

**Kostenausgleich für die Wahrnehmung von
Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und
der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde**

Rechtswissenschaftliches Gutachten

erstattet im Auftrag des
Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern,
Mühlentwiete 4, 19059 Schwerin

17. Juli 2020

Dienstanschrift: Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Olshausenstraße 75, 24118 Kiel
Telefon: (0431) 880-4540 oder -1505
Telefax: (0431) 880-4582
E-Mail: cbruening@law.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	5
I. Ausgangslage und Auftrag.....	14
1. Aufgaben, Aufgabenträger und Finanzierung	14
a) Kommunale Aufgabenarchitektur	14
b) Aufgabenträger	15
aa) Gemeinden, Ämter, Landkreise	15
bb) Kommunale Kooperation	16
cc) Organleihe	17
dd) Körperschaftsinterne Beauftragung	18
c) Finanzierungsmechanismen	19
aa) Struktur	19
bb) Maßgebliche Konnexitätsvorschriften	21
2. Kritik und Auftrag	25
II. Der verfassungsrechtliche Rahmen kommunaler Finanzausstattung für Fremdaufgaben	28
1. Der Konnexitätsausgleich	28
a) Das „strikte“ Konnexitätsprinzip aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V	28
aa) Tatbestand und Rechtsfolge	28
bb) Die zeitliche Dimension des Mehrbelastungsausgleichs	30
b) Anwendungsbereich.....	31
aa) „Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben“	31
bb) Konsequenzen für den verfassungsrechtlichen Maßstab	33
c) Der Regelungsgehalt von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F.	34
aa) Tatbestand und Rechtsfolge	34
bb) Beobachtungs-, Überprüfungs- und Anpassungspflicht	37
2. Kostenersatz für die Organleihe	38
3. Konkurrenzen	40
III. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Ausgleichs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	43
1. Ermittlung und Berechnung des Bedarfs an Ausgleichsmitteln	43
a) Bemessungsgrundlage des Konnexitätsausgleichs	43

b)	Zulässigkeit von Mittlungen und Pauschalierungen	44
c)	Ausgleichsfähigkeit der Kosten	46
d)	Verteilungsregelung	47
2.	Die Relevanz (fachaufsichtlich) vorgegebener Aufgabenerfüllungsstandards	48
a)	Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten	48
b)	Rechtsgrundlagen für Weisungen	49
c)	Zulässiger Umfang fachaufsichtlicher Vorgaben	50
3.	Rechtmäßigkeit eines kommunalen Selbstbehalts	52
a)	Anreizquote	52
b)	Interessenquote	54
c)	Schranken einer reduzierten Kostendeckungsquote	55
4.	Verfahrensanforderungen im Hinblick auf Kostenerhebung und Kostenzuweisung	56
a)	Aufgabenspezifische Kostenerfassung	56
b)	Kostenveranschlagung.....	57
c)	Nachbesserung	58
5.	Konsequenzen für die gesetzlichen Ausgleichsregelungen.....	58
a)	Zur Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Zuweisungen	59
aa)	Erhebung des Aufwands für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	59
(1)	Gesamtstellenplan.....	60
(2)	Personalkosten.....	60
(3)	Sachkosten.....	61
(4)	Investitionen	62
(5)	Fallzahlfragebogen	62
(6)	Berechnung der Zuweisungsmasse	63
bb)	Kritische Würdigung.....	63
b)	Zur Zulässigkeit des Überprüfungsrhythmus aus § 15 Abs. 5 FAG M-V a.F./§ 22 Abs. 3 FAG M-V	66
IV.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Kostenersatzes für Organleihe.....	68
1.	Anspruch auf Vollkostenersatz	68
2.	Konsequenzen	69

V. Alternative Lösungsmodelle	71
1. Separate Berechnungsgrundlagen	71
2. Andere Finanzierungsinstrumente	72
VI. Ergebnisse	74
1. Aufgaben, Aufgabenträger und Finanzierung	74
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen kommunaler Finanzausstattung für Fremdaufgaben	75
3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Ausgleichs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	77
4. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Kostenersatzes für Organleihe	82
5. Alternative Lösungsmodelle	82

Executive Summary

1. Sind die Regelungen in §§ 14, 15 FAG M-V a.F. mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar?

Weder in §§ 10 Abs. 1 Nr. 1a; 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt §§ 14 Abs. 1 Nr. 1a; 22 FAG M-V, noch in § 4 FAG M-V a.F., jetzt § 2 FAG M-V, finden sich Regelungen darüber, wie die festgelegten „Mittel“ für „altübertragene“ Fremdaufgaben berechnet worden sind. Das macht die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nicht per se unzulässig. Jedoch hat der Gesetzgeber sein Vorgehen nur unzureichend belegt, so dass hier offenbleiben und ggf. in einer ergänzenden Untersuchung geklärt werden muss, ob die Zuweisungen insbesondere nach Höhe und Verteilung verfassungsgemäß sind.

Die schlichte rechnerische Bildung eines Mittelwertes von durchschnittlichem Aufwand pro Einwohner aller Kommunen der entsprechenden Gruppe dürfte allerdings zur Ermittlung des aufgabenangemessenen Zuweisungsbedarfs nicht geeignet sein. Da zudem nicht feststeht, ob der durch das Mittel errechnete Zuweisungsbedarf die erforderlichen Kosten des betroffenen Aufgabenbereiches abdeckt, aufgrund überwiegend defizitärer Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen zu gering oder wegen verschwenderischer Aufgabenwahrnehmung zu hoch ausfällt, erscheint jedenfalls eine pauschale Interessenquote unzulässig. Ob allein mit der Unterscheidung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Ämtern, kreisfreien Städten und Landkreisen dem Unterschied im Bestand staatlich übertragener Aufgaben und mit dem Aufwachsen der Zuweisung nach Einwohnerzahl dem unterschiedlichen Umfang der Kostenvolumen hinreichend Rechnung getragen wird, ist ebenfalls offen. Die Verteilungsregelung ist ferner nur dann verfassungsgemäß, wenn der durchschnittliche Grundbetrag die „Stückkosten“ adäquat erfasst, was mit der pauschalen Mittelwertbildung nicht gegeben ist.

Die zusammenfassende Behandlung des „Ausgleichs für übertragene Aufgaben“ im Unterabschnitt 3 des Abschnitts 3 im FAG M-V, m.a.W. die Gleichbehandlung einer Organleihe und der Aufgabenzuweisung an Kommunen, negiert die Besonderheiten des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde gegenüber der kommunalen Erfüllung der Aufgaben des übertragenen

Wirkungskreises. Für die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommen Aufgaben des Landrats erfolgte die Berechnung des Zuweisungsbedarfs nach den gleichen Mechanismen wie für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Der Weg über den rechnerisch ermittelten Durchschnittswert scheint auch hier nicht tragfähig.

1.1. Besteht für den Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Verpflichtung, eine Vollkostenerstattung (und damit Vollkostenerhebung bzw. Vollkostenberechnung) vorzusehen?

Art. 72 Abs. 3 LV M-V scheidet als verfassungsrechtlicher Maßstab für die Regelungen zum Konnexitätsausgleich in §§ 14, 15 FAG M-V a.F. bzw. § 22 FAG M-V aus, da die hiervon erfassten Aufgaben samt und sonders solche sind, die vor dem 20. April 2000, d.h. vor Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips, übertragen und seither nicht direkt landesrechtlich verändert worden sind. Für „Altfälle“ der Aufgabenübertragungen und der diesbezüglichen Kostendeckung hat das relative Konnexitätsprinzip im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. seine verfassungsrechtliche Maßstabsfunktion infolge der Ersetzung der Norm durch die strikte Konnexitätsregelung an derselben Stelle nicht verloren.

Auch nach Maßgabe einer relativen Konnexitätsregelung hat bei der Übertragung von staatlichen Aufgaben grundsätzlich eine vollständige Kompensation der Kosten zu erfolgen. Entscheidet sich der Gesetzgeber für Finanzaufwendungen, ist es zulässig, den Kostenausgleich zu typisieren und auf Aufwendungen zu beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen. Im Übrigen ist ein Unterschreiten der Vollkostendeckung rechtfertigungsbedürftig. Sachliche Gründe für einen kommunalen Selbstbehalt können ggf. in einer Anreizwirkung oder im kommunalen Interesse an der Aufgabenwahrnehmung gefunden werden. Jenseits zulässiger Typisierung vermögen Praktikabilitätsabwägungen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Kostenausgleich nicht zu derogieren.

1.2. Besteht bei der Ermittlung/Berechnung des Bedarfs an Zuweisungsmitteln für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwal-

tungsbehörde eine Verpflichtung zur Festlegung von zu erfüllenden Aufgabenstandards und inwieweit wäre dies mit Art. 72 LV M-V und Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar?

Wenn ja: Sind aus diesen Aufgabenstandards (auch hier unter Beachtung der Art. 72 LV M-V und Art. 28 Abs. 2 GG) anschließend aufgabenspezifische Mindeststellenbedarfe abzuleiten?

Prinzipiell gilt, dass die parallele Wahrnehmung derselben (Fremd-)Aufgaben durch die kommunalen Verwaltungsträger in ihren jeweiligen Gebieten nicht notwendig identische Leistungen erbringt und in unterschiedlichem Maße Verwaltungsressourcen in Anspruch nimmt. Hierauf kann die Fachaufsichtsbehörde allgemein oder im Einzelfall reagieren und fachliche Aufgabenstandards vorgeben.

Die Organisationsgewalt der Verwaltungsleitung verliert in dem Maße an Bedeutung, in dem Standards der Aufgabenerfüllung vorgegeben werden. Dabei sind gesetzliche und im Einzelfall vorgeschriebene Regelungen ebenso bedeutsam wie fachliche Weisungen. Je engmaschiger Standards die Verwaltungsarbeit reglementieren, umso geringer wird die Bandbreite der ausgleichsfähigen Kostenansätze. Dies gilt dann, wenn sich aus etwaigen Vorgaben aufgabenspezifische Mindestbedarfe in Bezug auf Stellen und Finanzmittel ableiten lassen, erst recht aber, wenn Vorgaben insbesondere in Bezug auf den Organisationsaufwand und -standard und somit den Input in die Aufgabenerfüllung gemacht werden.

Fachaufsichtliche Weisungen können im Falle unzureichender Aufgabenerfüllung auch Zweckmäßigkeitsaspekte und somit auch das Setzen von Standards bezüglich aufzuwendender Mittel umfassen. Sie dürfen das Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung jedoch nicht verdrängen, sondern nur einschränken. Vorrang haben deshalb zweckaufgabenbezogene vor verwaltungsbezogenen Weisungen.

- 1.3. Ist der gesetzgeberisch geregelte Überprüfungszeitraum von mindestens vier Jahren verfassungsrechtlich angemessen oder besteht die verfassungsrechtliche Verpflichtung einer vorzeitigen Dynamisierung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben?**

Müssten im Falle einer Dynamisierung der Ausgaben der Kommunen auch deren Einnahmen entsprechend dynamisiert werden?

Wenn Dynamisierungen erforderlich sind: Welche rechtlichen Anforderungen sind an diese zu stellen?

Gerade weil der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beim Konnexitätsausgleich maßgeblich durch den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der kommunalen Aufgabenträger begrenzt wird, begegnet die abweichende Regelung des Überprüfungsrythmus im Vergleich zum allgemeinen Finanzausgleich (zwei Jahre, § 7 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V a.F. bzw. jetzt § 6 Abs. 1 Satz 1 FAG M-V) verfassungsrechtlichen Einwänden. Abhilfe kann in einer Verpflichtung zur vorzeitigen Anpassung des Ausgleichs im Bedarfsfall und einer Verkürzung der Frist zur Überprüfung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bestehen.

Der Gesetzgeber kann auch zu einer Dynamisierung des Konnexitätsausgleichs greifen. Dabei ist das Ziel, möglichst nah an der Kostenentwicklung liegende Parameter zu benutzen. Soweit also etwa personalintensive Aufgaben in Rede stehen, kann ein Index entsprechend den Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst zweckmäßig sein. Auch aufgabenbezogen ermittelte Pauschalen für bestimmte Kostenarten lassen sich dynamisieren. Wo Einnahmen der Kommunen eine relevante Größenordnung haben, müssen diese in geeigneter Weise mit einem Entwicklungsindex fortgeschrieben werden. Gelingt hierüber eine verlässliche Veranschlagung, kann der vierjährige Überprüfungszeitraum unverändert bleiben.

1.4. Sind mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben besondere Anforderungen an das Verfahren der Kostenerhebung und Kostenzuweisung nach den §§ 14, 15 FAG M-V (soweit grundsätzlich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar) zu stellen?

Ein verfassungsrechtlich gebotener Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. legt den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen fest. Dieser Gestaltungsspielraum findet seine Grenzen in dem aus dem Konnexitätsprinzip folgenden Gebot eines aufgabenbezogenen

Kostenausgleichs. Das verfassungsrechtliche Gebot, dass Kostensteigerungen bei den Fremdaufgaben nicht zulasten der Schlüsselmasse gehen dürfen, bedingt in vertikaler Hinsicht, dass der Ausgleich der Wahrnehmung der diversen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gesondert zu erfassen und vom Land zu finanzieren ist. Horizontal müssen alle Ebenen, auf denen Kosten für den übertragenen Wirkungskreis anfallen, getrennt berücksichtigt werden.

Wie die Konstruktion der allgemeinen Finanzausgleichsleistungen im FAG M-V zeigt, trifft der Gesetzgeber eine Prognoseentscheidung. Die Kostendeckungsregelung muss erkennen lassen, welche Aufgabenbelastung der Gesetzgeber überhaupt berücksichtigt hat. Im Zeitpunkt der Prognose muss die Aufgaben- und Kostenanalyse vollständig, realistisch und nachprüfbar sein. Schließlich sind die Kosten – ebenso wie die aufgabenbezogenen Einnahmen – für eine zweckmäßig festgelegte Periode zu veranschlagen. Methodisch sind die Ebenen der Kostenermittlung, der Kostenanerkennung und der Kostendeckung auseinanderzuhalten.

Die Kostenermittlung muss sich sowohl auf die Zweck- als auch auf die Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) beziehen. Einnahmen und Erlöse aus der jeweiligen Fremdaufgabenwahrnehmung sind der Kostenveranschlagung gegenüberzustellen. Vor dem Hintergrund einer unterschiedlichen Belastung der Kommunen mit den einschlägigen Fremdaufgaben in quantitativer Hinsicht und einer hohen Streuung der tatsächlichen Angaben zu Kosten und Einnahmen selbst bei vergleichbaren Aufgabenträgern ist es angängig, einen gewogenen Durchschnitt zu bestimmen sowie Typisierungen und Pauschalierungen vorzunehmen. Dabei muss sich der Gesetzgeber im Klaren sein, dass er den Schritt zu einer „gewichteten und bewerteten Analyse“ zu gehen und zu dokumentieren hat.

Nicht zwingend sind alle durch die Aufgabenwahrnehmung verursachten Kosten ausgleichsfähig. Vielmehr muss das Land nur diejenigen Kosten übernehmen, die zur Fremdaufgabenerfüllung erforderlich sind. Gleichermaßen sind die tatsächlichen Einnahmen und Erlöse der kommunalen Aufgabenträger aus der Fremdaufgabenwahrnehmung daraufhin zu prüfen, ob eröffnete Einnahmepotenziale angemessen ausgeschöpft worden sind.

Der Gesetzgeber muss eine Regelung finden, nach der der Ausgleich auf die Fremdaufgaben wahrnehmenden Körperschaften sachgerecht zu verteilen ist,

soweit er eine Gesamtdeckungsmasse gebildet hat. Der im Einzelfall verwirklichte Anteil an der Aufgabenwahrnehmung bildet die Bemessungsgrundlage. Geboten ist eine Orientierung an der Eigenart der wahrzunehmenden Aufgabe. Eine gesetzliche Regelung, nach der die Ausgleichsmasse auf definierte Gruppen kommunaler Aufgabenträger und weiter auf die einzelnen Kommune verteilt wird, darf sich deshalb nur dann ausschließlich an Einwohnerzahl oder Fläche orientieren, wenn damit ein taugliches Kriterium für die anteiligen Kosten an der Fremdaufgabenerledigung gegeben ist.

1.5. Gelten für die Aufgaben, die der Landrat in seiner Funktion einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrnimmt, andere Maßstäbe als bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises?

Wenn ja: Welche Maßstäbe gelten und welche rechtlichen Maßgaben sind bei deren Umsetzung zu beachten?

Das Konnexitätsprinzip findet für die Organleihe des Landrats keine Anwendung, weil der Kommune dabei vom Land gar keine Aufgabe übertragen oder zugewiesen, sondern ein Kommunalorgan zur Aufgabenerfüllung verpflichtet wird. Gleichwohl trifft die Finanzierungslast auch ohne Konnexitätsprinzip nicht den Kreis, sondern das Land. Die Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Landkreises durch eine Organleihe des Landrats erfährt ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung, insbesondere die Verhältnismäßigkeit daraus, dass die Aufwendungen des Landrats im Rahmen des Organleiheverhältnisses gegenüber dem Land geltend gemacht werden können.

Bei der Ausgestaltung eines angemessenen Ersatzes besteht kein Spielraum hinsichtlich der Höhe der Kostendeckung. Verhältnismäßig ist der Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nur bei einer entsprechenden Deckung der anfallenden Kosten für die Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde in voller Höhe. Allenfalls darf der Landesgesetzgeber typisieren und den Kostenersatz auf Aufwendungen beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen.

2. Ist der Abzug eines Selbstbehalts (bzw. einer Interessenquote) vom ermittelten Ausgleichsbedarf nach der bestehenden Rechtslage grundsätzlich gerechtfertigt?

Wenn ja: Welche rechtlichen Anforderungen sind an die Ermittlung der Höhe des Selbstbehalts zu stellen?

Wenn der Konnexitätsausgleich – jenseits einer zulässigen Typisierung und Pauschalierung – nicht auf Vollkostendeckung gerichtet ist, wirkt er nicht kompensatorisch, so dass es insoweit einer anderen, sachlichen Rechtfertigung für die mit der Aufgabenüberbürdung einhergehende Einschränkung der Selbstverwaltung bedarf. Unter dem Oberbegriff des kommunalen Selbstbehalts ist insoweit nach der Rechtmäßigkeit einer Anreiz- und einer Interessenquote zu fragen, was hier nicht dasselbe meint.

