an, ob die bundesgesetzliche Aufgabenerweiterung für den Landesgesetzgeber vorhersehbar war (so aber VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 83). Denn der Landesgesetzgeber nimmt durch die Schaffung von weitgefassten und dynamisch wirkenden Zuständigkeitsnormen immer in Kauf, dass der Bund in diesem Bereich die Aufgabenstandards verändert und diese dann direkt den Kommunen durch die bestehende Aufgabenzuweisung auferlegt werden (*Jäger*, NWVBl. 2015, 131 (133)). Der Landesgesetzgeber kann sich insoweit selbst schützen, als dass er

die Aufgabenzuweisung an die Kommunen auf die jeweils bestehenden Aufgaben beschränkt und sodann bei Aufgabenerweiterungen erneut tätig werden muss. Weil ein solches Vorgehen aber das Konnexitätsprinzip unstrittig auslösen würde, muss dies auch für die vorliegende Fallkonstellation gelten.

3. Zur Konnexitätsrelevanz der Reform des SGB VIII

Ist das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip auch bei bundesgesetzlichen Änderungen des Sachrechts und bei Beibehaltung einer bestehenden landesrechtlichen Aufgabenzuweisungsnorm anwendbar, müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen im konkreten Einzelfall erfüllt sein. Dem ist so, denn der LHS ist eine „neue“ öffentliche Aufgabe durch das Land übertragen worden (hierzu unter a)), die zu einer finanziellen (Mehr)Belastung der LHS führt (hierzu unter b)).

a) Übertragung einer „neuen“ öffentlichen Aufgabe

Die konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung durch das Land liegt in § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V. Diese landesgesetzliche Aufgabenübertragungsnorm bestimmt die Landkreise und kreisfreien Städte zu den örtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern.

aa) Konstitutive Wirkung von § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V

Zwar hatte die Norm, die bereits vor der Neufassung des § 69 SGB VIII bestand, ursprünglich wegen der unmittelbaren bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisung in § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. nur deklaratorische Bedeutung. Im Zuge der Föderalismusreform I und der Regelung des Durchgriffsverbots in Art. 87 Abs. 1 Satz 7 GG ist diese bundesrechtliche Zuweisung ersetzt worden. In Folge

der Neufassung des § 69 Abs. 1 SGB VIII bestimmt nunmehr allein das Landesrecht die Träger.

Dass damit § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V bereits vor der Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII, der zuvor unmittelbar die Aufgabenzuweisung an die Kommunen vorsah, die Landkreise und kreisfreien Städte zu den Aufgabenträgern der Kinder- und Jugendhilfe bestimmte, ist jedoch ohne Belang. Denn nach Wegfall der Regelung des § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. entfaltet § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V nunmehr konstitutive Wirkung als Zuständigkeitszuweisung (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 68; LVerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 75 f.; dem folgend *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1012)). Seit Inkrafttreten des § 69 Abs. 1 SGB VIII n.F. erfolgt die Aufgabenzuweisung nämlich unmittelbar und originär durch diese landesrechtliche Norm (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 66 ff.). Damit hat zugleich allein der Landesgesetzgeber die Aufgabenzuweisung an die Kommunen originär zu verantworten (LVerfG Bbg, Urt. v. 30.04.2013 – 49/11, juris, Rn. 75).

§ 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V hat die bundesrechtliche Aufgabenübertragung an die Kommunen abgelöst. Bei der vorherigen unmittelbaren Inpflichtnahme der Kommunen durch Bundesgesetz hatte das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip keine Anwendung gefunden. Es entspricht daher dem Schutzzgedanken des Konnexitätsprinzips, die Regelung eingreifen zu lassen, wenn nunmehr der Landesgesetzgeber fortlaufend die Aufgabenübertragung originär verantwortet (VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 71).