Eine Anreizwirkung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung greift nur ein, wenn der ermittelte Ausgleichsbedarf nicht bereits im Rahmen von Typisierung und Pauschalierung auf einen Durchschnittswert aggregiert ist und überhaupt noch eine kommunale Organisationsgewalt besteht. Wenn und soweit fachliche und organisatorische Standards diese Entscheidungshoheit weitgehend ausgefüllt haben, gibt es für einen kommunalen Selbstbehalt aus Gründen der Anreizwirkung keinen Raum mehr.

Ob ein „werthaltiges“ kommunales Interesse bei der landesgesetzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben zur Erledigung durch die Kommunen überhaupt in Betracht kommt, ist zweifelhaft. Rechtlich kann Gemeinden, Ämtern, Städten und Landkreisen nur eine Interessenquote „angerechnet“ werden, wenn sie Einflussnahmemöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllungsmodalitäten haben, was zu den beiden für einen kommunalen Selbstbehalt aufgestellten Voraussetzungen führt.

Abgesehen davon, dass Anreiz- bzw. Interessenquote der sachlichen Begründung bedürfen, sind sie der Höhe nach begrenzt. Wenn ein reduzierter Kostendeckungsgrad dazu führt, dass die kommunalen Aufgabenträger für die Erfüllung der Fremdaufgaben mehr Mittel des allgemeinen Finanzausgleichs einsetzen müssen, als der Interessenquote entspricht, wird die Selbstverwaltung beeinträchtigt. Der Konnexitätsausgleich muss auch unter Geltung eines kommunalen Anteils ein selbsttragender Finanzierungsmechanismus sein.

3. Welchen (besseren) von der Finanzausgleichsmasse getrennten Ansatz könnte der Gesetzgeber wählen, um die Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu erstatten?

Die allgemeine Pflicht des Landes zur aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung im Wege des kommunalen Finanzausgleichs und das Konnexitätsprinzip stehen selbstständig nebeneinander. Im Unterschied zum Finanzausgleich stellt der Konnexitätsausgleich weder auf die Finanzkraft der Kommunen ab, noch steht er unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes. Mit dem Kostenersatz für die Organleihe des Landrats durch das Land ist eine weitere selbständige Finanzierungskategorie beschrieben, die der Amts- und Vollzugshilfe ähnelt.

Wenn die Kostenzuweisungen für die übertragenen Aufgaben systematisch im Finanzausgleichsgesetz behandelt werden (§§ 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt § 22 FAG M-V), ist das regelungstechnisch angängig. Diese formale Zusammenfassung darf aber nicht dazu führen, die Finanzausgleichsmechanismen für Selbstverwaltungsaufgaben, für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie für die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommenen Aufgaben materiell an denselben Maßstäben zu messen. Eine Auflösung des Konnexitätsausgleichs und eine Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse scheiden daher aus; dasselbe gilt im Fall des Kostenersatzes für die Organleihe.

Im Übrigen sind der relative Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. für „Altfälle“ der Aufgabenübertragungen und der strikte Konnexitätsausgleich für Aufgabenübertragungen, die ab dem 20. April 2000, d.h. nach Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips, erfolgt sind, streng auseinanderzuhalten; sie stehen in keiner Wechselwirkung. Vielmehr ist für jede konnexitätsrelevante Aufgabenüberbürdung eine dem jeweiligen verfassungsrechtlichen Maßstab genügende Ausgleichsregelung zu treffen.

Die Vorgabe des Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. eröffnet dem Landesgesetzgeber Ermessen bei der Festlegung der Art und Weise der Kostendeckungsregelung. Statt über staatlichen Kostenausgleich kann die Aufgabenfinanzierung auch über die Erschließung eigener aufgabenbezogener Einnahmequellen für Kommunen geleistet werden. Schafft der Landesgesetzgeber insoweit neue, zusätzliche Abgaben-, z.B. Verwaltungsgebührentatbestände, kann darüber

unter Umständen eine Kostendeckung erreicht werden. Denkbar sind schließlich Entlastungen an anderer Stelle, etwa durch den Abbau ausgabenträchtiger Aufgaben oder die Senkung kostentreibender Standards.

I. Ausgangslage und Auftrag

Die aufgegebenen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Ermittlung, Anerkennung und Deckung von Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach den §§ 14, 15 FAG Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009¹ (FAG M-V a.F.), nunmehr § 22 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 9. April 2020² betreffen eine besondere Konstellation der Wahrnehmung von Landesaufgaben durch die Kommunen bzw. kommunale Organe. Um den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Maßstab für Landeszuweisungen identifizieren zu können, müssen zum einen Aufgabenspektrum und Aufgabenträger auf kommunaler Ebene (mit besonderem Blick auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommenen Aufgaben) herausgearbeitet werden. Zum anderen sind die Finanzierungsmechanismen, insbesondere der kommunale Finanzausgleich und die Konnexitätsregelungen, nach Tatbestand und Rechtsfolge zu analysieren. Auf der Basis dieser Bestandsaufnahme kann eine verfassungsrechtliche Einordnung und Würdigung der §§ 14, 15 FAG M-V a.F. bzw. von § 22 FAG M-V erfolgen.

1. Aufgaben, Aufgabenträger und Finanzierung

a) Kommunale Aufgabenarchitektur

Art. 72 Abs. 1 und 3 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V) vom 23. Mai 1993³ und auch die §§ 2, 3; 89, 90; 127, 128 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) vom 13. Juli 2011⁴ statuieren einen Dualismus in den kommunalen Aufgaben, indem durchgängig zwischen dem eigenen („alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) und dem übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden und Landkreise („bestimmte öffentliche Aufgaben“) unterschieden wird. Im Rahmen dieser dualistisch angelegten kommunalen Aufgabenarchitektur wird

¹ GVOBl. M-V S. 606.

² GVOBl. M-V S. 166.

³ GVOBl. M-V S. 372.

⁴ GVOBl. M-V S. 777.

einfachgesetzlich innerhalb des eigenen Wirkungskreises weiter in freiwillige (§ 2 Abs. 1 KV M-V) und pflichtige (§ 2 Abs. 3 KV M-V) Selbstverwaltungsaufgaben differenziert. Der übertragene Wirkungskreis wird durch „öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ (§ 3 Abs. 1 KV M-V) ausgestaltet. Hier wird der Bürgermeister bzw. der Landrat gemeindeintern für zuständig und gegenüber der Fachaufsichtsbehörde für „verantwortlich“ erklärt (§§ 38 Abs. 5 Sätze 1 u. 2; 115 Abs. 4 Sätze 1 u. 2 KV M-V). Eine Sonderkategorie bildet die Wahrnehmung von Landesaufgaben durch kommunale Organe „als untere staatliche Verwaltungsbehörde“ (§ 119 Abs. 1 KV M-V). Der Hauptverwaltungsbeamte avanciert dann zum Unterbau der landesunmittelbaren Ministerialverwaltung mit fach- und dienstaufsichtlichen Konsequenzen.

Im Ergebnis besteht die kommunale Aufgabenarchitektur in Mecklenburg-Vorpommern aus zwei plus zwei Aufgabensäulen: Die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bilden die ersten beiden Säulen und tragen den eigenen Wirkungsbereich. Im übertragenen Wirkungskreis steht die dritte Säule in Form der öffentlichen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie die vierte, allerdings andersartige Säule der als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrzunehmenden Aufgaben.

b) Aufgabenträger

aa) Gemeinden, Ämter, Landkreise

In Mecklenburg-Vorpommern sind als originäre Aufgabenträger auf kommunaler Ebene die Gemeinden (§ 1 KV M-V) und Landkreise (§§ 88, 96 KV M-V) benannt. § 7 Abs. 1 KV M-V differenziert die Gemeindearten nach kreisangehörigen Gemeinden sowie großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten weiter aus. Hinzu kommen die Landkreise ohne weitere Binnendifferenzierung. Demgegenüber sind die Ämter abgeleitete Selbstverwaltungsträger, die „der Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im ländlichen Raum (dienen)“ und „an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden (treten)“ (§ 125 Abs. 1 KV M-V). Kommunale Aufgabenträger können daher auf verschiedenen Ebenen (Gemeinde bzw. Amt und Landkreis) vorkommen.

Auf gemeindlicher Ebene erfolgen Aufgabenzuweisungen im hier relevanten übertragenen Wirkungskreis in Form öffentlicher Aufgaben zur Erfüllung nach

Weisung an die amtsfreien Gemeinden und an die Ämter. Für amtsangehörige Gemeinden ist das Amt von Gesetzes wegen Träger der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 128 KV M-V). Beispielhaft für solche Aufgaben kann die allgemeine Gefahrenabwehr angeführt werden (vgl. § 1 Abs. 4 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern [Sicherheits- und Ordnungsgesetz – SOG M-V] vom 27. April 2020⁵).

Auf Kreisebene werden Fremdaufgaben („Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis“) an die Landkreise und kreisfreien Städte ebenfalls als Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (vgl. §§ 7 Abs. 3 Satz 2, 90 KV M-V) übertragen. Beispielhaft kann auf die allgemeine Gefahrenabwehr (§ 1 Abs. 4 SOG M-V), die Bauaufsicht (§ 57 Abs. 1 S. 2 Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern – LBauO M-V vom 19. November 2019⁶) oder auch Aufgaben aus dem Bereich des Infektionsschutzes (§ 2 Abs. 1 und Abs. 11 Satz 1 Gesetz zur Ausführung des Infektionsschutzgesetzes [Infektionsschutzausführungsgesetz – IfSchAG M-V] vom 3. Juli 2006⁷) verwiesen werden. Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Denkmalschutzgesetz (DSchG M-V) vom 6. Januar 1998⁸ nehmen die Landkreise und Gemeinden die Aufgaben Denkmalschutz und Denkmalpflege „als Auftragsangelegenheiten nach Maßgabe dieses Gesetzes“ wahr. Zudem sind große kreisangehörige Städte auch mit den Aufgaben des Straßenverkehrs-, Immissionsschutz-, und Baurechts betraut worden (§§ 14 ff. Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern [Landkreisneuordnungsgesetz – LNOG M-V] vom 12. Juli 2010⁹).

bb) Kommunale Kooperation

Zweckverbände und (gemeinsame) Kommunalunternehmen bilden institutionelle Kooperationsformen der kommunalen Verwaltungsträger. Auch im übertragenen Wirkungskreis (3. Säule) kann die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden, Ämter und Landkreise durch freiwillige oder zwingende Zweckverbandszusammenschlüsse (vgl. § 150 Abs. 1 bis 3 KV M-V) oder die Errichtung

⁵ GVOBl. M-V S. 334.

⁶ GVOBl. M-V S. 682.

⁷ GVOBl. M-V S. 524.

⁸ GVOBl. M-V S. 12.

⁹ GVOBl. M-V S. 366.

gemeinsamer Kommunalunternehmen (vgl. § 167b i.V.m. § 70 KV M-V) erfolgen.

Ferner können Gemeinden, Ämter und Landkreise sowie Zweckverbände durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der übrigen Beteiligten übernimmt. Durch die Vereinbarung, mit der eine Körperschaft Aufgaben übernimmt, gehen das Recht und die Pflicht der übrigen Körperschaften zur Erfüllung der Aufgaben auf die übernehmende Körperschaft über (§ 165 Abs. 1 S. 2 KV M-V).

Schließlich besteht gemäß § 167 Abs. 1 KV M-V die Möglichkeit, dass diese kommunalen Aufgabenträger durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt (Verwaltungsgemeinschaft). Ein Landkreis kann durch öffentlich-rechtlichen Vertrag auch die Verwaltungen der ihm angehörenden Ämter und amtsfreien Gemeinden in Anspruch nehmen, soweit dies nicht durch Gesetz oder Rechtsverordnung ausgeschlossen ist. Die Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe bleiben davon unberührt; seine Behörden können fachliche Weisungen erteilen.

Eine solche Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch Zweckverbandszusammenschlüsse, mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung oder auch mithilfe einer Verwaltungsgemeinschaft steht unter Genehmigungsvorbehalt der Rechtsaufsicht. Zudem ist bei der kommunalen Entscheidung zur Zusammenarbeit zur Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu beachten, dass die Zustimmung des verwaltungsleitenden Organs zu den Beschlüssen der Vertretungskörperschaft erforderlich ist (§ 149 Abs. 2 KV M-V).

cc) Organleihe

Daneben bestimmt § 119 Abs. 1 KV M-V das Gebiet des Landkreises zugleich zum Zuständigkeitsbereich des Landrates als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Daraus wird deutlich, dass Mecklenburg-Vorpommern neben der Übertragung öffentlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die Gemeinden die Organleihe des Landrats als staatliche Verwaltungsbehörde

kennt. Während im ersten Fall die Gemeinde aufgabenwahrnehmend und in eigener Zuständigkeit nach außen in Erscheinung tritt, wird im zweiten Fall der Landrat nicht für den Landkreis tätig; vielmehr wird sein Handeln in der Eigenschaft als untere staatliche Verwaltungsbehörde dem unverändert mit der Aufgabe betrauten Land zugerechnet. „Das entliehene Organ übt damit Verwaltung für den anderen Verwaltungsträger aus, ohne dass ihm insoweit neue (eigene) Zuständigkeiten zuwachsen. Vielmehr hilft der in Anspruch genommene Verwaltungsträger mit seinen personellen und sächlichen Mitteln dem entleihenden Verwaltungsträger aus“.¹⁰

Mit der Organleihe ist eine eigenständige Kategorie zur Organisation von Landesaufgaben beschrieben: Die Aufgabe wechselt hierbei nicht den Rechtsträger, wie das bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Fall ist, die bei den Gemeinden zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten hinzutreten und von diesen im eigenen Namen und mit eigenen Mitteln wahrzunehmen sind. Stattdessen bleibt das Land bei der Organleihe der verantwortliche Verwaltungsträger, dem das ausgeliehene Organ im Umfang der Inanspruchnahme funktionell und organisatorisch zugeordnet wird.¹¹ Hier erhält nur das (kommunalverfassungsrechtlich rechtsfähige) Organ des Landkreises eine zweite, zusätzliche Zuständigkeit.

In dieser besonderen Organisationsform wahrgenommen werden etwa die Rechtsaufsicht über die Gemeinden und Ämter (vgl. §§ 79 Abs. 2, 119 Abs. 2, 145 Abs. 2 KV M-V) sowie Aufgaben nach dem Kommunalprüfungsgesetz (KPG M-V) vom 6. April 1993¹² (vgl. § 119 Abs. 2 S. 1 KV M-V i.V.m. § 6 KPG M-V). Auf der Ebene der Städte und Gemeinden gibt es keine Organleihe der Bürgermeister.

dd) Körperschaftsinterne Beauftragung

§ 7 Abs. 3 Satz 2 KV M-V bestimmt: „Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen.“ Da sich die Zuständigkeit des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde auf das Gebiet des Landkreises beschränkt,

¹⁰ LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (296).

¹¹ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 21 Rn. 54.

¹² GVOBl. M-V S. 250.

könnte man annehmen, dass die kreisfreien Städte auch in die diesbezügliche Wahrnehmungszuständigkeit eintreten.¹³ Das ist in Mecklenburg-Vorpommern aber nicht der Fall. Für die Erfüllung von Landesaufgaben gibt es auf der Ebene der kreisfreien Städte nur die organisatorische Variante der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, nicht die der Organleihe.

Die gemeindeinterne Organzuständigkeit ist entweder gesetzlich ausdrücklich geregelt oder folgt aus den allgemeinen Bestimmungen des Kommunalverfassungsrechts über die gemeindeinterne Aufgabenverteilung.¹⁴ So bestimmt spezialgesetzlich § 3 Satz 1 Nr. 2 DSchG M-V die Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zur unteren Denkmalschutzbehörde. Allgemein normiert § 38 Abs. 5 Satz 1 KV M-V: „Der Bürgermeister führt die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde durch. Er ist dafür der zuständigen Fachaufsichtsbehörde verantwortlich.“ Entsprechendes bestimmt § 115 Abs. 4 Satz 1 KV M-V für den Landrat.

Die danach zuständigen Hauptverwaltungsbeamten werden nicht als staatliches, sondern als kommunales Organ tätig. Selbst wenn sie diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die in den Kreisen dem Landrat als staatliche Behörde zukommen, werden die zuständigen Kommunalorgane nicht zu (geliehenen) Verwaltungsorganen des Landes, sondern bleiben solche der (Selbst-)Verwaltungsträger.¹⁵ Die Oberbürgermeister und Landräte nehmen Aufgaben als untere Landesbehörde quasi auftragsweise wahr, d.h. sie erfüllen zwar Aufgaben des Landes, handeln dabei aber nicht als dessen Organ, sondern für den kommunalen Verwaltungsträger.

c) Finanzierungsmechanismen

aa) Struktur

Dem kommunalen Aufgabendualismus entspricht – idealtypisch – ein Finanzierungsdualismus, der sich spiegelbildlich in eine finanzkraftabhängige, all-

¹³ So Maurer/Waldhoff (Fn. 11), § 22 Rn. 25.

¹⁴ Maurer/Waldhoff (Fn. 11), § 22 Rn. 26.

¹⁵ Maurer/Waldhoff (Fn. 11), § 22 Rn. 26.

gemeine Finanzausstattung der Kommunen für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und einen finanzkraftunabhängigen Kostenausgleich für die Kommunen bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises aufteilen lässt.

Die kommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises werden durch eigene Einnahmen der Kommunen im Rahmen ihrer Abgabenhöhe sowie durch die Beteiligung an den Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs finanziert (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG, Art. 73 Abs. 1 und 2 LV M-V sowie die Regelungen des FAG M-V).