§ 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V kommt damit eine konnexitätsrelevante Verpflichtungswirkung zu. Nicht von juristischer Relevanz ist demgegenüber der Hinweis, das Land habe keine andere Wahl oder andere vernünftige Alternative gehabt, als die Aufgabe bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zu belassen. Denn eine „andere Wahl haben“ ist keine Tatbestandsvoraussetzung des Konnexitätsprinzips (zutreffend *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1012)). Überdies werden dem Landesgesetzgeber inhaltliche Vorgaben für die Zuständigkeits-

bestimmung nicht gemacht, sodass dieser über einen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung über die Trägerschaft verfügt.

bb) § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V als dynamisch wirkende Aufgabenzuweisung

Weil § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V eine dynamisch wirkende Aufgabenzuweisungsnorm ist, beinhaltet sie gleichsam die Neuerungen des SGB VIII, weshalb eine landesgesetzliche „neue“ Aufgabenübertragung auf die LHS vorliegt.

Unzutreffend ist demnach der Verweis darauf, dass es sich um eine ältere Aufgabenzuweisungsnorm handle und es an einem neuerlichen Aufgabenübertragungsakt fehle. Denn nur auf Grund der bestehenden Aufgabenzuweisungsnorm in § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V wird und bleibt die Aufgabe in der sachlichen Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips ist nicht von der Gesetzgebungstechnik oder dem (zufälligen) Zeitpunkt der Gesetzgebung des Landes abhängig (zutreffend *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1013)).

Eine konnexitätsrelevante Veränderung liegt nicht nur dann vor, wenn dem Landesgesetzgeber mit der Aufgabenänderung auch ein (neuer) Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Zuständigkeitszuweisung gewährt wird. Denn auch bei der Änderung bestehender Aufgabenzuweisungen handelt es sich um eine Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V. Die Aufgabenzuweisungsnorm des Landes – im vorliegenden Falle § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V – erschöpft sich insoweit nicht darin, den Kommunen die zu einem früheren Zeitpunkt bestehende Sachregelung des Bundes zu übertragen (*Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)).

Die Zuweisungsnorm wirkt vielmehr dynamisch und aktualisiert die Aufgabenübertragung stets aufs Neue, weil sie den allgemeinen Normbefehl enthält, auch fortan geändertes Sachrecht auszuführen (*Wendt*, DÖV 2017, 1 (5); *Meyer*, NVwZ 2021, 1754 (1757)). Für die LHS wirken die Änderungen des SGB VIII

im Zuge des KJSG über § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V wie eine neue Aufgabenübertragung. Denn nur durch die dynamische Zuständigkeitsnorm wird die Verantwortlichkeit der Beschwerdeführerin für die Umsetzung des KJSG begründet, was in ihren Auswirkungen der erstmaligen Verpflichtung zu einer bestimmten öffentlichen Aufgabe gleichsteht und gleichkommt. Auch dies ist daher ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt (vgl. LVerfG SH, Urt. v. 14.09.2020 – LVerfG 3/19, ZKF 2021, 65 (68)). Denn zur Umsetzung der Neuerungen in Folge der Reform des SGB VIII, die erhebliche Mehraufwendungen bedeuten, war die LHS zuvor und wäre sie ohne § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V auch nicht verpflichtet.

Wäre die Zuweisungsnorm nicht dynamisch, so könnte die Zuständigkeitszuweisungsnorm nur für das bestehende „alte“ Sachrecht gelten und liefere für Neuregelungen ins Leere. Dies erkennt auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, wenn es in seinem Urteil vom 19.08.2021 ausführt, dass die Kommunen Leistungen auf der Grundlage der früheren landesrechtlichen Zuständigkeitsregelung erbringen (LVerfG M-V, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20 Rn. 99). Insoweit greifen Bundes- und Landesrecht ineinander, weil die Aufgabenzuweisungsnorm des Landes nicht statisch wirkt und die bestehende Aufgabenzuweisung auch Änderungen der bundesrechtlichen Sachaufgabe erfasst (*Wendt*, DÖV 2017, 1 (5)).

Der dynamische § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V wirkt auch im Hinblick auf das KJSG als Aufgabenübertragungsakt, weil wegen dieser Vorschrift erstmals die Zuständigkeit der LHS zur Umsetzung der Reform des SGB VIII im Verhältnis zwischen ihr und dem Land – allein dieses Verhältnis nimmt Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V in den Blick – begründet wurde (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010 – 12/09, juris, Rn. 70). Ohne § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V wäre die LHS nicht zur Umsetzung des KJSG verpflichtet, eine finanzielle Mehrbelastung würde bei ihr gar nicht erst entstehen.

cc) Unterscheidung von Sachrecht und Aufgabenzuweisung

Dass die Änderungen des bundesgesetzlichen Sachrechts durch Bundesrecht erfolgen, ändert nichts daran, dass § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V das Konnexitätsprinzip anlässlich dieser Änderungen auslöst. Denn zwischen dem Sachrecht und der Aufgabenzuweisung ist zu unterscheiden. Auf eine Änderung des Sachrechts durch den Landesgesetzgeber kommt es nicht an (so aber VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 69, 74).

Selbst wenn man auf die Unmittelbarkeit der Verursachung der Mehrbelastung durch das Land abstellen wollte, ist dieses Kriterium erfüllt. Denn die Entscheidung des Landesgesetzgebers zur Übertragung der Sachaufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte liegt einerseits in dem ursprünglichen, in der Vergangenheit liegenden Akt der Übertragung der Aufgabenzuweisung auf eben diese durch § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V und andererseits in der Beibehaltung dieser Entscheidung zu dem Zeitpunkt, zu dem die Änderung einer bundesrechtlich geregelten Aufgabe in Kraft tritt (siehe auch zum Ganzen *Wendt*, DÖV 2017, 1 (6)). Demzufolge hat der Landesgesetzgeber die Mehrbelastungen unmittelbar verursacht, weil er es allein ist, der den Normbefehl gegenüber den Kommunen erteilt, auch das veränderte (bundesrechtliche) Sachrecht auszuführen.

dd) Schutzbedürftigkeit der Kommunen

Überdies liefe Schutz der kommunalen Finanzhoheit, den das Konnexitätsprinzip bezweckt, ins Leere, wenn eine einmal gefasste Zuständigkeitsübertragungsnorm – bildlich gesprochen als Behälter – unablässig mit neuen Inhalten zulasten der Kommunen gefüllt werden könnte, ohne dass dieses Vorgehen das Konnexitätsprinzip auslösen würde. Es wäre zudem eine bloße Förmerei, wenn der Landesgesetzgeber bei jeder Änderung des Sachrechts die Zuständigkeitsnorm neu – mit demselben Wortlaut – fassen müsste. Vielmehr hat er die Zuständigkeitsverteilung in dem Wissen der Änderungen, denen er zugestimmt hat, so belassen und sie daher zumindest auch „neu“ in seinen Willen

aufgenommen. Denn andernfalls könnte er auch eine andere Zuständigkeitsverteilung normieren. Im Ergebnis kann eine „alte“ fortwirkende Zuständigkeitszuweisung nicht anders behandelt werden, als eine „neue“ Zuständigkeitszuweisung in derselben Sache. Die Kommunen sind insoweit schutzbedürftig.

ee) Ergebnis

Bei der Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe handelt es sich auch – wie in der Rechtsprechung des LVerfG M-V gefordert – um eine Sachaufgabe und keine bloße Organisationaufgabe (vgl. dazu LVerfG M-V, Urt. v. 26.11.2009 – 9/08, juris). Das KJSG löst daher über § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip aus.