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden grundsätzlich durch den Mehrbelastungsausgleich des Landes an die Kommunen im Sinne des Konnexitätsprinzips (vgl. Art. 72 Abs. 3 LV M-V) abgegolten. Im Jahr 2000 ist das ursprüngliche, sog. relative Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. durch das heute bestehende, sog. strikte Konnexitätsprinzip an gleicher Stelle ersetzt worden.¹⁶ Während die Kostenzuweisung für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die vor Einführung des strikten Konnexitätsprinzips übertragen worden sind, im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes erfolgte und weiterhin erfolgt (vgl. ursprünglich §§ 10d FAG M-V a.F.; dann §§ 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt § 22 FAG M-V), werden entsprechende Kostenregelungen für nach der Verfassungsänderung übertragene Aufgaben im jeweiligen Fachrecht getroffen (vgl. hierzu §§ 4 Abs. 2, 91 Abs. 2 KV M-V).

Der für die Organleihe des Landrats zu leistende Kostenersatz erfolgt regelungstechnisch in entsprechender Anwendung der Konnexitätsvorschriften. § 2 Abs. 3 FAG M-V a.F. bestimmte insoweit: „Soweit die Landräte Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde und die Oberbürgermeister Aufgaben als untere Landesbehörde wahrnehmen, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend.“ § 1 Abs. 5 FAG M-V schreibt diese Regelung kongruent fort. Das bedeutet, dass die Landkreise (zunächst) grundsätzlich „alle Aufwendungen und Auszahlungen (tragen), die durch die Erfüllung der von ihnen übernommenen sowie der ihnen übertragenen Aufgaben entstehen“. Ihnen steht aber

¹⁶ So die überwiegend gewählte Bezeichnung, vgl. *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 165; *Ammermann*, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 143 ff.

ein öffentlich-rechtlicher Ersatzanspruch gegen das Land zu, soweit das Organ des Landrats Aufgaben als untere Landesbehörde wahrnimmt. Diesen Anspruch gestalten §§ 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt § 22 FAG M-V, näher aus.

Der Anspruch steht der Anstellungskörperschaft und nicht dem entliehenen Organ zu. Zum einen führt dieses gar keinen eigenen Haushalt. Zum anderen verpflichtet § 2 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 KAG M-V a.F., jetzt § 1 Abs. 5 FAG M-V, zunächst die Körperschaft zur Kostentragung, so dass diese konsequenterweise auch den Ausgleich bzw. Ersatz erhält.

bb) Maßgebliche Konnexitätsvorschriften

In der ursprünglichen Fassung bestimmte Art. 72 Abs. 3 LV M-V:

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

Durch das Erste Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 4. April 2000¹⁷ erhielt der Absatz folgende, ab dem 20. April 2000 geltende Fassung:

„Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Einfachgesetzlich umgesetzt wurde der Konnexitätsausgleich im Finanzausgleichsgesetz, und zwar zunächst in § 10d FAG a.F. Dieser steuerkraftunabhängige Ausgleich gesetzlich übertragener Aufgaben im Wege des Vorwegabzugs von der Finanzausgleichsmasse wurde bis heute beibehalten.

Zwar regte der Landesrechnungshof im Kommunalfinanzbericht 2008 an, „die Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gemäß § 10d FAG bisherige Fassung in die Schlüsselzuweisungen zu übertragen. Auch dieser Vorschlag kann mit dem Gesetzentwurf nicht umgesetzt werden. Insoweit wird Artikel 73 Abs. 2 Landesverfassung nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen. Eine Aufgabe des Finanzausgleichs ist es gerade,

¹⁷ GVOBl. M-V S. 158.

die unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen. Dieser kann im Bereich der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs und als untere staatliche Verwaltungsbehörde nur entsprochen werden, wenn die Verteilung steuerkraftunabhängig erfolgt.“¹⁸

Demgemäß bestimmt das neugefasste Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 408):

§ 10 FAG M-V – Verwendung der Finanzausgleichsmasse

(1) Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet

1. für Vorwegabzüge für

a) den Ausgleich der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach §§ 14 und 15 in Höhe von 216.700.000 Euro, (...)

§ 14 FAG M-V – Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde

In Höhe der nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mittel erhalten Gemeinden, Ämter und Landkreise Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde.

§ 15 FAG M-V – Verteilung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben

(1) Von den nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mitteln werden 45.200.000 Euro den Ämtern und amtsfreien Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen gewährt.

(2) Von den nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mitteln werden 99.400.000 Euro den Landkreisen gewährt. Hiervon erhält jeder Landkreis 1.500.000 Euro als Grundbetrag, die verbleibenden Mittel werden entsprechend § 13 Absatz 4 Satz 2 verteilt.

(3) Von den nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mitteln werden 34.200.000 Euro den kreisfreien Städten im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen gewährt. Die großen kreisangehörigen Städte erhalten für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben Mittel in Höhe von 14.800.000 Euro, die im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen gewährt werden.

(4) Von den nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mitteln werden 23.100.000 Euro den Trägern von Katasterämtern zum Ausgleich der da-

¹⁸ LT-Drucks. 5/2685, S. 45.

mit verbundenen Belastungen gewährt. Die Zuweisungen werden durch das Ministerium für Inneres und Europa zu gleichen Teilen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, der Gesamtfläche und der Anzahl der Flurstücke des Katasterbezirkes jährlich festgesetzt.

(5) Im Abstand von mindestens vier Jahren ist zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist. Die Prüfung findet im Beirat nach § 30 auf Basis eines vom Ministerium für Inneres und Europa zu erstellenden Prüfungsberichts statt.

In der Gesetzesbegründung zu § 10 FAG M-V a.F. betonte der Gesetzgeber, dass die Vorschrift die Verwendung der Finanzausgleichsmasse regle und insoweit der bisherigen Fassung entspreche.¹⁹ Zu § 14 FAG M-V a.F. hieß es: „Die Vorschrift hebt hervor, dass Gemeinden, Ämter und Landkreise Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde erhalten. Die Höhe der Aufwendungen wurde aufgrund einer mit den kommunalen Landesverbänden erarbeiteten validierten Abfrage und damit verbundenen Berechnungen ermittelt. Insoweit wird einem aufgabengerechten Finanzausgleich Rechnung getragen.“²⁰ Zu § 15 FAG M-V a.F. wird ausgeführt: „Die Vorschrift legt die Verteilung der gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zwischen den Ämtern und amtsfreien Gemeinden, den Landkreisen und den kreisfreien Städten fest. Diese war bisher in § 10d bisherige Fassung geregelt.“²¹

Im Zuge der turnusgemäßen Überprüfung, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden und seiner Verteilung notwendig ist, bemerkte der Landesgesetzgeber 2013: „Das strikte Konnexitätsprinzip findet bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 15 FAG M-V keine Anwendung, da diese Aufgaben bereits vor der Einführung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung im Jahre 2000 übertragen worden waren“.²²

¹⁹ LT-Drucks. 5/2685, S. 78.

²⁰ LT-Drucks. 5/2685, S. 89.

²¹ LT-Drucks. 5/2685, S. 89.

²² LT-Drucks. 6/2210, S. 27.

Zur Vorbereitung der für das Haushaltsjahr 2018 geplanten umfassenden Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs holte das Ministerium für Inneres und Europa ein Gutachten „zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Auflösung des Vorwegabzugs für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§§ 10 Abs. 1 Nr. 1a, 14, 15 FAG M-V) im künftigen kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns“ ein.²³

Auch nach der grundlegenden Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2020 hat sich an der gesetzlichen Regelungstechnik nichts geändert. Das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 9. April 2020²⁴ bestimmt nunmehr:

§ 14

Verwendung der Finanzausgleichsmasse, Verordnungsermächtigung

(1) Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet

1. für Vorwegabzüge für

a) den Ausgleich der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach § 22 in Höhe von 234 200 000 Euro im Jahr 2020 und 225 450 000 Euro ab dem Jahr 2021, (...)

§ 22

Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde

(1) In Höhe der nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mittel erhalten Gemeinden, Ämter und Landkreise Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, die vor Inkrafttreten von Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 4. April 2000 (GVObI. M-V S. 158) übertragen wurden.

(2) Von den nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mitteln erhalten

1. die Ämter und amtsfreien Gemeinden ohne die großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2020 48 900 000 Euro und ab dem Jahr 2021 47 050 000 Euro,
2. die großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2020 16 000 000 Euro und ab dem Jahr 2021 15 400 000 Euro,
3. die kreisfreien Städte im Jahr 2020 37 000 000 Euro und ab dem Jahr 2021 35 600 000 Euro,

²³ Rechtsgutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. *Stefan Koriath*, Landtag Mecklenburg-Vorpommern – Innen- und Europaausschuss, Ausschussdrucks. 7/50.

²⁴ GVObI. M-V S. 166.

4. die Landkreise im Jahr 2020 107 400 000 Euro und ab dem Jahr 2021 103 400 000 Euro und

5. die Träger von Katasterämtern im Jahr 2020 24 900 000 Euro und ab dem Jahr 2021 24 000 000 Euro.

Die Verteilung der Zuweisungen nach Satz 1 Nummern 1 bis 3 erfolgt jeweils im Verhältnis der Einwohnerzahlen. Von den Zuweisungen nach Satz 1 Nummer 4 erhält jeder Landkreis 1 500 000 Euro als Grundbetrag, die verbleibenden Mittel werden im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung eines Dünnbesiedelungsfaktors in Höhe von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer verteilt. Die Zuweisungen nach Satz 1 Nummer 5 werden zu gleichen Teilen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, der Gesamtfläche und der Anzahl der Flurstücke des Katasterbezirkes jährlich festgesetzt.

(3) Im Abstand von mindestens vier Jahren ist zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist. Die Prüfung findet im Beirat nach § 34 auf Basis eines vom für Kommunales zuständigen Ministerium zu erstellenden Prüfungsberichts statt.

(4) Die Zuweisungen für die Jahre 2018 bis 2021 werden nochmals unabhängig überprüft. Soweit das Ergebnis der Überprüfung die Höhe der Zuweisungen nicht rechtfertigt, werden Überzahlungen zu Lasten positiver Abrechnungsbeträge nach § 11 Absatz 3 und des Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern sowie Nachzahlungen zu Lasten des Landeshaushalts ausgeglichen. Das Überprüfungsergebnis findet ebenso Berücksichtigung bei der nächsten Überprüfung nach Absatz 3.

In der Begründung hat der Gesetzgeber erklärt: „§ 22 Absatz 1 und 2 entsprechen inhaltlich im Wesentlichen den Regelungen der §§ 14, 15 Absatz 1 bis 4 der geltenden Fassung.“²⁵ Neu ist allerdings der Zusatz zum Anwendungsbereich des Konnexitätsausgleichs in § 22 Abs. 1 FAG M-V („Aufgaben [...], die vor Inkrafttreten von Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 4. April 2000 [GVBl. M-V S. 158] übertragen wurden“).

2. Kritik und Auftrag

Die wiederholt vorgetragene Kritik insbesondere der kommunalen Seite besteht neben dem Hinweis auf eine unzureichende finanzielle Ausstattung im

²⁵ LT-Drucks. 7/4301, S. 109.

Allgemeinen im Vorwurf einer nicht kostendeckenden Zuweisung für die wahrgenommenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises im Besonderen. Im Vordergrund steht insofern die Verfassungsmäßigkeit der geltenden Ausgleichsregelungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die vor Einführung des strikten Konnexitätsprinzips übertragen worden sind (§§ 14, 15 FAG M-V a.F.). Fraglich ist, welchen Umfang der Konnexitätsausgleich haben muss, insbesondere ob verfassungsrechtlich eine Vollkostendeckung gefordert ist oder ob der Gesetzgeber hinsichtlich Art und auch Höhe des Ausgleichs einen Gestaltungs- und Ermessensspielraum besitzt.

Vor diesem Hintergrund hat mich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern beauftragt, folgende Fragen rechtswissenschaftlich zu untersuchen und gutachterlich zu beantworten:

1. Sind die Regelungen in §§ 14, 15 FAG M-V mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar?

1.1. Besteht für den Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Verpflichtung, eine Vollkostenerstattung (und damit Vollkostenerhebung bzw. Vollkostenberechnung) vorzusehen?

1.2. Besteht bei der Ermittlung/Berechnung des Bedarfs an Zuweisungsmitteln für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde eine Verpflichtung zur Festlegung von zu erfüllenden Aufgabenstandards und inwieweit wäre dies mit Art. 72 LV M-V und Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar?

Wenn ja: Sind aus diesen Aufgabenstandards (auch hier unter Beachtung der Art. 72 LV M-V und Art. 28 Abs. 2 GG) anschließend aufgabenspezifische Mindeststellenbedarfe abzuleiten?

1.3. Ist der gesetzgeberisch geregelte Überprüfungszeitraum von mindestens vier Jahren verfassungsrechtlich angemessen oder besteht die verfassungsrechtliche Verpflichtung einer vorzeitigen Dynamisierung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben?

Müssten im Falle einer Dynamisierung der Ausgaben der Kommunen auch deren Einnahmen entsprechend dynamisiert werden?

Wenn Dynamisierungen erforderlich sind: Welche rechtlichen Anforderungen sind an diese zu stellen?

- 1.4. Sind mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben besondere Anforderungen an das Verfahren der Kostenerhebung und Kostenzuweisung nach den §§ 14, 15 FAG M-V (soweit grundsätzlich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar) zu stellen?
- 1.5. Gelten für die Aufgaben, die der Landrat in seiner Funktion einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrnimmt, andere Maßstäbe als bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises?

Wenn ja: Welche Maßstäbe gelten und welche rechtlichen Maßgaben sind bei deren Umsetzung zu beachten?

2. Ist der Abzug eines Selbstbehalts (bzw. einer Interessenquote) vom ermittelten Ausgleichsbedarf nach der bestehenden Rechtslage grundsätzlich gerechtfertigt?

Wenn ja: Welche rechtlichen Anforderungen sind an die Ermittlung der Höhe des Selbstbehalts zu stellen?

3. Welchen (besseren) von der Finanzausgleichsmasse getrennten Ansatz könnte der Gesetzgeber wählen, um die Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu erstatten?

II. Der verfassungsrechtliche Rahmen kommunaler Finanzausstattung für Fremdaufgaben

Erfüllt wird das Recht auf eine angemessene finanzielle Ausstattung der Gemeinden und Kreise für Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Abgabenhöhe (vgl. Art. 73 Abs. 1 LV M-V) und die Beteiligung an den Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. Art. 73 Abs. 2 LV M-V). Für die Wahrnehmung von Fremdaufgaben greifen der Konnexitätsausgleich (vgl. Art. 72 Abs. 3 LV M-V) und ggf. verfassungsunmittelbare Kostenersatzansprüche bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie wie im Fall der Organleihe des Landrats ein.

1. Der Konnexitätsausgleich

Gemäß Art. 72 Abs. 3 LV M-V können die Gemeinden und Kreise „durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Vor allem der in Satz 2 normierte Mehrbelastungsausgleich statuiert das sog. strikte Konnexitätsprinzip; es wird einfachgesetzlich umgesetzt bzw. näher konkretisiert in § 4 Abs. 2 KV M-V für die Gemeinden und in § 91 Abs. 2 KV M-V für die Landkreise. Diese strenge Form des Konnexitätsausgleichs ist im Jahre 2000 in die Landesverfassung eingeführt worden. Bis dahin galt ein sog. relatives Konnexitätsprinzip, d.h. es fehlte insbesondere die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich.

a) Das „strikte“ Konnexitätsprinzip aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V

aa) Tatbestand und Rechtsfolge

Zunächst ist erforderlich, dass die Übertragung oder Zuweisung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung erfolgt. Inhaltlich erfasst werden alle „öffentlichen Aufgaben“, zu deren

Erledigung die Kommunen verpflichtet werden, folglich auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Erfasst werden auch Teilaufgaben und die Festsetzung normierter Standards hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung.²⁶ Daran anknüpfend besagt die Gemeinsame Erklärung der Landesregierung M-V und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip vom 20. März 2002²⁷, dass die Ausgleichsregel ebenfalls eingreife, wenn bisher freiwillige Aufgaben zu pflichtigen gemacht würden.²⁸ Gleiches soll gelten, wenn bei bereits kommunal wahrgenommenen Aufgaben die Standards der Aufgabenerfüllung erhöht würden.²⁹ Überdies findet Art. 72 Abs. 3 LV M-V Anwendung bei der Ausführung von zusätzlichen bundes- und EU-rechtlichen Regelungen durch kommunale Körperschaften, sofern dem Land die Kompetenzzuweisung freisteht und es davon zulasten der Kommunen Gebrauch macht. Keine öffentlichen Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips sind Organisations- und Existenzaufgaben (Bsp.: Umstellung der kommunalen Haushalts- und Rechnungsführung von Kameralistik auf Doppik³⁰). Von einer Aufgabenübertragung im Sinne der Vorschrift kann auch dann nicht gesprochen werden, wenn ein Landrat im Wege der Organleihe zur Erfüllung von Landesaufgaben herangezogen wird.³¹

Auf der Rechtsfolgende ist das Land zu einem aufgabenakzessorischen, vollständigen Ausgleich verpflichtet, und zwar unabhängig von der Finanzkraft

²⁶ Vgl. LT-Drucks. 3/1133, S. 6; siehe zum Tatbestand mit Nachweisen zur Rspr. Ziekow, DÖV 2006, 489 (491 ff.); Schoch, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung, 2004, S. 411 (419 ff.); Schoch, DVBl. 2016, 1007 (1011 ff.). Zur „Erweiterung des Konnexitätsprinzips auf spätere Änderungen in sechs Landesverfassungen“ Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009, S. 79 ff.; vgl. im Übrigen auch Lohse, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, 2006, S. 167.

²⁷ AmtsBl. M-V 2002, S. 14.

²⁸ Vgl. I. 1. letzter Satz der Gemeinsamen Erklärung.
Mit der Änderung von § 113 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz – SchulG M-V) ist die Schülerbeförderung auch in den kreisfreien Städten pflichtig geworden (Abs. 2). Ein Kostenersatz erfolgt jedoch nur, soweit die Mehrkosten (bei Einhaltung der schulgesetzlichen Regelungen) nachvollziehbar nachgewiesen werden können (Abs. 5).

²⁹ Vgl. I. 1. letzter Satz der Gemeinsamen Erklärung. Ebenso Schoch, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 93 (114); Meyer, Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 3. Aufl. 2004, S. 39.

³⁰ LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (294 ff.).