Denn ändert der Bund das materielle Recht, verpflichtet der Landesgesetzgeber mit der bestehenden dynamischen Zuweisungsnorm die Kommunen, als Aufgabenträger auch das veränderte Sachrecht auszuführen. Mit jeder Änderung aktualisiert sich auch die – insoweit generalklauselartige – Aufgabenzuweisung, sodass eine (neue) Aufgabenzuweisung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V vorliegt. Sehe man dies anders, dürfte konsequenterweise auch keine Erstreckung der Aufgabenzuweisung auf die mit der Reform des SGB VIII erweiterten Aufgaben angenommen werden (*Wendt*, DÖV 2017, 1 (3)).

b) Mehrbelastungen durch die bundesrechtliche Aufgabenerweiterung

Durch das KJSG sind die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erheblich erweitert worden (siehe hierzu bereits unter C.). Die Umsetzung des KJSG führt zu einem Anpassungsbedarf der derzeitigen Aufgabenerfüllung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der mit – derzeit noch nicht abschließend bezifferbaren – finanziellen Mehrbelastungen verbunden ist.

Im Besonderen betrifft dies erhöhten Verwaltungsaufwand durch neue und erweiterte Dokumentationspflichten, qualitative Angebotsveränderungen, zu überarbeitende Schutz- und Schulungskonzepte, aber auch personellen Mehrbedarf. Dies etwa durch den Ausbau der Fachkräfte im Kinderschutz (§ 8a Abs. 5 SGB VIII), die Erweiterung der frühen Hilfen (§ 20 SGB VIII), den Ausbau der Fachkräfte bei den Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII), den Ausbau der Sozialarbeit (§ 13a SGB VIII), die Schaffung einer Fachkraft Inklusion pro Kindertageseinrichtung (§§ 22 Abs. 2, 22a Abs. 4 SGB VIII).

II. Rechtsschutzfragen

Ist hiernach die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips im konkreten Falle gegeben, führt dies unweigerlich zu der Frage, welche verfassungsgerichtlichen Möglichkeiten der LHS zur Verfügung stehen, um das Land zu einem Mehrbelastungsausgleich zu zwingen. Angesprochen ist damit allein der Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht. Eine andere oder weitergehende Rechtsschutzmöglichkeit besteht nicht.

1. Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht

Eine kommunale Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht ist gemäß Art. 53 Nr. 8 LVerf M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V statthaft.

Sie richtet sich auf die Feststellung, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern durch die unveränderte Beibehaltung der Zuständigkeit der LHS als Trägerin 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) hervorgerufene Mehrbelastung bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Erlass eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung entsprechend finanziell auszugleichen, das Recht der LHS auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 LVerf M-

V verletzt hat, und dass der Landesgesetzgeber von Verfassung wegen verpflichtet ist, alsbald eine Regelung zu treffen, die den Anforderungen des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V gerecht wird und welche die durch das KJSG hervorgerufene Mehrbelastung der LHS als Trägerin der Jugendhilfe ausgleicht. (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 14).

a) Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde sind nach Art. 53 Nr. 8 LVerf M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V Landesgesetze. Unter diesen Begriff sind förmliche Landesgesetze zu fassen (*Classen*, in: *Classen/Litten/Wallerath*, LVerf M-V, 2. Auflage 2015, Art. 53, Rn. 45).

Freilich sind dem die Fälle gleichzustellen, in denen der Gesetzgeber das eigentlich gebotene gesetzliche Tätigwerden unterlässt, also eine von ihm verfassungsrechtlich geschuldete Rechtsnorm nicht erlässt. Auch eine schlichte Untätigkeit des Gesetzgebers kann mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angegriffen werden.

Nach Art. 53 Nr. 8 LVerf M-V, § 52 Abs. 2 LVerfGG M-V muss sich die Kommunalverfassungsbeschwerde gegen Landesrecht richten. Der Begriff des Landesrechts ist weit zu verstehen und umfasst auch unterlassenes Landesrecht, weil die Landesverfassung mit dem strikten Konnexitätsprinzip eine klar bestimmte gesetzgeberische Handlungspflicht enthält und für die LHS auch keine anderweitige Rechtsschutzmöglichkeit besteht (vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 63; siehe auch VerfGH RP, B. v. 30.10.2015 – N 65/14, DVBl. 2015, 1581). Mit guten Gründen wird in der Literatur ebenfalls darauf hingewiesen, dass selbst dann ein tauglicher Beschwerdegegenstand vorliegt, wenn von einem echten Unterlassen ausgegangen werden muss (*Lück*, Der Beitrag der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b) GG, § 51 BVerfGG zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 2014, S. 151; *Becker*, Der Landkreis 2014, 232 (237); *Trips*, NdsVBl. 2013, 297 (299)).