³¹ LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (296); a.A. Meyer (Fn. 29), S. 39.

der Kommunen und der eigenen Leistungskraft.³² Diese Folge ergibt sich unmittelbar aus dem Zweck der Regelung, nämlich zum einen die Kommunen vor finanzieller Aushöhlung ihrer Selbstverwaltung durch die kostenträchtige Überbürdung von Fremdaufgaben zu schützen. Zum anderen soll sich der Landesgesetzgeber über die bei der Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten bewusst werden.³³ Damit wird Transparenz hergestellt, weil die Kosten für die verschiedenen Aufgaben ermittelt und überprüfbar werden.³⁴

Nach der einfachgesetzlichen Konkretisierung in § 4 Abs. 2 KV M-V bzw. § 91 Abs. 2 KV M-V kann der notwendige Ausgleich in der aufgabenübertragenden Rechtsvorschrift angeordnet oder zeitnah im FAG geregelt werden. In diesem Zusammenhang ist seit längerer Zeit umstritten, ob die zeitnahe Regelung im FAG ausreichend ist bzw. mit anderen Worten noch eine verfassungsmäßige Konkretisierung des Verfassungsbegriffs „gleichzeitig“ darstellt.³⁵

bb) Die zeitliche Dimension des Mehrbelastungsausgleichs

Mit Recht wird schließlich davon ausgegangen, dass die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich eine „Dauerpflicht“ darstellt. Sie besteht fort, solange die ausgabenwirksame Aufgabe der Kommune auferlegt oder zugewiesen ist.³⁶

Der Gesetzgeber muss bei Veränderungen oder anfänglichen Prognosefehlern nachbessern und den Mehrbelastungsausgleich anpassen.³⁷ Eine solche Pflicht ist z.B. ausdrücklich normiert in Art. 78 Abs. 3 S. 4 Verfassung für das

³² LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (294); Meyer (Fn. 29), S. 40.

³³ Schoch, in: Ehlers/Krebs (Fn. 29), S. 93 (108 f.), identifiziert insoweit „zwei wichtige Schutzfunktionen“.

³⁴ So schon für das relative Konnexitätsprinzip Nds. StGH, DVBl. 1998, 185 (186).

³⁵ Bejahend etwa Meyer, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), Handkommentar Verfassung M-V, 2. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 59; Lahmann, KommJur 2005, 127 (128) jeweils mit (v.a. aufgrund des abweichenden Wortlautes fragwürdigem) Verweis auf BVerfG, NVwZ-RR 2002, 81 (85 f.). Enger aber letztlich offen gelassen etwa von Sächs. VerfGH, LKV 2001, 223 (224); Hess. StGH, NVwZ-RR 2012, 625 (626); Thür. VerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (672). Vgl. auch die einschränkende Auslegung des OVG Greifswald, NordÖR 2009, 163 (165). Vgl. für ein tatsächlich gleichzeitiges Inkrafttreten von Aufgabenübertragung und finanziellem Ausgleich etwa VerfG LSA, NVwZ-RR 2000, 1 (3) sowie die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (hier insbesondere § 2 Abs. 4 KonnexAG).

³⁶ Schoch, in: Ehlers/Krebs (Fn. 29), S. 93 (119).

³⁷ Schoch, DVBl. 2016, 1007 (1014 f.); StGH BW, NVwZ-RR 1999, 93 (95 f.); Thür. VerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (672); a.A. Sächs. VerfGH, LKV 2001, 223 (225); LVerfGE 23, 282 (295 f.).

Land Nordrhein-Westfalen, §§ 2 Abs. 6, 3 Abs. 3 Konnexitätsausführungsgesetz Rheinland-Pfalz, Art. 120 S. 4 Verfassung des Saarlandes und § 5 Konnexitätsausführungsgesetz Schleswig-Holstein. Dieser Linie hat sich auch das LVerfG M-V angeschlossen, indem es feststellte: „Auch im Rahmen des Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV ist die Kostenentwicklung bei der Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe zu beobachten und gegebenenfalls auf eine nachträglich entstandene Mehrbelastung zu reagieren.“³⁸

b) Anwendungsbereich

aa) „Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben“

Im Gegensatz zu entsprechenden Verfassungsnormen anderer Bundesländer knüpft Art. 72 Abs. 3 LV M-V nicht explizit an die Übertragung *neuer* Aufgaben an.³⁹ Es herrscht dennoch weitestgehend Einigkeit, dass auch ohne diese explizite Anknüpfung nur *neue* Aufgaben erfasst werden sollen. Ohne besondere Anordnung spricht nichts dafür, dass sich infolge der neuen Konnexitätsregelung auch die methodischen und rechnerischen Grundlagen zur Ermittlung der Zuweisungen für diejenigen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises geändert haben, die den Kommunen vor der Verfassungsänderung aufgegeben worden sind.⁴⁰ Wortlaut sowie Sinn und Zweck des strikten Konnexitätsprinzips streiten gegen eine solch extensive Auslegung.⁴¹ Für den Verfassungsraum Mecklenburg-Vorpommern folgt daraus, dass Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen bereits vor der Änderung des Art. 72 Abs. 3 LV M-V verpflichtet worden sind, von der Anwendung dieser strengen Ausgleichsregelung grundsätzlich ausgenommen sind.

Dementsprechend geht auch die Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Spitzenverbände vom

³⁸ NordÖR 2006, 443 (448) m.w.N.

³⁹ So aber Art. 71 Abs. 3 S. 1 LV BW; Art. 83 Abs. 3 S. 1 Bay. LV; Art. 97 Abs. 3 S. 2 Bbg. LV; Art. 137 Abs. 6 S. 2 Hess. LV; Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW; Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RP; Art. 120 S. 2 SVerf.

⁴⁰ So etwa StGH BW, DVBl. 1999, 1351 (1354), noch zu Art. 71 Abs. 3 LV BW a.F.; VerfG LSA, DVBl. 2004, 434 (435); NVwZ-RR 1999, 96 (98); *Grundlach*, LKV 1999, 201 (203); 2000, 7 (10); *Hermes*, Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise, 2007, S. 182 ff.; konkret für M-V auch *Henneke*, Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, in: *Wallerath* (Hrsg.), Kommunale Finanzen im Bundesstaat, 2003, S. 83 (102).

⁴¹ *Schumacher*, LKV 2000, 98 (100).

20. März 2002 von einer Ex-nunc-Wirkung aus.⁴² In demselben Sinn führt der Gesetzgeber in der Begründung zur Änderung der KV M-V aus: „Es werden alle Aufgaben erfasst, für deren Erfüllung (...) die Gemeinden und Landkreise durch das Land nach dem Inkrafttreten der Änderung der Kommunalverfassung neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden. Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn lediglich eine neue Rechtsgrundlage geschaffen wird.“⁴³ Damit soll insbesondere eine Pflicht zum nachträglichen Kostenausgleich auf der Basis vergangener Haushaltsjahre vermieden werden. Eine nachträgliche Überprüfung des Umfangs der Finanzausgleichsmasse vergangener Jahre soll insoweit gerade nicht stattfinden.⁴⁴ Ganz auf dieser Linie liegt der neue Zusatz zum Anwendungsbereich des Konnexitätsausgleichs in § 22 Abs. 1 FAG M-V.

Etwas anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn der Gesetzgeber auf bestehende oder „altübertragene“ Aufgaben in einer Art zugreift, die den Tatbestand von Art. 72 Abs. 3 LV M-V erfüllt. Dies können quantitative und/oder qualitative Änderungen der Anforderungen an die Aufgabenerfüllung sein.⁴⁵ In manchen Landesverfassungen dürfte sich dies bereits aus dem Wortlaut der entsprechenden Konnexitätsregelung ableiten lassen (siehe etwa Art. 120 S. 2 Verfassung des Saarlandes: „Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben [...]“⁴⁶). In solchen Konstellationen gilt das strikte Konnexitätsprinzip dann auch für „alte“ Aufgaben.⁴⁷

In Mecklenburg-Vorpommern findet sich eine derartige Formulierung zwar nicht in der Landesverfassung, dafür aber sowohl in der Gemeinsamen Erklärung zum Konnexitätsprinzip als auch in der Begründung zur Änderung der

⁴² Anders wäre der Hinweis in I.1 letzter Satz darauf, dass die Erhöhung von Standards bei bereits wahrgenommenen Aufgaben konnexitätsauslösend wirkt, nicht zu verstehen. Ebenso für entsprechende Regelungen in ihrem Verfassungsraum VerfGH NRW, NWVBl. 2010, 269 (272); Bay. VerfGH, BayVBl. 2007, 364 (365).

⁴³ LT-Drucks. 3/1133, S. 6.

⁴⁴ LT-Drucks. 3/1133, S. 7.

⁴⁵ Nach Ansicht des Bbg. VerfG soll bereits genügen, wenn der Gesetzgeber eine schon bestehende Aufgabe erneut nach In-Kraft-Treten der Verfassungsänderung (von relativer zu strikter Konnexität) in seinen Willen aufnimmt, und sei es nur durch bloße Änderung der Rechtsgrundlage, siehe KommJur 2017, 450 (453 f.).

⁴⁶ Ähnliche Formulierungen auch in Art. 71 Abs. 3 LV BW; Art. 83 Abs. 3 S. 1 Bay. LV; Art. 137 Abs. 6 Hess. LV; Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW; Art. Art. 49 Abs. 5 LV RP; Art. 85 Abs. 2 S. 2 Sächs. Verf.

⁴⁷ So auch § 1 Abs. 1 S. 2 Konnexitätsausführungsgesetz Schleswig-Holstein.

§§ 4, 91 KV M-V⁴⁸. Im Übrigen ist eine derartige Deutung des Merkmals der *neuen* Aufgaben jedenfalls zulässig und auch überzeugend, denn die Kommunen sollen durch das strikte Konnexitätsprinzip gerade vor solchen, die kommunale Finanzhoheit in besonderem Maße berührenden Maßnahmen geschützt werden.⁴⁹

bb) Konsequenzen für den verfassungsrechtlichen Maßstab

Die von den §§ 14, 15 FAG M-V a.F. bzw. § 22 FAG M-V erfassten Aufgaben sind samt und sonders solche, die vor dem 20. April 2000, d.h. vor Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips, übertragen und seither nicht direkt landesrechtlich verändert worden sind. Soweit ersichtlich gibt es keine Aufgaben, die nach Einführung des strikten Konnexitätsprinzips aus dem Anwendungsbeereich der §§ 14, 15 FAG M-V a.F. in eine spezialgesetzliche Regelung überführt wurden. Lediglich für konnexitätsrelevante Aufgabenänderungen sind Ausgleichsregelungen in den Fachgesetzen für einen den bisherigen Aufwand übersteigenden Anteil getroffen. Art. 72 Abs. 3 LV M-V scheidet damit als verfassungsrechtlicher Maßstab für die Regelungen zum Konnexitätsausgleich in §§ 14, 15 FAG M-V a.F. bzw. § 22 FAG M-V aus.

Allerdings standen die Gemeinden dem mit Aufgabenüberbürdungen verbundenen Zugriff auf den kommunalen Aufgabenbestand und den damit einhergehenden Einwirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu keinem Zeitpunkt schutzlos gegenüber. Denn dass der Landesgesetzgeber bei der Alimentation der Kommunen stets, d.h. unabhängig von einem ausdrücklichen Konnexitätsprinzip, unter Rechtfertigungszwang steht, wenn er deren Aufgabenlast erhöht hat, folgt aus dem Gehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Diese verfassungsimmanente Ausgleichspflicht ist in Mecklenburg-Vorpommern zunächst durch die relative, später durch die strikte Konnexitätsregelung ausdrücklich normiert und spezifiziert worden.

Wenn der Verfassungsgeber insoweit die Ausgleichspflicht für die Delegation neuer öffentlicher Aufgaben verschärft, hat das für die Zukunft eben diese und

⁴⁸ LT-Drucks. 3/1133, S. 6.

⁴⁹ Vgl. *Hermes* (Fn. 40), S. 182 ff.; i.d.S. auch Bbg. VerfG, LKV 2002, 323 (Leitsatz 1, 323 f.) sowie Bbg. LT-Drucks. 2/6179-B.

für „Altfälle“ mindestens besitzstandswahrende Wirkung.⁵⁰ Würde dieses Ausgleichsniveau mit der Neuregelung gesenkt, griffe der Gesetzgeber in den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung, unter Umständen sogar auch in den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung über, ohne dass hierfür eine Rechtfertigung gegeben wäre. Denn die Übertragung bzw. Zuweisung der Fremdaufgaben, die den Kommunen vor Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips im Jahr 2000 überantwortet worden sind, besteht unverändert fort. Ohne besonderen Konnexitätsausgleich müsste die Wahrnehmung aber nun aus dem allgemeinen Finanzausgleich in Form der Schlüsselzuweisungen bestritten werden. Für eine solche Verschlechterung der finanziellen Ausstattung der kommunalen Aufgabenträger ist nichts ersichtlich, zumal einerseits die Schlüsselmasse im Gegenzug nicht aufgewachsen ist und andererseits die §§ 14, 15 FAG M-V a.F. unverändert beibehalten und heute in § 22 FAG M-V fortgeschrieben worden sind.

Im Ergebnis hat das relative Konnexitätsprinzip im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. infolge der Ersetzung der Norm durch die strikte Konnexitätsregelung an derselben Stelle nicht seine verfassungsrechtliche Maßstabsfunktion für „Altfälle“ der Aufgabenübertragungen und des diesbezüglichen Kostenausgleichs verloren. Zutreffend unterstellt der Landesgesetzgeber daher eine fortbestehende Verfassungspflicht zum Konnexitätsausgleich für „altübertragene“ Fremdaufgaben, die er mit den Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu erfüllen sucht.

c) Der Regelungsgehalt von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F.

aa) Tatbestand und Rechtsfolge

Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. betrifft auf Tatbestandsseite nur die gesetzliche Übertragung von Aufgaben der Landesverwaltung zur Erfüllung nach Weisung. Nicht erfasst wurde vom relativen Konnexitätsausgleich demnach die gesetzliche Verpflichtung zur Erfüllung von zuvor freiwillig wahrgenommenen

⁵⁰ Bbg. VerfG LKV 2002, 323 (324), bzgl. Art. 97 Abs. 3 Bbg. LV, der mit Art. 72 Abs. 3 LV M-V übereinstimmt. Auch Meyer, in: Classen/Litten/Wallerath (Fn. 35), Art. 72 Rn. 58; Henneke, in: Wallerath (Fn. 40), 113 (101 f.).

Selbstverwaltungsaufgaben.⁵¹ Dieses Verständnis legt auch der hiesige Gesetzgeber zugrunde, wie der Wortlaut der §§ 14, 15 FAG M-V a.F. ausdrückt, die der Umsetzung des Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. dienen; § 22 FAG M-V schreibt die Regelungen fort. Ausdrücklich wird hier nur der Ausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises geregelt, die in Mecklenburg-Vorpommern als Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausgestaltet sind (§ 3 Abs. 1 KV M-V); in die Regelung einbezogen wird die Organleihe. Es ist außerdem davon auszugehen, dass nur eine Aufgabenübertragung durch förmliches Landesgesetz den Tatbestand erfüllt.⁵²

Auf der Rechtsfolgende ist lediglich ein Gebot zur gleichzeitigen Entscheidung über die Kostendeckung formuliert; ein finanzieller Mehrbelastungsausgleich ist nicht vorgesehen. Nach überwiegender Ansicht ist der Gesetzgeber dadurch verpflichtet, die Frage einer Finanzierung sämtlicher Kosten der übertragenen Aufgaben zu beantworten,⁵³ und zwar bei der Übertragung der Aufgabe, wofür aber eine (pauschalierende) Regelung im Finanzausgleichsgesetz genügt.⁵⁴

Ob dieser formellen Pflicht zur Entscheidung über die Kostendeckung eine materielle Ausgleichspflicht korrespondiert, mithin aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. eine Aussage zum Umfang der geschuldeten Kostendeckung abzuleiten ist, blieb umstritten.⁵⁵ Der Nds. StGH⁵⁶ und der VerfGH NRW⁵⁷ führten vor dem Hintergrund kongruenter Verfassungsregelungen zum Maß der geschuldeten Kostendeckung aus, dass dem Gesetzgeber insoweit ein begrenzter Gestaltungsspielraum zustehe. Nach Ansicht des VerfGH NRW ergab sich eine Grenze aus dem Zusammenhang zwischen Art. 78 Abs. 3 LV NRW a.F. und den Absätzen 1 und 2 dieser Norm. Art. 78 Abs. 3 LV NRW a.F. diene dem

⁵¹ Vgl. *Ammermann* (Fn. 16), S. 141 zu Art. 57 Abs. 4 Nds. Verf. a.F. und mit Verweis auf Nds. LT-Drucks. 12/5840, S. 36.

⁵² Vgl. Nds. StGH, DVBl. 1998, 185 (186) zu Art. 57 Abs. 4 Nds. Verf. a.F., worin ebenfalls „Gesetz“ geschrieben stand.

⁵³ Vgl. dazu *Ammermann* (Fn. 16), S. 142 f.

⁵⁴ Vgl. Nds. StGH, DVBl. 1995, 1175 (1177); VerfGH NRW, DVBl. 1998, 1280 (1284).

⁵⁵ Bejahend etwa Henneke, *Der Landkreis* 2005, 276 (281) zu Art. 57 Abs. 4 Nds. Verf. a.F., worin von „Bestimmungen über die Deckung der Kosten“ die Rede war; auch *Maurer*, in: Henneke/Maurer/Schoch, *Die Kreise im Bundesstaat*, 1994, S. 139 (157 f.) zu Art. 71 Abs. 3 S. 2 LV BW, der insoweit nahezu wortgleich mit Art. 57 Abs. 4 Nds. Verf. a.F. ist.

⁵⁶ NdsVBl. 2001, 184 (185).

⁵⁷ NWVBl. 1997, 129 (131).

Schutz der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW und könne diese nur durch ausreichende finanzielle Ressourcen sichern. Dies müsse der Gesetzgeber beachten und dürfe darüber hinaus keine willkürlichen, unverhältnismäßigen und unzumutbaren Regelungen treffen.⁵⁸ Nach Auffassung des Nds. StGH musste stets die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet bleiben, die die Untergrenze des Art. 57 Abs. 4 Nds. LV a.F. bilde. Es dürfe insoweit nicht zu einer „Aushöhlung“ von Art. 57 Abs. 4 Nds. LV a.F. bzw. der kommunalen Selbstverwaltung kommen.⁵⁹ Diese sehr weiten Möglichkeiten des Gesetzgebers, eine Eigenbeteiligungsquote der Kommunen festzulegen, stieß in der Literatur auf erhebliche Kritik.⁶⁰

Zuzugestehen ist zwar, dass vom Gesetzgeber ausdrücklich nur eine Bestimmung bzw. Entscheidung über die Kostendeckung gefordert wird, von einer Vollkostendeckung – gar bei jeder Kommune – hingegen nicht die Rede ist; zudem sieht sich ein solches Verständnis dem Einwand ausgesetzt, dass der später hinzugefügte Mehrbelastungsausgleich gerade unterstellt, dass trotz Kostendeckungsregelung noch ein ausgleichsbedürftiger Aufwand bleibt.⁶¹ Festzuhalten bleibt aber, dass die allgemeine Pflicht des Gesetzgebers zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Kommunen erst recht mit Blick auf Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durchgreift.⁶² Deshalb ist eine diesbezügliche volle Kostendeckung von Verfassungen wegen nur dann nicht geboten ist, wenn es hierfür sachliche Gründe gibt.⁶³ Hierin liegt der Unterschied zum später in die Verfassung eingefügten zwingenden Mehrbelastungsausgleich.

Ein solches Verständnis des relativen Konnexitätsprinzips folgt unmittelbar aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die auch verhindern soll,

⁵⁸ NWVBl. 1997, 129 (131).

⁵⁹ DVBl. 1998, 184 (186).

⁶⁰ Vgl. dazu Meyer, NVwZ 2001-Sonderheft, 36 (39); Henneke, NdsVBl. 2001, 233 (238); Schoch, NST-N 2001, 209 (211 f.).

⁶¹ Vgl. dazu Ammermann (Fn. 16), S. 142 f. m.w.N.

⁶² So auch Ammermann (Fn. 16), S. 143: mindestens „angemessene“ Finanzausstattung für übertragene staatliche Aufgaben; i.d.S. wohl auch Henneke, LKV 1993, 365 (367) für Art. 87 Abs. 3 S. 3 Verf. LSA: „... Deckung der Kosten zu regeln.“

⁶³ Insoweit undifferenziert großzügig Thiele, in: Thiele/Pirsch/Wedemeyer, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995, Art. 72 Rn. 14

dass sich eine Aufgabenübertragung negativ auf die kommunale Finanzsituation auswirkt.⁶⁴ Wenn die relative Konnexitätsklausel nicht mit dem – begründete Ausnahmen erlaubenden – Grundsatz der Vollkostendeckung übersetzt würde, könnte eine Minderausstattung der Gemeinden für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises allenfalls im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs nach Art. 73 Abs. 2 LV M-V berücksichtigt werden. Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsausgleich unterscheiden sich aber kategorial und sind insbesondere keine kommunizierenden Röhren (dazu sogleich unter 3.)

Jedenfalls bei der Übertragung von staatlichen Aufgaben hat daher grundsätzlich eine vollständige Kompensation der Kosten zu erfolgen.⁶⁵ Entscheidet sich der Gesetzgeber für Finanzausweisungen, ist es zulässig, die Kostendeckung zu typisieren und auf Aufwendungen zu beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen.⁶⁶ Im Übrigen ist ein Unterschreiten der Vollkostendeckung rechtfertigungsbedürftig. Hinreichende Gründe für einen kommunalen Selbstbehalt können ggf. in einer Anreizwirkung zu wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung oder im kommunalen Interesse an der Aufgabe gefunden werden. Jenseits zulässiger Typisierung können Praktikabilitätsabwägungen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Kostenausgleich nicht derogieren.

bb) Beobachtungs-, Überprüfungs- und Anpassungspflicht

Im Rahmen seiner Pflicht, eine Entscheidung über die Deckung der Kosten zutreffen, trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungs-, Überprüfungs- und ggf. Anpassungspflicht. Da die Entscheidung über die Kostendeckung „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung zu treffen ist, kann sie nur auf der Grundlage einer Prognose erfolgen. Um den Schutzzweck des Konnexitätsprinzips nicht zu unterlaufen, indem die Kosten der Aufgabenwahrnehmung aus der Sicht des Landes „schön“ gerechnet werden, muss eine sachgerechte Prüfung und ggf. Nachbesserung stattfinden.⁶⁷

⁶⁴ Schwarz, ZKF 1999, 266 (269); Lohse (Fn. 26), S. 143.

⁶⁵ Lohse (Fn. 26), S. 171; Meyer, NVwZ 1999, 843 (846).

⁶⁶ Meyer (Fn. 29), S. 42.

⁶⁷ Lohse (Fn. 26), S. 180 f.

Der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern hat sich eine solche Pflicht in § 15 Abs. 5 FAG M-V a.F. bzw. § 22 Abs. 3 FAG M-V ausdrücklich auferlegt. Demnach ist im Abstand von „mindestens vier Jahren“ zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist. Die Prüfung findet im Beirat nach § 30 FAG M-V a.F. bzw. § 34 FAG M-V auf Basis eines vom Ministerium für Kommunales zu erstellenden Prüfungsberichts statt.

Um einen erheblichen Übergriff der Fremdaufgabenlast auf die Selbstverwaltung dadurch, dass infolge eines unzureichenden Konnexitätsausgleichs Mittel des allgemeinen Finanzausgleichs auch für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises eingesetzt werden müssen, zu verhindern, greift die Pflicht des Gesetzgebers zur Anpassung bzw. Nachbesserung der Ausgleichsregelung unter Umständen auch schon vor Ablauf der vier Jahre. Anderenfalls würde der kommunale Kostendeckungsanspruch infolge unzutreffender Kostenfolgeprognosen unterlaufen. Ein Verweis auf die in kürzerer Taktung erfolgende Überprüfung des allgemeinen Finanzausgleichs (vgl. § 7 Abs. 3 FAG M-V a.F. bzw. § 6 Abs. 2 FAG M-V) hilft insoweit wegen der Unterschiede und Unabhängigkeit der Finanzierungsmechanismen nicht weiter.

2. Kostenersatz für die Organleihe

Das Konnexitätsprinzip findet für die Organleihe des Landrats keine Anwendung, weil der Kommune hierbei vom Land keine Aufgabe übertragen oder zugewiesen, sondern ein Kommunalorgan zur Aufgabenerfüllung verpflichtet wird.⁶⁸ Gleichwohl trifft die Finanzierungslast auch ohne Konnexitätsprinzip nicht den Kreis, sondern das Land. Dies folgt daraus, dass die gesetzliche Inanspruchnahme des Landrats mit Zuständigkeiten und Befugnissen einer staatlichen Verwaltungsbehörde aus der Sicht des Landkreises eine Beeinträchtigung seiner Organisationshoheit darstellt. In dem Maß, in dem der Landrat vom Land in dessen Aufgaben eingespannt wird, fehlt er mit seiner Verwaltungskraft der Selbstverwaltungskörperschaft, die ihn angestellt hat, vollumfänglich besoldet und sachlich ausstattet. Dass der Landesgesetzgeber bei

⁶⁸ LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (296): „Dass Art. 72 Abs. 3 LV diese Konstellation nicht erfasst, ergibt sich zudem aus systematischen Erwägungen“. A.A. ohne Begründung Engelken, NVwZ 2010, 618 (619 Fn. 9).

der Alimentation der Kommunen schon immer, d.h. unabhängig von einem ausdrücklichen Konnexitätsprinzip, unter Rechtfertigungszwang stand, wenn er deren Aufgabenlast erhöht hat, folgt bereits aus dem Gehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.⁶⁹

Die Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Landkreises durch eine Organleihe des Landrats erfährt ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung, insbesondere die Verhältnismäßigkeit daraus, dass die Aufwendungen des Landrats im Rahmen des Organleiheverhältnisses gegenüber dem Land geltend gemacht werden können.⁷⁰ So wird ein Auseinanderfallen von Entscheidungsverantwortung und Finanzierungslast entgegen dem Leitbild der Art. 104a ff. GG vermieden.⁷¹ Der Kostenersatz für die Organleihe des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde entspringt damit einer verfassungsimmanenten Ausgleichspflicht für den Eingriff in die Selbstverwaltungsautonomie.⁷²

Wegen dieses verfassungsrechtlichen Zusammenhangs besteht bei der Ausgestaltung eines angemessenen Ersatzes kein Spielraum hinsichtlich der Höhe der Kostendeckung. Verhältnismäßig ist der Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nur bei einem entsprechenden Ersatz der anfallenden Kosten für die Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde in voller Höhe. Allenfalls darf der Landesgesetzgeber typisieren und den Kostenersatz auf Aufwendungen beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen. Andere Praktikabilitätsgründe vermögen den Anspruch nicht einzuschränken.

⁶⁹ Instruktiv *Schoch/Wieland* (Fn. 16), S. 111 f.; *Schwarz*, ZKF 1999, 266 (268).

⁷⁰ LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (296).

⁷¹ Ausf. zum Konnexitätsprinzip gemäß Art. 104a GG *Schoch/Wieland* (Fn. 16), S. 127 ff.; *Meyer* (Fn. 29), S. 32 f.

⁷² I.d.S. eingängig *Schoch/Wieland* (Fn. 16), S. 112: „Nicht der `Eingriff` ist also bei der Aufgabenübertragung problematisch, sondern seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung.“ Ebenso *Lohse* (Fn. 26), S. 143.

3. Konkurrenzen

Die allgemeine Pflicht des Landes zur aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung im Wege des kommunalen Finanzausgleichs und das Konnexitätsprinzip stehen selbstständig nebeneinander.⁷³ Mit den Worten des LVerfG handelt es sich bei dem Konnexitätsprinzip aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V „um eine besondere, neben den kommunalen Finanzausgleich (Art. 73 Abs. 2 LV) tretende Finanzgarantie zugunsten jeder einzelnen Kommune“⁷⁴. Dies kommt einfachgesetzlich auch in § 4 FAG M-V zum Ausdruck. Im Unterschied zum Finanzausgleich stellt der Konnexitätsausgleich weder auf die Finanzkraft der Kommunen ab, noch steht er unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes.⁷⁵ Zuweisungen nach dem Konnexitätsprinzip gehen „den Zuweisungen zur Wahrung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen vor“.⁷⁶

Diesen letzten Gesichtspunkt hat der Konnexitätsausgleich gemein mit dem Kostenersatz für die Organleihe des Landrats durch das Land im Sinne von § 119 KV M-V. Insoweit besteht aber ein gravierender Unterschied darin, dass nicht dem Kreis als Ganzes und in seine Organisations- und Personalverantwortung eine Aufgabe übertragen wird, sondern gewissermaßen umgekehrt ein einzelnes kommunales Organ entliehen wird. Diese Konstellation ähnelt der Amts- und Vollzugshilfe. Beschrieben ist damit im Ergebnis eine weitere selbständige Finanzierungskategorie.

Wenn nun die §§ 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt § 22 FAG M-V, im Gesetz über den Finanzausgleich stehen, ist das regelungstechnisch angängig;⁷⁷ diese formale Zusammenfassung darf aber nicht dazu führen, die Finanzausgleichsmechanismen für Selbstverwaltungsaufgaben, für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie für die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommenen Aufgaben materiell an denselben Maßstäben zu messen. Eine

⁷³ Vgl. Bay. VerfGH, BayVBl. 2007, 364 (365); VerfG LSA, DVBl. 2012, 1494 (1495); NVwZ 2015, 1131 (1132); Thür. VerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (667). *Schoch/Wieland* (Fn. 16), S. 158: „Notwendigkeit kategorialer Unterscheidung zwischen den Strukturprinzipien“.

⁷⁴ KommJur 2010, 292 (294).

⁷⁵ Vgl. LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (294); auch StGH BW, DVBl. 1994, 206 (207); DVBl. 1998, 1276 (1278); Nds. StGH, NVwZ-RR 1998, 529 (531); NdsVBl. 2001, 184 (185); Sächs. VerfGH, LKV 2001, 223 (227); VerfG LSA, DVBl. 1998, 1288 (1289); NVwZ-RR 2000, 1 (3).

⁷⁶ *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (984).

⁷⁷ I.d.S. *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270 (273).

„Vermengung allgemein finanzkraftstärkender Zuweisungen und Kostenerstattungszuweisungen in den Schlüsselzuweisungen ohne gesonderten Ansatz der Kosten übertragener Aufgaben“ ist nicht zulässig.⁷⁸ Dieses Ergebnis bestätigt sich formal im Vorhandensein unterschiedlicher Verfassungsnormen zum Finanzausgleich und zur Kostendeckung bei übertragenen Aufgaben,⁷⁹ und zwar vor und nach Einführung einer strikten Konnexitätsregelung. Inhaltlich dient der finanzkraftabhängige Finanzausgleich anderen Zielen als der auf Kosten definierter Aufgaben bezogene Konnexitätsausgleich. Es ist unmöglich, die verschiedenen Ziele gemeinsam durch Schlüsselzuweisungen zu erreichen.⁸⁰ Daran hat die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in Art. 72 Abs. 3 LV M-V nichts geändert.

Eine Auflösung des Konnexitätsausgleichs und eine Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse scheiden daher aus. Denn ein solches Vorgehen macht den Konnexitätsausgleich abhängig vom Umfang der Finanzausgleichsmasse und von der Finanzkraft der Kommunen; dasselbe gilt im Fall des Kostenersatzes für die Organleihe. Stattdessen sind diese beiden Finanzierungsmechanismen auf einen absoluten und finanzkraftunabhängigen Ausgleich gerichtet. Veränderungen der Kosten in diesen Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsbereichen dürfen folglich keine Auswirkungen auf die Schlüsselmasse haben, sondern sind davon unabhängig zu behandeln.⁸¹

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch der relative Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. für „Altfälle“ der Aufgabenübertragungen und der strikte Konnexitätsausgleich für Aufgabenübertragungen, die ab dem 20. April 2000, d.h. nach Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips, erfolgt sind, streng auseinanderzuhalten sind; sie stehen in keiner Wechselwirkung. Vielmehr ist für jede konnexitätsrelevante Aufgabenüberbürdung

⁷⁸ So Nds. StGH, DVBl. 1995, 1175 (1178), zum Befund getrennter niedersächsischer Verfassungsnormen zum Finanzausgleich und zur Kostendeckung bei übertragenen Aufgaben (vor Einführung strikter Konnexität).

⁷⁹ F. Kirchhof, in: F. Kirchhof/Meyer (Hrsg.), Kommunalen Finanzausgleich im Flächenbundesland, 1996, S. 126 (141); Mückl, DÖV 1999, 841 (844).

⁸⁰ So Nds. StGH, DVBl. 1995, 1175 (1177); zustimmend F. Kirchhof, in: F. Kirchhof/Meyer (Fn. 79), S. 126 (141).

⁸¹ Schoch, in: Ehlers/Krebs (Fn. 29), S. 93 (112 Fn. 72).

eine dem jeweiligen verfassungsrechtlichen Maßstab genügende Ausgleichsregelung zu treffen. Eine Querfinanzierung widerspricht dem Konnexitätsprinzip beider Ausprägungen.

III. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Ausgleichs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Für den Vorwegabzug gemäß §§ 10 Abs. 1 Nr. 1a; 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt §§ 14 Abs. 1 Nr. 1a; 22 FAG M-V, für vor dem Jahr 2000 übertragene Aufgaben und Zuständigkeiten beschreibt die (relative) Konnexitätsregel des Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. das Schutzniveau, das der Landesgesetzgeber auch bei Neuregelungen des Konnexitätsausgleichs für „altübertragene“ Aufgaben nicht unterschreiten darf.

1. Ermittlung und Berechnung des Bedarfs an Ausgleichsmitteln

Über das formale Erfordernis einer „gleichzeitigen“ Entscheidung über die Kostendeckung hinaus, hat das Land materiell für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen. Angesichts der tatbestandlichen Begrenzung der relativen Konnexitätsregelung auf die Übertragung von Aufgaben des Landes, d.h. staatliche Aufgaben, soll eine Lastenverschiebung verhindert werden.⁸² Wenn und weil die angemessene Finanzausstattung von Gemeinden und Landkreisen nicht durch finanzielle Belastungen aus der Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises beeinträchtigt werden darf, muss im Grundsatz eine Vollkostendeckung stehen. Damit gewinnen die zu trennenden Ebenen der Kostenermittlung, der Kostenanerkennung und der Kostendeckung sowie der Verteilungsregelung maßgebliche Bedeutung.

a) Bemessungsgrundlage des Konnexitätsausgleichs

Die danach gebotene Kostendeckungsregelung muss sich sowohl auf die Zweck- (Kosten der unmittelbaren Aufgabenerledigung) als auch auf die Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) beziehen.⁸³ Sinn und Zweck der

⁸² Schoch/Wieland (Fn. 16), S. 173.

⁸³ F. Kirchhof, in: F. Kirchhof/Meyer (Fn. 79), S. 126 (140); Nds. StGH, DVBl. 1995, 1175 (1176); NdsVBl. 2001, 184 (185); Bbg. VerfG, LKV 1998, 195 (196); Sächs. VerfGH, SächsVBl. 2001, 61 (64).

Konnexität ist auch die Verknüpfung von Aufgaben- und Organisationsverantwortung. Zur vollen Verwaltungszuständigkeit gehören beide Ausgabenarten.⁸⁴

Allgemein ausgedrückt sind Kosten die bewerteten Verbrauchsmengen für die zur betrieblichen Leistungserstellung eingesetzten Produktionsfaktoren. Aus dem Merkmal der Sachzielbezogenheit des Kostenbegriffes folgt, dass Kosten nur angesetzt werden können, wenn sie durch die Leistungserstellung verursacht werden. Kosten, die nur gelegentlich des Betriebs anfallen und die keinen Bezug zur Leistungserstellung haben (neutraler Aufwand), sind nicht ausgleichsfähig.