Bei dem strikten Konnexitätsprinzip handelt es sich um ein im Verfassungsrecht fundierten Anspruch der Kommunen auf Rechtsetzung durch den Landesgesetzgeber, womit die Verfassung konkrete Ansprüche gewährt, die die Kommunen auch durchsetzen können müssen. Andernfalls würde die Rechtsschutzfunktion der Kommunalverfassungsbeschwerde leerlaufen. Eine erhebliche Rechtsschutzlücke wäre die Folge. Macht eine Kommune – wie hier – eine Aufgabenerweiterung durch Bundesgesetz geltend, die geraume Zeit nach der landesgesetzlichen Aufgabenübertragung erfolgt, muss sie auch diesbezüglich die Möglichkeit haben, die Untätigkeit des Gesetzgebers durch das Verfassungsgericht überprüfen zu lassen (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 64).

Demgegenüber handelt es sich hier nicht um die unvollständige Regelung eines Sachverhalts im Zusammenhang mit der Aufgabenzuweisungsnorm des § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V, bei der der Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit dem Erlass einer gesetzlichen Regelung entgegen einer landesverfassungsrechtlich verankerten Handlungspflicht eine gebotene begleitende gesetzliche Normierung nicht vornimmt, weil der Landesgesetzgeber überhaupt keine gesetzliche Regelung im Zusammenhang mit dem KJSG erlassen hat.

Der Angriff von § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V entspricht überdies auch nicht der Zielrichtung einer möglichen Verfassungsbeschwerde. Denn die LHS ist infolge der Novellierung des SGB VIII nicht vordergründig durch diese Aufgabenzuweisungsnorm beschwert, sondern durch den Nichterlass einer Kostendeckungsregelung, die die durch Bundesrecht hervorgerufenen finanziellen Mehrbelastungen entsprechend des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips ausgleicht. Die Norm kommt als Beschwerdegegenstand auch deswegen nicht in Betracht, weil die Beschwerdefrist hier verstrichen sein dürfte (zum Ganzen VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 60 f.).

b) Beschwerdebefugnis

Im Rahmen der Beschwerdebefugnis ist darzulegen, dass die LHS selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 72 Abs. 1 S. 2 LVerf M-V verletzt ist. Sie wäre – wie durch § 52 Abs. 2 LVerfGG M-V abschließend bestimmt wird – beteiligtenfähig (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 18.12.2003 – 13/02, juris, Rn. 36). Aufgrund der vorstehend wiedergegebenen Tatsachen ist auch davon auszugehen, dass die Neuerungen des KJSG die LHS als Trägerin der Kinder- und Jugendhilfe zu finanziellen Mehrbelastungen führen, die nicht ausgeglichen werden.

Soweit es um die spezifischen Anforderungen an die Kommunalverfassungsbeschwerde geht, verlangen §§ 19 Abs. 1 S. 2, 52 Abs. 2, 54 LVerfGG M-V, dass darlegt wird, durch das angegriffene Landesgesetz in Rechten betroffen zu sein und das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht zu bezeichnen, das als verletzt angesehen wird (LVerfG M-V, Urt. v. 18.12.2003 – 13/02, juris, Rn. 39). Zur Darlegung der Rechtsverletzung müssen nach allgemeinen Grundsätzen Umstände vortragen werden, nach denen eine Beeinträchtigung eigener Rechte durch die angegriffene Maßnahme jedenfalls möglich erscheint und nicht von vornherein ausgeschlossen ist (dazu BVerfGE 64, 367, 375; 53, 303, 327).