Einzubeziehen sind Gemeinkosten, z.B. Leitungsanteile und Anteile an Querschnittsaufgaben (Organisation, Personal, Finanzen, Kasse, Gebäude- und Fahrzeugunterhaltung etc.), Personalnebenkosten, z.B. Arbeitgeberanteile, Rückstellungen für Beihilfen und Pensionen. Einnahmen und Erlöse aus der jeweiligen Fremdaufgabenwahrnehmung sind der Kostenveranschlagung gegenüberzustellen.

b) Zulässigkeit von Mittlungen und Pauschalierungen

Zum einen ist die Belastung der Kommunen mit den einschlägigen Fremdaufgaben in quantitativer Hinsicht unterschiedlich. Die schlichte Berechnung einer durchschnittlichen Ausgabenlast kann deshalb dazu führen, dass Verzerrungen eintreten, weil sich der Aufwand nicht proportional zu Größe, Fläche oder Trägertyp entwickelt. Zum anderen ergibt sich regelmäßig eine hohe Streuung der tatsächlichen Ausgaben selbst bei vergleichbaren Aufgabenträgern, wenn vom Land Daten erhoben werden. Schließlich greift der schlichte Schluss von den Ausgaben auf die Aufgaben zu kurz, weil er nicht finanzierte Bedarfe ignoriert und übersetzte Ausgaben akzeptiert. Entsprechendes gilt im Hinblick auf Einnahmen und mit der Aufgabe eröffnete Einnahmepotenziale.

⁸⁴ Schoch/Wieland (Fn. 16), S. 130 f., zu Art. 104a GG; Ammermann (Fn. 16), S.127.

Vor diesem Hintergrund ist es angängig, einen gewogenen Durchschnitt zu bestimmen sowie Typisierungen und Pauschalierungen vorzunehmen.⁸⁵ Gemeint sind damit nicht abstrakte Fallpauschalen, sondern aufgaben- und kostenartbezogene Berechnungsmodelle. Insoweit dürfen Pauschalierungstechniken durchaus auch kombiniert werden, um die entstandenen Kosten genauer zu erfassen oder den landesseitigen Verwaltungsaufwand bei der Kostenermittlung zu reduzieren.⁸⁶ Der Gesetzgeber verlässt jedoch seinen Gestaltungsspielraum, wenn er Pauschalierungstechniken einsetzt, um die Ermittlung der tatsächlichen Kosten zu beschränken und dadurch den Ausgleichsbetrag zu vermindern.⁸⁷

Dabei hat jedes Vorgehen immanente Schwächen: So ist denkbar, anhand von Musterstellenplänen festzustellen, welcher Personalansatz dem übertragenen Wirkungskreis zuzurechnen ist. Dem kann entgegengehalten werden, dass Musterstellenpläne nicht rechtsverbindlich sind. In Betracht kommt ferner, mit einem prozentualen Sachkostenzuschlag zu arbeiten. Gegen diese Vorgehensweise kann eingewandt werden, dass der pauschale Zuschlag nicht transparent und nachprüfbar ist.⁸⁸ Dagegen, dass ausgabenbezogene Ist-Daten zugrunde gelegt werden, kann streiten, dass dann nicht besetzte Stellen unberücksichtigt bleiben. Sie könnten aber einzubeziehen sein, da anderenfalls eine mangelnde oder defizitäre Aufgabenerfüllung in manchen Gebietskörperschaften zu insgesamt zu geringen Ausgleichsleistungen führt. Umgekehrt besteht dasselbe Problem bei einer einnahmebezogenen Ist-Datenbasis für nicht gehobene Einnahmepotenziale.

Kurz und gut: Der Gesetzgeber muss sich im Klaren sein, dass er den Schritt zu einer „gewichteten und bewerteten Analyse“ zu gehen und zu dokumentieren hat. „Je mehr sich der Gesetzgeber in der Wahl seiner Methodik auf abstrakte Kennzahlen und Statistiken, welche in der Regel auf dem reinen Ausgabeverhalten beruhen, stützen will, desto intensiver muss er sich jeweils die hiermit verbundenen Nachteile und Risiken des gewählten Ansatzes verdeutlichen und erkennbare Schritte unternehmen, um diese auf ein vertretbares

⁸⁵ Nds. StGH, DVBl. 1995, 1175 (1176); DVBl. 1998, 185 (186); NdsVBl. 2001, 184 (185); Bbg. VerfG, LKV 1998, 195 (196); VerfG LSA DVBl. 1998, 1288 (1289), NVwZ-RR 1999, 394 u. 464 (465); auch Meyer (Fn. 29), S. 42.

⁸⁶ Lohse (Fn. 26), S. 174.

⁸⁷ Lohse (Fn. 26), S. 174.

⁸⁸ Meyer (Fn. 29), S. 110 f. (Erl. zu § 10d Abs. 1 FAG M-V).

Maß abzumildern. Will sich der Gesetzgeber maßgeblich auf statistische Angaben stützen, so muss sich aus der durchgeführten Gesamtanalyse ergeben, dass er sich im Rahmen des Möglichen bemüht hat, den Schritt von der unkritischen Betrachtung des rein ausgabebezogenen Datenmaterials zu einer gewichteten und bewerteten Analyse echter Bedarfe zu vollziehen.⁸⁹

Als zulässige Folge eines gewogenen Durchschnitts ergibt sich, dass nicht mehr in jedem Einzelfall, d.h. bei jedem individuellen Verwaltungsträger Vollkostendeckung eintreten wird. Dies ist hinzunehmen, wenn jede einzelne betroffene Kommune „die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit“ hat, „durch zumutbare eigene Anstrengungen“ zu einem vollständigen Kostenausgleich zu kommen.⁹⁰

c) Ausgleichsfähigkeit der Kosten

Die Kosten einer Leistung lassen sich nicht allein aufgrund einer Kausalitätsprüfung ermitteln. Es ist eine kommunale Entscheidung vor Ort, welcher Aufwand betrieben wird, um eine Leistung zu erbringen. Deshalb ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Kommunen unter Umständen aufwendige, „normale“ oder auch preiswerte Verwaltungsstile pflegen. Nicht zwingend sind alle durch die Aufgabenwahrnehmung verursachten Kosten ausgleichsfähig. Vielmehr muss das Land nur diejenigen Kosten übernehmen, die zur Fremdaufgabenerfüllung erforderlich sind. Auch wenn das nicht ausdrücklich normiert ist, folgt es aus dem landesverfassungs- und kommunalrechtlichen Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Das gilt sowohl für die angesetzten Kostenarten als auch für den Umfang der prinzipiell als ausgleichsfähig anzusehenden Kosten. Überflüssige wie auch übermäßige Kosten müssen danach in der Veranschlagung nicht berücksichtigt werden. Gleichmaßen sind die tatsächlichen Einnahmen und Erlöse der kommunalen Aufgabenträger aus der Fremdaufgabenwahrnehmung daraufhin zu prüfen, ob eröffnete Einnahmenpotenziale angemessen ausgeschöpft worden sind.

⁸⁹ So LVerfG SH, NordÖR 2017, 166 (172 f.), zu den Vorgaben an die im Gesetzgebungsverfahren erforderliche Sachverhaltsermittlung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

⁹⁰ Bbg. VerfG, LKV 2002, 323 (325), zum strikten Konnexitätsprinzip.

Methodisch sind die Ebenen der Kostenermittlung, der Kostenanerkennung und der Kostendeckung auseinanderzuhalten. Das bedeutet, dass die Bestimmung eines gewogenen Durchschnitts noch keine Entscheidung über den Kostendeckungsgrad enthält. Wohl aber trifft das Land eine pauschale Entscheidung über die Ausgleichsfähigkeit von Kosten, wenn der Aufwand der Aufgabenträger im Rahmen von Typisierung und Pauschalierung gemittelt wird. Wenn dann in einem weiteren Schritt der Korridor verschoben oder der Durchschnitt abgesenkt wird, liegt darin keine Prüfung der Erforderlichkeit der geltend gemachten Kosten mehr, sondern eine (politische) Entscheidung über den Kostendeckungsgrad. Sie muss offengelegt und sachlich begründet werden. Aufgerufen ist damit nämlich die Rechtmäßigkeit eines kommunalen Selbstbehalts.

d) Verteilungsregelung

Der Gesetzgeber muss eine Regelung finden, nach der der Ausgleich auf die Fremdaufgaben wahrnehmenden Körperschaften sachgerecht zu verteilen ist, soweit er eine Gesamtdeckungsmasse gebildet hat. Der im Einzelfall verwirklichte Anteil an der Aufgabenwahrnehmung bildet die Bemessungsgrundlage. „Der Gesetzgeber wird nur darauf zu achten haben, daß er die im Gesetz jeweils abschließend bezifferte Aufteilung auf die drei Teilmassen entsprechend dem typisierten Bestand an staatlich übertragenen Aufgaben bemißt. Hier ist eine an den Aufgaben orientierte, realitätsgerechte Aufteilung angebracht, die grundsätzlich dem Gesetzgeber nur einen Einschätzungsspielraum, nicht aber einen voluntativen Gestaltungsspielraum gibt.“⁹¹

Geboten ist eine Orientierung an der Eigenart der wahrzunehmenden Aufgabe, und zwar auf den Stufen der Kostenermittlung, Kostenanerkennung und Kostendeckung sowie bei der Verteilung der Gesamtausgleichsmasse. Eine gesetzliche Regelung, nach der die Ausgleichsmasse auf definierte Gruppen kommunaler Aufgabenträger und weiter auf die einzelnen Kommune verteilt wird, darf sich deshalb nur dann ausschließlich an Einwohnerzahl oder Fläche orientieren, wenn damit ein taugliches Kriterium für die anteiligen Kosten an der Fremdaufgabenerledigung gegeben ist.

⁹¹ F. Kirchhof, in: F. Kirchhof/Meyer (Fn. 79), S. 126 (162 f.).

2. Die Relevanz (fachaufsichtlich) vorgegebener Aufgabenerfüllungsstandards

Prinzipiell gilt, dass die parallele Wahrnehmung derselben (Fremd-)Aufgaben durch die kommunalen Verwaltungsträger in ihren jeweiligen Gebieten nicht notwendig identische Leistungen erbringt und in unterschiedlichem Maße Verwaltungsressourcen in Anspruch nimmt. Hierauf kann die Fachaufsichtsbehörde allgemein oder im Einzelfall reagieren und fachliche Aufgabenstandards vorgeben. Denkbar sind zudem ressourcenbezogene Vorgaben an Mindestausstattung.

a) Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten

Der hauptamtliche Bürgermeister „leitet die Verwaltung und ist für die sachgerechte Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich“, § 38 Abs. 2 Satz 2 KV M-V. Entsprechendes bestimmt § 115 Abs. 1 Satz 2 KV M-V für den Landrat. Dem Verwaltungsleiter ist bei der Herstellung, Anschaffung und ausgabenwirksamen Ausgestaltung einer Fremdaufgabe ein quasi natürlicher Bewertungsspielraum eingeräumt, weil Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Maßnahme in aller Regel nicht allein von objektiv fassbaren und messbaren Faktoren, sondern auch von planerischen, prognostischen, finanzpolitischen und sonstigen Erwägungen der Zweckmäßigkeit abhängen. Insofern ist praktisch nicht überprüfbar, ob die zweckmäßigste Entscheidung getroffen worden ist. Die Grenzen sind aber bei einer kostenverursachenden Aufgabenwahrnehmung überschritten, wenn der Verwaltungsleiter keinerlei Erwägungen über deren Notwendigkeit angestellt hat, sich erkennbar von tatsächlich oder rechtlich unhaltbaren Annahmen oder Prognosen leiten ließ oder sachfremde Überlegungen den Ausschlag gegeben haben. Diese praktische Organisationsgewalt der Verwaltungsleitung rechtfertigt die Pauschalierung und Typisierung der auszugleichenden Kosten der Aufgabenwahrnehmung.

Sie verliert in dem Maße an Bedeutung, in dem Standards der Aufgabenerfüllung vorgegeben werden. Dabei sind gesetzliche und im Einzelfall vorgeschriebene Regelungen ebenso bedeutsam wie fachliche Weisungen. Je engmaschiger Standards die Verwaltungsarbeit reglementieren, umso geringer

wird die Bandbreite der ausgleichsfähigen Kostenansätze. Dies gilt dann, wenn sich aus etwaigen Vorgaben aufgabenspezifische Mindestbedarfe in Bezug auf Stellen und Finanzmittel ableiten lassen, erst recht aber, wenn Vorgaben insbesondere in Bezug auf den Organisationsaufwand und -standard und somit den Input in die Aufgabenerfüllung gemacht werden.

b) Rechtsgrundlagen für Weisungen

Allgemeine Regelungen, insbesondere zu Umfang und Mitteln der Fachaufsicht, finden sich in den §§ 15-17 des Landesorganisationsgesetzes (LOG M-V) vom 14. März 2005⁹². Die inhaltlichen Rechtsgrundlagen der fachlichen Weisungen sind vorrangig dem entsprechenden Fachrecht zu entnehmen. Im Folgenden wird das an ausgewählten Aufgaben beispielhaft dargestellt.

Als Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung im übertragenen Wirkungsbereich werden durch die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten der kreisfreien Städte, der amtsfreien Gemeinden und der Ämter solche der Meldebehörden gemäß § 1 Landesmeldegesetz (LMG) wahrgenommen. Die gesetzlichen Regelungen fordern die konkrete Aufgabenwahrnehmung in Form ergebnisorientierter Vorgaben. Dazu zählen beispielhaft die Einwohnerregistrierung und die Führung des Melderegisters (§ 2 LMG). Gefordert ist auch die Verarbeitung und Übermittlung dieser Daten, insbesondere die technische Anbindung an das Informationsregister des Landes, § 3a Abs. 1 S. 3 LMG. Vorgaben zu aufzuwendenden Mitteln zur Erreichung dieser gesetzgeberischen Ziele sind nicht getroffen.

Als weiteres Beispiel kann die Übertragung der Aufgaben als Wahlbehörde angeführt werden. Gemäß § 8 Abs. 3 S. 2 u. 3 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes (LKWG) werden als Kreiswahlbehörden die Landräte tätig, als Gemeindewahlbehörden für die amtsangehörigen Gemeinden die Amtsvorsteher und für die übrigen Gemeinden die Bürgermeister. Diese sollen vorrangig der Unterstützung der jeweiligen Wahlleitung dienen. Dabei wird eine detaillierte Regelung zu den Wahlkosten in § 49 LKWG getroffen. Danach liegt die Kostenlast grundsätzlich bei der Körperschaft, in der gewählt wird. Körperschaften, die die Wahl für andere Körperschaften durchführen, erhalten von

⁹² GVOBl. M-V S. 98.

diesen eine Aufwandsentschädigung sowie für die weiteren durch die Vorbereitung und Durchführung der Wahl entstandenen notwendigen Ausgaben einen ministeriell (bzw. bei Kreiswahlen durch den Landrat) festgesetzten Betrag je Wahlberechtigten als pauschale Kostenerstattung. Laufende Personal- und Sachkosten sowie Kosten für die Benutzung von eigenen Räumen und Einrichtungen werden dabei nicht berücksichtigt. Bei gleichzeitiger Durchführung von Wahlen verschiedener Körperschaften erfolgt eine anteilige Kürzung um die aufgrund der zeitgleich durchgeführten Wahl oder Abstimmung erzielten Einsparungen.

Auch in den ebenfalls zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben des Ordnungsrechts und solchen der Bauaufsicht ist materiell eine der jeweiligen Aufgabenzuweisung angemessene Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gefordert (§ 1 Abs. 1 SOG; § 57 Abs. 2 LBO). Die gesetzlichen Regelungen enthalten insbesondere Ermächtigungen zur Sicherstellung der Einhaltung gesetzlicher Anforderungen bzw. Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes. Vorgegeben wird primär ein gewünschter Zustand/Ergebnis. Dabei ist maßgeblich zu bedenken, dass auch im Bereich der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung diese Weisungen primär im Sinne universeller Zielvorgaben und dann regelmäßig nur in Einzelfällen ergehen. Grundsätzlich bestimmt damit der Aufgabenträger selbst die zur Erfüllung der Aufgabe erforderlichen Personal-, Sach- und auch Finanzmittel und somit den Input. Hervorzuheben bleibt § 57 Abs. 3 LBO, nach welchem die unteren Bauaufsichtsbehörden zur Durchführung ihrer Aufgaben ausreichend mit geeigneten Fachkräften zu besetzen und mit den erforderlichen Vorrichtungen auszustatten sind. Jedoch werden im Ergebnis auch hier keine inhaltlichen Vorgaben zu einem konkret zu erbringendem Aufwand gemacht, aus dem bereits eine feste Kostenlast ableitbar wäre.

c) Zulässiger Umfang fachaufsichtlicher Vorgaben

Unabhängig von der Frage tatsächlicher Vorgaben über die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Personal- und Sachmitteln ist im Ausgangspunkt zu bedenken, dass (zu) strikte inputorientierte Vorgaben Wesen und Vorteile einer dezentralen Verwaltungsführung behindern. Gemäß § 3 Abs. 1 LOG M-V soll

bei der Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung der Verwaltungsträger nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, orts- und bürgernahen Verwaltung bestimmt werden. Insofern bestimmt § 3 Abs. 2 S. 1 und Abs. 4 S. 1 LOG M-V diesem Gedanken entsprechend, dass bei der Übertragung von Verwaltungsaufgaben von den Landesbehörden auf die kommunalen Körperschaften diese in geeigneten Fällen vorrangig als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben im eigenen Wirkungskreis und nur hilfsweise als solche zur Erfüllung nach Weisung zu übertragen sind.

Dies alles darf jedoch nicht verkennen, dass fachaufsichtliche Weisungen im Falle unzureichender Aufgabenerfüllung durchaus auch Zweckmäßigkeitsaspekte und somit auch das Setzen von Standards bezüglich aufzuwendender Mittel umfassen können. Dies ergibt sich bereits aus der allgemeinen Regelung, nach der die Fachaufsicht insbesondere auch die zweckmäßige Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten der Behörde umfasst (vgl. § 16 Abs. 2 LOG M-V), so dass die entsprechenden fachaufsichtlichen Mittel auch auf den durch die Kommune aufzubringenden Input abzielen können. Dies bestätigt obiges Beispiel der bauaufsichtlichen Regelung.

Die Wertungen der Aufgabenuniversalität und der dezentralen Aufgabenwahrnehmung sprechen im Grundsatz für die Organisationsverantwortung beim kommunalen Aufgabenträger, jedoch mit dem Vorbehalt verwaltungsmäßiger Vorgaben durch das fachverantwortliche Land. Insofern besteht regelmäßig ein kommunaler Gestaltungsspielraum auch bei den Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis hinsichtlich der Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung im Einzelnen. Er findet seine Grenzen in fachaufsichtlichen Vorgaben im Hinblick auf den zu erbringenden Aufwand für die Aufgabenerfüllung.

Damit ist implizit eine Aussage getroffen über die generelle Zulässigkeit und auch die Verhältnismäßigkeit solch landesrechtlich vorgeschriebener Standards. Sie dürfen das Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung nicht verdrängen, sondern nur einschränken. Vorrang haben deshalb zweckaufgabenbezogene vor verwaltungsbezogenen Weisungen. Insoweit ist beispielsweise das materiell-rechtliche Ermessen des Bürgermeisters, das § 38 Abs. 5 Satz 2 KV M-V im übertragenen Wirkungskreis voraussetzt, zu lenken. Wo das nicht ausreicht, müssen sich organisatorische und personelle Stan-

dards aus den materiell-rechtlichen Erfordernissen der Aufgabenwahrnehmung ableiten lassen. Ein Anwendungsfall kann sein, dass sonst ein landesweit kohärenter Aufgabenvollzug gefährdet ist.

3. Rechtmäßigkeit eines kommunalen Selbstbehalts

Die Zulässigkeit der Übertragung von Aufgaben zu weisungsabhängiger Wahrnehmung ist grundsätzlich an Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und auch in Ländern mit einem dualistischen Aufgabenmodell wie in Mecklenburg-Vorpommern an Art. 72 Abs. 1 LV M-V zu messen. Die Aufgabenüberbürdung wirkt mittelbar auf die Fähigkeit zur verfassungsrechtlich garantierten eigenverantwortlichen Wahrnehmung von Selbstverwaltungsangelegenheiten ein und gerät von daher unter Rechtfertigungsdruck.⁹³ Wegen der Inanspruchnahme gemeindlicher Verwaltungskapazitäten durch Fremdaufgaben stehen diese Ressourcen nicht mehr für die eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit zur Verfügung.⁹⁴ Die Konnexitätsregelung des Art. 72 Abs. 3 LV M-V (a.F.) unterstellt diesen Zusammenhang und löst die Einschränkung der Selbstverwaltung über Ausgleichszahlungen auf. Wenn diese – jenseits einer zulässigen Typisierung und Pauschalierung – nicht auf Vollkostendeckung gerichtet sind, wirkt der Konnexitätsausgleich nicht kompensatorisch, so dass es insoweit einer anderen sachlichen Rechtfertigung bedarf.⁹⁵ Unter dem Oberbegriff des kommunalen Selbstbehalts ist insoweit nach der Rechtmäßigkeit einer Anreiz- und einer Interessenquote zu fragen, was hier nicht dasselbe meint.

a) Anreizquote

Fraglich ist, ob der Kostendeckungsgrad um einen bestimmten Prozentsatz von den erhobenen tatsächlichen Ausgaben reduziert werden darf, damit ein haushaltsrechtlich gerechtfertigter, „wünschenswerter struktureller Druck für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung durch die Kommunen“

⁹³ Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1 Rn. 54; Burgi, Kommunalrecht, § 6 Rn. 29 f.; auch bereits Schoch/Wieland (Fn. 16), S. 111 f.

⁹⁴ Lange (Fn. 93), Kap. 1 Rn. 115. Schoch/Wieland (Fn. 16), S. 112.

⁹⁵ Schoch/Wieland (Fn. 16), S. 171.

entsteht.⁹⁶ In der Tat könnte ein übersetzter Konnexitätsausgleich den Fehl-anreiz zur Kostenerhöhung auf kommunaler Seite setzen.

Angänglich ist das Argument einer Anreizwirkung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung nur unter zwei Voraussetzungen: Zum einen darf der anerkannte Ausgleichsbedarf nicht bereits im Rahmen von Typisierung und Pauschalierung auf einen Durchschnittswert aggregiert sein. Zwar ist auf der Ebene der Kostenanerkennung die Bezugnahme auf Benchmarks oder andere Lösungen zur Erfassung einer Best Practice zulässig. Wenn aber etwa im Rahmen eines Korridors Ausreißer nach oben und unten eliminiert worden sind, ist der Anreiz für die einzelne Kommune bereits auf das Erreichen des Korridors gerichtet. Wenn darüber hinaus sogar z.B. der Korridor verschoben und/oder verengt wird, bleibt erst recht kein Raum für einen prozentualen Abschlag des Ausgleichs. Wenn indes die tatsächlich erhobenen Kosten eine hohe Streuung aufweisen und nicht weiter aufbereitet werden, kann ein kommunaler Selbstbehalt als Anreiz zu wirtschaftlicher Fremdaufgabenerfüllung in Betracht kommen.

Zum anderen muss überhaupt noch eine kommunale Organisationsgewalt, d.h. die Befugnis zur „Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung, Bestimmung der Aufgaben und inneren Gliederung und Geschäftsverteilung von Funktionenträgern, die als Handlungseinheiten einer in ihnen zur Erscheinung und Wirksamkeit kommenden Ganzheit tätig werden“,⁹⁷ bestehen. Wenn und soweit fachliche und organisatorische Standards diese Entscheidungshoheit weitgehend ausgefüllt haben, gibt es für einen kommunalen Selbstbehalt aus Gründen der Anreizwirkung keinen Raum mehr.⁹⁸

Synergieeffekte durch die organisatorische und personelle Zusammenfassung kommunaler und staatlicher Aufgaben bei einem Verwaltungsträger können nicht zum Anknüpfungspunkt für eine reduzierte Kostendeckung geltend gemacht werden. Denn wenn die Kosten der Fremdaufgabenerfüllung auf der Basis der tatsächlich entstandenen Kosten kalkuliert werden, sind etwaig Effizienzvorteile darin bereits enthalten.⁹⁹ Ein weiterer Abzug kommt deshalb nicht

⁹⁶ Schoch, in: Brink/Wolff (Fn. 26), S. 411 (423).

⁹⁷ Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 29.

⁹⁸ Schwarz, ZKF 1999, 266 (269).

⁹⁹ Zutreffend Lohse (Fn. 26), S. 171.

in Frage. Insoweit ist in jedem Ausgleichssystem für sich zu klären, ob überhaupt noch Raum für eine Anreizquote verbleibt. Wenn der kommunale Selbstbehalt auf den vorhergehenden Stufen der Kostenermittlung oder Kostenanerkennung bereits „eingepreist“ worden ist, kann er beim Kostendeckungsgrad nicht nochmal angesetzt werden.

b) Interessenquote

Wenn und soweit ein Konnexitätsausgleich nach den landesverfassungsrechtlichen Vorgaben (nur) „angemessen“ und nicht „entsprechend“ der Mehrbelastung sein muss (so normiert in Art. 87 Abs. 3 S. 3 Verf. LSA und Art. 93 Abs. 1 S. 2 Thür. Verf.), soll eine sog. kommunale Interessenquote zulässig sein.¹⁰⁰ Entsprechendes dürfte dann auch für eine relative Konnexitätsklausel gelten. Allerdings wird ein kommunales Interesse nur bei der Auferlegung weisungsfreier Pflichtaufgaben anerkannt,¹⁰¹ nicht jedoch bei der landesgesetzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben zur Erledigung durch die Kommunen. Hier sei „unabhängig von der verbalen Ausgestaltung der Rechtsfolge“ immer eine Vollkostendeckung geboten.¹⁰² Der Grund liegt in der Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips, das gerade eine Entlastung des Landes durch gleichzeitige Belastung der Kommunen verhindern will.¹⁰³ Nähme das Land die staatliche Aufgabe mit eigenen Behörden wahr, trüge es auch die vollständige Kostenlast.

Zwar ändert die Kommunalisierung von Landesaufgaben nichts daran, dass sie aus der Perspektive der kommunalen Aufgabenträger und auch im Sinne des Aufgabendualismus materiell weiterhin Fremdaufgaben sind. In der Außensicht und formell-institutionell liegen aber kommunale Aufgaben vor, da sie im Namen und auf Rechnung der Städte bzw. Landkreise wahrgenommen

¹⁰⁰ Vgl. VerfG LSA, LVerfGE 9, 343 (357); 11, 429 (447); *Grundlach*, LKV 1999, 201 (205). Der Thür. VerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (669 f.), spricht zwar von einer „volle[n] Erstattung der angemessenen Kosten“, hält eine Interessenquote aber nichtsdestotrotz für zulässig. A.A. etwa *Schoch*, in: Ehlers/Krebs (Fn. 29), S. 93 (118 f.); *Henneke*, Der Landkreis 2005, 276 (280). Vgl. zum Ganzen ausführlich und m.w.N. auch *Ammermann* (Fn. 16), S. 136 ff.

¹⁰¹ *Schoch*, in: Ehlers/Krebs (Fn. 29), S. 93 (118).

¹⁰² *Schoch*, in: Ehlers/Krebs (Fn. 29), S. 93 (118).

¹⁰³ *Schoch*, in: Ehlers/Krebs (Fn. 29), S. 93 (118).

werden. Politisch lässt sich aus der dadurch gesteigerten kommunalen Wahrnehmbarkeit möglicherweise folgern, dass den Kommunen dieser Bedeutungszuwachs auch etwas „wert“ sein müsse.¹⁰⁴

Unabhängig von der dogmatischen Frage, ob kommunalen Selbstverwaltungsträgern auch im übertragenen Wirkungskreis Organisations- und Personalhoheit zukommen,¹⁰⁵ kann Gemeinden, Ämtern, Städten und Landkreisen rechtlich nur eine Interessenquote „angerechnet“ werden, wenn sie Einflussnahmemöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllungsmodalitäten haben. Das führt zu den beiden für einen kommunalen Selbstbehalt aufgestellten Voraussetzungen.¹⁰⁶

c) Schranken einer reduzierten Kostendeckungsquote

In formeller Hinsicht verlangt der Nds. StGH für einen kommunalen Selbstbehalt eine gesetzliche Regelung, damit das Gebot der Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfüllt ist.¹⁰⁷ Daran ist auch für den Verfassungsraum Mecklenburg-Vorpommerns aus denselben Gründen festzuhalten. Auch die relative Konnexitätsregelung enthält ausdrücklich eine Kostenregelungspflicht des Gesetzgebers.¹⁰⁸ Deshalb muss er dem Grunde nach über einen kommunalen Selbstbehalt befinden, kann aber die Ermittlung und Festlegung aufgabenbezogener Quoten an den Verordnungsgeber delegieren.

Abgesehen davon, dass Anreiz- oder Interessenquote der sachlichen Begründung bedürfen, sind sie der Höhe nach begrenzt. Ausgeschlossen ist eine Aushöhlung,¹⁰⁹ besser: Insuffizienz der Konnexität. Wenn ein reduzierter Kostendeckungsgrad dazu führt, dass die kommunalen Aufgabenträger für die Erfüllung der Fremdaufgaben mehr Mittel des allgemeinen Finanzausgleichs einsetzen müssen, als der Interessenquote entspricht, wird die Selbstverwaltung

¹⁰⁴ I.d.S. *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270 (273); kritisch zu diesem Argument *Lohse* (Fn. 26), S. 171.

¹⁰⁵ VerfG Bbg, LKV 1998, 195 (197).

¹⁰⁶ *Schoch*, DVBl. 2016, 1007 (1011), bezeichnet die „Interessenquote“ mit Recht „als Mittel zur Konkretisierung der ‚Angemessenheit‘ der Aufwendungen für den übertragenen Wirkungskreis“; ebenso *Meyer*, NVwZ 1999, 843 (846).

¹⁰⁷ NdsVBl. 2001, 184 (185).

¹⁰⁸ In manchen Ländern gestalten sog. Konnexitätsausführungsgesetze auch die Kostenfolgenabschätzung aus, siehe *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (989 f.) zu den Regelungen in Baden-Württemberg.

¹⁰⁹ Nds. StGH, DVBl 1995, 1175 (1176 f.).

beeinträchtigt. Gerade das will auch eine relative Konnexitätsklausel wie Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. verhindern. Der Konnexitätsausgleich muss auch unter Geltung eines kommunalen Anteils ein selbsttragender Finanzierungsmechanismus sein.

4. Verfahrensanforderungen im Hinblick auf Kostenerhebung und Kostenzuweisung

Ein verfassungsrechtlich gebotener Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. legt den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen fest. Im Grundsatz steht es dem Gesetzgeber frei zu entscheiden, welche Methodik er wählt und wie er diese im Einzelnen ausgestaltet. Dieser Gestaltungsspielraum findet seine Grenzen in dem aus dem Konnexitätsprinzip folgenden Gebot einer aufgabenbezogenen Kostendeckung.

a) Aufgabenspezifische Kostenerfassung

Das verfassungsrechtliche Gebot, dass Kostensteigerungen bei den Fremdaufgaben nicht zulasten der Schlüsselmasse gehen dürfen, bedingt in vertikaler Hinsicht, dass der Ausgleich der Wahrnehmung der diversen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gesondert zu erfassen und vom Land zu finanzieren ist. Horizontal müssen alle Ebenen, auf denen Kosten für den übertragenen Wirkungskreis anfallen, getrennt berücksichtigt werden.

Der Gesetzgeber ist mithin gezwungen, die Kosten für die verschiedenen Fremdaufgabenbereiche zu ermitteln und nur diese dem jeweiligen Leistungsbereich zuzuordnenden Kosten bei dem für den speziellen Aufgabenbereich festzusetzenden Ausgleich zu berücksichtigen.¹¹⁰ Bei der Aufteilung der Kostenmassen auf die verschiedenen Teilleistungsbereiche sind Kosten, die eindeutig einem bestimmten Aufgabenbereich zugeordnet werden können, allein als Aufwand dieses Fremdaufgabenbereichs anzusetzen. Soweit bestimmte unteilbare Einrichtungen und Kräfte oder Teile hiervon mehreren oder allen Teilleistungsbereichen gemeinsam dienen, sind die hierdurch anfallenden

¹¹⁰ I.d.S. Mückl, DÖV 1999, 841 (848 f. m.w.N. zur Rspr.).

Kosten nach den Grundsätzen der Kostenverursachung über sachgerechte Umlageschlüssel auf die jeweiligen Aufgabenbereiche aufzuteilen.

b) Kostenveranschlagung

Die festgelegten Zuweisungen sollen die voraussichtlichen Kosten der Aufgabenerfüllung decken. Wie die Konstruktion der allgemeinen Finanzausgleichsleistungen im FAG M-V zeigt, trifft der Gesetzgeber eine Prognoseentscheidung, die er turnusgemäß durch einen besonderen Beirat darauf überprüfen lässt, „ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung nach Absatz 1 anzupassen ist“, § 6 Abs. 2 Satz 1 FAG (ebenso zuvor § 7 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V a.F.). In gleicher Weise statuiert § 22 Abs. 3 Satz 1 FAG M-V bzw. zuvor § 15 Abs. 5 Satz 1 FAG M-V a.F. eine Überprüfungs- und Anpassungspflicht für den (besonderen) Ausgleich für übertragene Aufgaben. Da sich jede ursprünglich sachgerechte Kostenveranschlagung (Prognose) als falsch erweisen kann, ist ein solcher Korrekturmodus unumgänglich.

Zunächst muss die Kostendeckungsregelung erkennen lassen, welche Aufgabenbelastung der Gesetzgeber überhaupt berücksichtigt hat.¹¹¹ Im Zeitpunkt der Prognose muss die Aufgaben- und Kostenanalyse vollständig sein.¹¹² Bei der Veranschlagung der aufgabenscharfen Zuweisungsbedarfe muss der Landesgesetzgeber sodann von realistischen Kostenansätzen ausgehen.¹¹³ Verlangt wird eine erkennbare und nachprüfbare Bestimmung über die Kosten.¹¹⁴ Erforderlich ist, dass der Gesetzgeber sich mit der jeweils gewählten Methodik der tatsächlichen Kostenlast der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung substantiell annähert.

Schließlich sind die Kosten für eine zweckmäßig festgelegte Periode zu veranschlagen. Diese muss nicht einem einjährigen Geschäftsjahr bzw. dem Kalenderjahr entsprechen, auch wenn das behördliche oder unternehmerische

¹¹¹ Bbg. VerfG, LKV 1998, 195 (196).

¹¹² Bbg. VerfG, LKV 2002, 323 (326).

¹¹³ Schoch, in: Brink/Wolff (Fn. 26), S. 411 (422): „seriöse Prognose“.

¹¹⁴ Nds. StGH, DVBl. 1998, 185 (186); DVBl. 1995, 1175 (1176); Bbg. VerfG, LKV 1998, 195 (196); VerfG LSA DVBl. 1998, 1288 (1289), NVwZ-RR 1999, 394 u. 464 (465).

Rechnungswesen darauf programmiert ist. Der Zeitraum entspricht längstens dem gesetzlich festgelegten Überprüfungsrhythmus. Ebenso wie jener muss er aber so gefasst sein, dass er einerseits übliche Schwankungen abbildet und andererseits Kostensprünge infolge einer zufällig vermehrten oder verminderten Auslösung von ausgleichsrelevanten Amtshandlungen abfedert.

c) **Nachbesserung**

Die Anpassungspflicht des Landes greift dabei zwar grundsätzlich ex nunc, nicht ex tunc ein. Deshalb sollte auch der Überprüfungszyklus nicht zu lang bemessen sein. Allerdings trifft das Land eine „Nachschusspflicht“, um entstandene Mehrkosten auf kommunaler Seite rückwirkend auszugleichen, wenn entweder der Ausgleichsregelung keinerlei sachliche Erwägungen zugrunde liegen oder das Land zwischenzeitlich veränderte Rahmenbedingungen zu verantworten hat.¹¹⁵ Aus Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ergibt sich, dass der Landesgesetzgeber dem Ausgleichsmechanismus nicht durch eine (bewusst) niedrige Prognose der entstehenden Kosten ausweichen können soll.¹¹⁶

5. **Konsequenzen für die gesetzlichen Ausgleichsregelungen**

Weder in §§ 10 Abs. 1 Nr. 1a; 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt §§ 14 Abs. 1 Nr. 1a; 22 FAG M-V, noch in § 4 FAG M-V a.F., jetzt § 2 FAG M-V, finden sich Regelungen darüber, wie die festgelegten „Mittel“ berechnet worden sind. Das macht die Zuweisungen nicht unzulässig, wenn der Gesetzgeber sein Vorgehen belegt hat und dies den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Konnexitätsausgleich für „altübertragene“ Fremdaufgaben genügt. Dieselbe Frage stellt sich im Hinblick auf den gesetzlich bestimmten Überprüfungsrhythmus.