Wird mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde wie vorliegend die Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips gerügt, ist es nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts erforderlich, dass der jeweilige Beschwerdeführer grundsätzlich darlegt, worin im Vergleich zu der bisherigen Rechtslage die Pflicht „zur Erfüllung neuer Aufgaben“ konkret liegt und in welchem Umfang diese Aufgaben „zu einer Mehrbelastung“ führen (LVerfG, Urt. v. 26.01.2006 – LVerfG 15/04). Von einer Mehrbelastung kann nur durch einen Vergleich der Aufgaben und Kosten vor und nach der Übertragung rechnerisch als Differenz ausgegangen werden (LVerfG, Urt. v. 17.06.2021 – LVerfG 9/19, Rn. 45). Grundsätzlich erforderlich ist damit eine Gegenüberstellung der Finanzlage vor und nach der Aufgabenübertragung (LVerfG, Urt. v. 19.08.2021 – LVerfG 2/19, 3/19, 1/20, Rn. 68).

Ist der Beschwerdeführer dazu nicht in der Lage, hat er die eigene, gegenwärtige und unmittelbare Beschwer den Umständen nach so konkret wie möglich darzulegen (LVerfG M-V, Urt. v. 20.12.2012 – 13/11, S. 19 f.; ähnlich bereits Urt. v. 26.01.2006 – LVerfG 15/04 = LKV 2006, 217; s. a. zu beidem LVerfG Bbg, B. v. 28.05.2009 – 68/07, juris; B. v. 15.06.2006 – VfGBbg 58/04, LVerfGE 17, 123).

Zur Frage der Selbstbetroffenheit, die gegenwärtig und unmittelbar sein muss (vgl. dazu LVerfG M-V, Urt. v. 18.12.2003 – 13/02, juris, Rn. 38 = LVerfGE 14, 293; Urt. v. 23.02.2012 – 37/10 = NordÖR 2012, 235 (236); Urt. v. 20.12.2012 – 13/11, S. 18), ist darüber hinaus Folgendes zu beachten:

Der Begründung der kommunalen Verfassungsbeschwerde muss zum einen zu entnehmen sein, dass ein Beschwerdeführer selbst in seinen Selbstverwaltungsrechten verletzt sein kann. Dazu gehört, dass er Tatsachen angibt, aus denen sich seine faktische Belastung durch das Unterlassen des Gesetzgebers ergibt. Die gegenwärtige Betroffenheit ist gegeben, wenn damit eine aktuelle Beschwer einhergeht. Unmittelbare Wirkung entfaltet das Unterlassen zudem, wenn es seine rechtliche Wirkung ohne einen vermittelnden Vollzugsakt entfaltet (BVerfGE, 87, 181 (195); 102, 197 (206); 110, 141 (152)).

c) Beschwerdefrist

Gemäß § 53 LVerfGG ist die Erhebung der kommunalen Verfassungsbeschwerde nur binnen Jahresfrist seit Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes zulässig.

Die in § 53 LVerfGG normierte Beschwerdefrist ist auf dem Beschwerdegegenstand eines gesetzgeberischen Unterlassens sinngemäß anzuwenden. Denn die verfassungsrechtlich gebotene Handlungspflicht des Landesgesetzgebers, die mit der bundesgesetzlichen Ausweitung der den Kommunen bereits landesge-

setzunglich zugewiesenen Aufgaben einhergehenden Belastungen auszugleichen, trifft diesen in zeitlicher Hinsicht erst nach dem Inkrafttreten der Aufgabenerweiterung (vgl. hierzu LVerfG M-V, Urt. v. 17.06.2021 – 9/19, Rn. 58). Er ist zur gleichzeitigen Regelung einer Kostendeckung verpflichtet. Richtet sich folglich die Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das Unterlassen eines solchen finanziellen Ausgleichs ist für den Beginn der Beschwerdefrist jedenfalls der Zeitpunkt maßgeblich, ab dem der Landesgesetzgeber spätestens hätte tätig werden müssen (vgl. zum Ganzen VerFGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris, Rn. 67).

Nimmt man hierfür das Inkrafttreten der maßgeblichen Neuerungen des KJSG zum 10.06.2021 in den Blick, so ist die Beschwerdefrist jedenfalls gewahrt, soweit die Verfassungsbeschwerde bis zum 10.06.2022 erhoben wird.

2. Weitere Rechtsschutzmöglichkeiten bei Unterliegen vor dem Landesverfassungsgericht

Würde das Landesverfassungsgericht in einem – von uns dringend empfohlen – Verfassungsbeschwerdeverfahren bei seiner Beurteilung aus dem vergangenen Jahr bleiben, und die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips im konkreten Fall verneinen, steht gegen eine solche Entscheidung allerdings kein weiteres Rechtsmittel zur Verfügung.

Im Besonderen kann nicht im Anschluss das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG ist die Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht subsidiär gegenüber einer Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht, soweit es um ein Landesgesetz geht. Es gilt der Vorrang der Landesverfassungsgerichtsbarkeit.

3. Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Das Bundesverfassungsgericht kann aber wegen der Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unmittelbar angerufen werden. Hierbei handelt es sich um einen von der Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, die nur vor dem Landesverfassungsgericht gerügt werden kann, verschiedenen Beschwerdegegenstand. Dieser geht auf die Überlegung zurück, dass die Kommunen dann schutzlos stünden, wenn das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in Fortsetzung der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte die aufgezeigte Schutzlücke nicht zu schließen bereit ist und die Anwendung des Konnexitätsprinzips verneint. Dies ist mit dem Sinn und Zweck des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht zu vereinbaren:

a) Sinn und Zweck des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Folge des Übertragungsverbotes des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und des damit bezweckten Schutzes der Kommunen ist es gerade, dass die landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Konnexität auch im Falle der Aufgabenübertragung durch den Bundesgesetzgeber Anwendung finden. Ansonsten stehen die Kommunen schutzlos.

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG konkretisiert dabei den Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG näher (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 29). Telos der Vorschriften ist der Schutz der Kommunen vor der Zuweisung staatlicher Aufgaben, die die kommunale Selbstverwaltung beeinträchtigen könnten (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 30 m.w.N.). Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG folgt bereits, dass zwischen der Zuweisung von Aufgaben und der Zuweisung von Finanzmitteln eine konnexe Verknüpfung besteht (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 55).

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ist deshalb weit auszulegen (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 59 ff.). Das darin normierte verfassungsrechtliche Durchgriffsverbot bezweckt, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherstellung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden und dient somit dem Schutz der kommunalen Finanzhoheit (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 67 m.w.N.). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung (BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 67) klargestellt:

„Der Sache nach sichert Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG damit die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen auch bei der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kommunen.“

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG will die Lücke schließen, die dadurch entsteht, dass das Grundgesetz keine dem Konnexitätsprinzip vergleichbare Regelung kennt (*Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage, 2021, Art. 28, Rn. 196).

b) Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG durch Schutzlosigkeit der Kommunen

Wäre nun das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip bei einer Untätigkeit des Landesgesetzgebers und einer bundesrechtlichen Veränderung der Aufgabenstandards des Bundesrechts bei gleichfalls unverändert gebliebener Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte nicht anwendbar, so klafft seit der Föderalismusreform I des Jahres 2006 eine unerträgliche Schutzlücke zuungunsten der Kommunen. Denn der Bundesgesetzgeber darf wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG Aufgaben nicht übertragen, aber Aufgaben inhaltlich verändern. Die Länder bestimmen die Aufgabenträger und müssten folglich auch die mit der Aufgabenwahrnehmung verbundene Mehrbelastung ausgleichen. Tun sie das nicht, kommt es zu einer schleichenden Aushöhlung der kommunalen

Selbstverwaltung. Gerade dies widerspricht dem Sinn und Zweck des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 07.07.2020 ist deshalb weiterzuentwickeln, um dem Regelungszweck des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG zur Geltung zu verhelfen:

Der bundesverfassungsrechtlichen Norm, die ohnehin weit auszulegen ist, lässt sich demnach der Regelungszweck entnehmen, dass die Kommunen auch bei der Vollziehung von Bundesgesetzen einen Mehrbelastungsausgleich erhalten müssen. Hieraus lässt sich wiederum ableiten, dass nach dem Telos des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG eine Aufgabenerweiterung und -veränderung durch den Bundesgesetzgeber nur verfassungsgemäß ist, wenn die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung der Kommunen auch sicher ausgeglichen wird.

Konsequent weitergeführt müsste der Bund danach entweder sicherstellen, dass die Länder diesen Ausgleich schaffen und das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip anwenden oder der Bund muss selbst für die Mehrbelastung aufkommen. Denn durch die Einfügung des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sollte zukünftig verhindert werden, dass den Kommunen Aufgaben übertragen werden, ohne dass sie einen finanziellen Ausgleich hierfür erhalten.

Weil das Land Mecklenburg-Vorpommern zu einem Kostenausgleich aber nicht bereit ist, der Bund dies im Zuge der Reform des SGB VIII auch nicht sichergestellt hat und er für die Mehrbelastungen auch nicht selbst aufkommt, belastet die Umsetzung der SGB VIII Reform die Kommunen finanziell erheblich. Es liegt ein faktisch unzulässiger Durchgriff vor, da die Kommunen zur Umsetzung verpflichtet sind. Aus der fehlenden entsprechenden Kostendeckungsregelung bzw. Sicherstellung einer Kostendeckung resultiert die Verfassungswidrigkeit des KJSG. Denn im Ergebnis modifiziert der Bund eine Aufgabe unter Umgehung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Die Finanzkraft der Kommunen bleibt nicht unangetastet.

Würde man den Regelungsgehalt des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht in dieser Hinsicht erweitert interpretieren, so läuft das Durchgriffsverbot in Sachverhaltskonstellationen wie der vorliegenden leer. Die Schutzlücke, die Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG eigentlich schließen soll würde umso größer klaffen. Nach dem Grundgedanken „keine Verträge zulasten Dritter“ dürfte deshalb eine Aufgabenerweiterung zulasten der Kommunen vorliegen, die mangels finanziellen Ausgleichs mit einer verfassungsrechtlichen Treuepflicht des Bundes im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 i.V.m. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht vereinbar ist.

Die Regelungen des KJSG sind im Ergebnis unvollkommen und genügen nicht den Anforderungen des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Hierbei handelt es sich um ein sogenanntes unechtes Unterlassen des Bundesgesetzgebers (*Lück*, Der Beitrag der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b) GG, § 51 BVerfGG zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 2014, S. 147).

Freilich bedürfen diese Überlegungen für die Begründung einer Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht einer weiteren Vertiefung. Sie bieten aber den zureichenden Anknüpfungspunkt für unsere Empfehlung, ein Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht parallel und kumulativ zu einer Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung des Konnexitätsprinzips zum Landesverfassungsgericht zu führen.

c) Verfassungsprozessuale Fragen

Verfassungsprozessual bestehen kaum Besonderheiten zur landesverfassungsgerichtlichen Kommunalverfassungsbeschwerde. Die Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, §§ 13 Nr. 8a, 91 BVerfGG statthaft. Gerügt werden kann die Verletzung von Art. 28 GG, der in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG eine spezielle Ausprägung erfährt (ausführlich BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 29 ff.).

Eine entsprechende Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht kann nur wegen Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, aber nicht wegen der verfassungswidrigen Reform des SGB VIII ohne Sicherstellung einer Kostendeckung erhoben werden, vgl. § 91 Satz 2 BVerfGG. Es ist zwischen Landes- und Bundesrecht zu differenzieren. Landesrecht wäre in der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht aber nicht Prüfungsgegenstand (vgl. hierzu BVerfG, B. v. 07.07.2020 – 2 BvR 696/12 – juris, Rn. 42 f.).

Im Übrigen gilt nach § 93 Abs. 3 BVerfGG auch hierfür die Jahresfrist, die ebenfalls am 10.06.2022 abläuft.

Potsdam, den 16.05.2022



Prof. Dr. Dombert



J. Schröter