¹¹⁵ Schoch/Wieland (Fn. 16), S. 164 f.; Henneke, SächsVBl. 1996, 53 (60); Hermes (Fn. 40), S. 195 m.w.N. zur Rspr.

¹¹⁶ Mückl, DÖV 1991, 841 (851).

a) Zur Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Zuweisungen

Ausführliche Hinweise liefert insoweit die Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 4. Oktober 2017.¹¹⁷ Die Erhebung erfolgte getrennt nach Gruppen kommunaler Aufgabenträger auf Grundlage der Haushaltsdaten des Jahres 2015. Neben der Abfrage des Gesamtstellenplans unterteilte sich die Kostenabfrage „in den Bereich Personalkosten nach Stellenanzahl, anzugeben in Vollzeitäquivalenten und Besoldungs- oder Vergütungsgruppen, sowie in den Bereich Sachkosten abzüglich sämtlicher mit der Aufgabe zusammenhängender Einzahlungen etwa aus Gebühren, Entgelten oder Erstattungen Dritter. Des Weiteren waren die investiven Ausgaben auf einem gesonderten Erfassungsblatt anzugeben.“¹¹⁸ Zudem wurden für einzelne Bereiche Fallzahlen erhoben sowie eine Erhebung des Aufwandes für ausgewählte Bereiche im Stellenplan 2016 durchgeführt.

In der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze vom 30. Oktober 2019 wird im Übrigen „der Selbstbehalt von 7,5 Prozent auf 3,75 Prozent rückwirkend zum 1. Januar 2019 reduziert“ sowie ein „Dünnbesiedelungsfaktor“ bei den Zuweisungen für die Landkreise berücksichtigt.¹¹⁹

aa) Erhebung des Aufwands für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Die Erhebung des Aufwandes für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erfolgte anhand der (ggf. vorläufigen) Finanzrechnung des Haushaltsjahres 2015; die Daten des Ergebnishaushalts wurden nicht abgefragt.¹²⁰ Die Aufgabenaufstellung orientierte sich erstmalig an den doppelischen Produkthaushalten. Anknüpfungspunkt ist der Landeseinheitliche Produktrahmen und

¹¹⁷ LT-Drucks. 7/1129, S. 61 ff. sowie Anlage 4.

¹¹⁸ LT-Drucks. 7/1129, S. 62.

¹¹⁹ LT-Drucks. 7/4301, S. 8 ff. u. 109 f.

¹²⁰ Siehe die Hinweise zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 Absatz 5 FAG M-V (im Folgenden: Hinweisblatt), S. 3.

Produktrahmenplan.¹²¹ Das Hinweisblatt enthält diesbezüglich einschränkende Hinweise bei der jeweiligen Produktgruppen- oder Produktbeschreibung mit der Begründung, dass bei der Abbildung der Produkte in den einzelnen kommunalen Haushalten die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises nicht strikt getrennt werden.¹²² Die nachfolgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf dem Hinweisblatt.

(1) Gesamtstellenplan

Die erste Auswertung erfasst den gesamten Stellenplan, in der die Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) laut Gesamtstellenplan 2015 sowie die Ist-Besetzung zum 31.12.2015 getrennt nach Beamten und Beschäftigten sowie die entsprechenden Personalauszahlungen abgefragt wurde. Ebenso wurde die Gesamtstellenzahl laut Stellenplan 2016 und die Anzahl derer ausgewertet, die sich 2015 in der Freistellungsphase der Altersteilzeit (ATZ) befanden, während diese Zeitanteile bei den einzelnen Aufgaben, Produkten bzw. Leistungen nicht berücksichtigt wurden. Die unterschiedlichen Altersstrukturgegebenheiten in den verschiedenen Verwaltungen wurde über die Personalkostensätze der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) pauschal berücksichtigt.¹²³

(2) Personalkosten

Hinsichtlich der Personalstärke waren die Arbeitszeitanteile aller Mitarbeiter anzugeben, die mit der Erfüllung der jeweiligen Aufgabe unmittelbar betraut sind. Dazu gehören neben den sachbearbeitenden Tätigkeiten auch Zeitanteile für die Leitungstätigkeit (also für die Sachgebiets-, Fachdienst-, Amts-, Abteilungsleitung o. dgl.), die den Aufgabenbereich direkt betrifft. Auch die Sacharbeit begleitende Tätigkeiten (z.B. Gebührenbescheide erstellen) sind berücksichtigt. Dabei mussten die Zeitanteile sachgerecht entsprechend dem

¹²¹ Siehe den Landeseinheitlichen Produktrahmen und Produktrahmenplan, Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 8. Dezember 2008, II 320-174.3.2.1 einschließlich der ersten Änderung vom 13. Dezember 2011, II-174-53000-2011/106 und der zweiten Änderung vom 5. März 2013, II-174-53100-2012/059 (<http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Kommunales/Doppik>).

¹²² Hinweisblatt, S. 8 ff.

¹²³ Vgl. Hinweisblatt, S. 2 und Tabelle 1.

Jahresdurchschnitt eingeschätzt werden, den die betreffende Aufgabe erfordert.¹²⁴

Querschnittstätigkeiten, wie z.B. die der Haushaltssachbearbeitung, wurden aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Organisation durchgängig nicht erfasst. Solche Querschnittstätigkeiten¹²⁵ wurden bei der Datenauswertung durch einen Verwaltungsgemeinkostenzuschlag, angelehnt an die Empfehlung der KGSt, als Prozentsatz der Brutto-Personalkosten hinzugerechnet. Die Sachkosten der Arbeitsplätze für das Personal wurde durch einen Sachkostenzuschlag entsprechend der Empfehlung der KGSt in Höhe von aktuell 9.700 €/VZÄ berücksichtigt.¹²⁶

Neben der tatsächlichen Besetzung für 2015 wurden auch die vorgesehenen VZÄ laut Stellenplan 2015 erfasst. Für die Bereiche Wahlen, Wohngeld, Aufenthaltsrecht von Ausländern und Hilfen für Asylbewerber wurden in einer gesonderten Tabelle auch die VZÄ, mit den jeweiligen Gruppierungen nach Besoldungs- oder Entgeltgruppen, nach Stellenplan 2016 abgefragt.¹²⁷

Die Abfrage erfasst die Aufgabenerfüllung durch Eigenbetriebe der Kommune, während die Aufgabenerfüllung durch Leistungen einer Eigengesellschaft in den Sachkosten berücksichtigt wird.

(3) Sachkosten

Die Abfrage der Sachkosten anhand der Daten der Finanzrechnung erfolgte auf der Einnahmenseite untergliedert nach Gebühren und Entgelten, Buß- und Verwarnungsgeldern, Ersatzleistungen Dritter einschließlich der Kostenerstattungen bzw. Finanzierungsbeiträge kommunaler Partner im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit sowie Konnexitätsleistungen des Landes bei Aufgabenübertragung nach dem 20.3.2002¹²⁸.

¹²⁴ Vgl. Hinweisblatt, S. 3 und Tabelle 2.

¹²⁵ Ausf. Hinweisblatt, S. 4.

¹²⁶ Hinweisblatt, S. 6.

¹²⁷ Vgl. Hinweisblatt, S. 3 und Tabelle 5.

¹²⁸ An diesem Tag wurde die Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, des Landkreistages und des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern zum Konnexitätsprinzip im Amtsblatt (Seite 314) bekannt gemacht.

Auf der Ausgabenseite erfolgte die Erfassung von Auszahlungen für Sachkosten, z.B. Fahrzeugkosten, ohne die Kosten des Arbeitsplatzes. Auch Zahlungen, die an kommunale Kooperationspartner zu leisten sind, wurden hierunter erfasst.¹²⁹ Nicht zu den zu erfassenden Sachkosten gehören etwaige Rückstellungen (z.B. für Beihilfen, Pensionen, Altersteilzeit), da die Erhebung nur die Ist-Auszahlungen erfasst.

Zusätzlich wurde die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit abgefragt. Soweit die befragte Kommune im Rahmen dieser Zusammenarbeit die aufgabenwahrnehmende Kommune ist, sind die gesamte Personalstärke, die in der Verwaltung eingesetzt war, und auch die Auszahlungen für Sachkosten auf der Ausgabenseite zu erfassen. Im Gegenzug waren die von den Kooperationspartnern empfangenen Ersatzleistungen ebenfalls einzutragen.

(4) Investitionen

Bei den Auszahlungen für Investitionen wurde der Zeitraum betrachtet, der sich unmittelbar an die aus der letzten Befragung bekannten IST-Daten anschließt und bis 2016 reicht. So standen für die Auswertung letztlich Daten zur Verfügung, die den Zeitraum 2011 bis 2016 umfassen.

Abgefragt wurden die tatsächlich im jeweiligen Jahr getätigten Auszahlungen (abzüglich der tatsächlich erhaltenen Zuwendungs- oder Zuweisungsbeträge oder tatsächlich erhaltener Kostenbeteiligungen Dritter) für Investitionen. Dabei erfolgte an dieser Stelle eine Gegenrechnung von Zuweisungen, selbst wenn sie noch nicht kassenwirksam geworden waren. Investitionen seitens des E-Government-Zweckverbandes wurden nicht erfasst.¹³⁰

(5) Fallzahlfragebogen

Die Datenerhebung wurde ergänzt durch einen Fallzahlen- und Kenndatenbogen, da sich nach Ansicht des Gesetzgebers Personalbedarf und anfallende

¹²⁹ Hinweisblatt, S. 5 ff. und Tabelle 2.

¹³⁰ Vgl. Hinweisblatt, S. 13 und Tabelle 3.

Kosten nicht immer (nur) durch die Einwohnerzahl bestimmen lassen. Die Fallzahlabfrage dient der punktuellen Plausibilitätsprüfung bezogen auf das Jahr 2015. Sie zielt nicht auf eine vollständige Abbildung aller Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.¹³¹

(6) Berechnung der Zuweisungsmasse

Die Ergebnisse der Rückmeldungen¹³² wurden in zusammengefasster Form ausgewertet. Eine vollständige Auswertung aller Einzelaufgaben ist nicht vorgenommen worden; es wurden lediglich Plausibilitätsprüfungen durchgeführt.¹³³

Auf dieser Basis erfolgte für die Berechnung der Zuweisungen eine Hochrechnung zum Gesamtergebnis getrennt nach den vier kommunalen Aufgabenträgern der Ämter und amtsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte, kreisfreien Städte und Landkreise. Hierzu wurde der ermittelte Finanzbedarf durch die Anzahl der Einwohner der berücksichtigten Meldungen geteilt und mit der Gesamtzahl aller Einwohner (per 30. Juni 2015) der entsprechenden kommunalen Gruppe multipliziert.¹³⁴

bb) Kritische Würdigung

Durch die Abfrage der tatsächlich anfallenden Kosten bei den Kommunen mit Hilfe der Erhebungsbögen kann grundsätzlich eine belastbare Datengrundlage unter Mitwirkung der Betroffenen geleistet werden. Auch die Verwendung von Berechnungsgrundlagen der KGSt oder anderer standardisierter Erhebungsbögen¹³⁵ ist dabei als grundsätzlich tragfähiges Hilfsmittel anzusehen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Berechnung auf der Grundlage der Anga-

¹³¹ Hinweisblatt, S. 14 und Tabelle 4.

¹³² Vgl. LT-Drucks. 7/1129, S. 61 ff. sowie Anlage 4, S. 120 ff.

¹³³ LT-Drucks. 7/1129, S. 123 f.

¹³⁴ LT-Drucks. 7/1129, S. 124.

¹³⁵ Vgl. etwa die im Gebührenerlass 2020/2021 vom Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern als „maßgebliche Bemessungsgrundlagen für die Ermittlung sowie die Überprüfung von Gebühren auf ihre Kostendeckung im Jahr 2020/2021“ vom 11. Juni 2020 (AZ: IV-H 1346-00000-2020/001) festgestellten Regelungen, womit allerdings nicht gesagt ist, dass diese ohne Weiteres auch im vorliegenden Zusammenhang verwendbar wären.

ben der Finanzrechnung und somit allein auf den tatsächlich realisierten Einnahmen und Ausgaben der Kommunen eine defizitäre Aufgabenerfüllung genauso hinnimmt wie eine etwaige Überbesetzung. Wie dieses methodische Defizit der unternommenen Kostenveranschlagung behoben werden kann, muss hier offenbleiben und ist ggf. in einer ergänzenden Untersuchung zu klären.

Die schlichte rechnerische Bildung eines Mittelwertes von durchschnittlichem Aufwand pro Einwohner aller Kommunen der entsprechenden Gruppe dürfte allerdings zur Ermittlung des aufgabenangemessenen Zuweisungsbedarfs deshalb nicht geeignet sein, weil ein als erforderlich erachteter Aufwand nicht fachlich festgelegt ist, sondern sich vielmehr am durchschnittlichen Ausgabeverhalten aller Kommunen bestimmt. Dem mag der wohlwollende gesetzgeberische Gedanke zugrunde liegen, dass die überwiegende Anzahl der Kommunen eine angemessene Aufgabenerfüllung mit angemessener Kostenveranschlagung führt, so dass der Mittelwert ein gerechtes Ergebnis ausdrückt. Dies ist jedoch nicht zwingend. So führt bei zwei gegensätzlich wirtschaftenden Gruppen von Kommunen die Angleichung der auseinanderfallenden Werte dazu, dass sparsame Kommunen systematisch mehr Zuweisungen erhalten, als sie Bedarfe haben. Auf der anderen Seite werden Kommunen mit hohen Ausgaben pro Einwohner ohne Rücksicht auf eine angemessene Aufgabenerfüllung und Kostenlast pauschal weniger Zuweisungen erhalten. Insofern können überhöhte Kostenmeldungen zu im Einzelfall ungerechtfertigten Ausgleichsleistungen des Landes führen; andersherum können niedrige Angaben den Konnexitätsausgleich für alle Kommunen der entsprechenden Gruppe gefährden. Ob die pauschale gesetzgeberische Annahme zutrifft, bedarf daher ggf. einer hier nicht aufgegebenen Untersuchung.

Eine Minderung der Zuweisungshöhe in Form einer Anreiz- oder Interessenquote kann gerechtfertigt werden, sofern nicht bereits dem ermittelten Gesamtbedarf nur die erforderlichen Kosten zugrunde gelegt wurden. Da hier nicht feststeht, ob der durch das Mittel errechnete Zuweisungsbedarf die erforderlichen Kosten des betroffenen Aufgabenbereiches abdeckt, aufgrund überwiegend defizitärer Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen zu gering oder wegen verschwenderischer Aufgabenwahrnehmung zu hoch ausfällt, erscheint jedenfalls eine pauschale Interessenquote unzulässig. Ob und

ggf. wieviel kommunaler Organisationsspielraum verbleibt, der eine solche Interessenquote rechtfertigen könnte, muss an anderer Stelle geklärt werden.

Bei der Verteilung der Gesamtausgleichssumme auf die verschiedenen Aufgabenträger muss der Landesgesetzgeber Bestand und Umfang staatlich übertragener Aufgaben Rechnung tragen. Dies leistet § 15 FAG M-V a.F., indem zunächst vier Typen von Gebietskörperschaften unterschieden, diese so dann in drei Gruppen aufgeteilt und schließlich nach einem je eigenen Verteilungsmaßstab mit Kostenbeiträgen bedacht werden. Mit der Unterscheidung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Ämtern, kreisfreien Städten und Landkreisen wird dem Unterschied im Bestand staatlich übertragener Aufgaben und mit dem Aufwachsen der Zuweisung nach Einwohnerzahl wird dem unterschiedlichen Umfang der Kostenvolumen Rechnung getragen.¹³⁶ Ob damit jedoch eine aufgabenangemessene Verteilung erreicht wird, ist offen. Die pauschale Bezugnahme auf Einwohner genügt den Anforderungen jedenfalls nicht. Diese Verteilungsregelung ist zudem nur dann verfassungsgemäß, wenn der durchschnittliche Grundbetrag die „Stückkosten“ adäquat erfasst, was mit der pauschalen Mittelwertbildung ebenfalls nicht gegeben ist.

Dies wird besonders deutlich angesichts der folgenden Verteilungsregelung des so veranschlagten Gesamtzuweisungsbedarfs: Der durchschnittlich ermittelte Aufwand wird den Kommunen gemäß § 22 Abs. 2 S. 2 FAG M-V n.F. wiederum jeweils im Verhältnis der Einwohnerzahlen gewährt. Im Ergebnis leistet das Land – abzüglich der Interessenquote – somit einen Ausgleich in voller Höhe des durch die Kommunen angegebenen Betrages, verteilt ihn aber durch die Bildung eines Mittelwertes um. Dieser der Durchschnittsbildung systematisch anhaftende Fehler kann auch nicht durch die punktuelle Erhebung von Fallzahlen oder im Einzelfall durchgeführte Plausibilitätsprüfungen abgemildert oder beseitigt werden. Denn es ist zum einen nicht erkennbar, in welchen Fällen eine solche Prüfung erfolgte und zu welchen Veränderungen diese führte; zum anderen ändern auch die Ergebnisse solcher punktueller Korrekturversuche nichts an dem der Methodik grundsätzlich innewohnenden Fehler.

¹³⁶ Dazu im Einzelnen schon *F. Kirchhof*, in: *F. Kirchhof/Meyer* (Fn. 79), S. 126 (162 f.).

Die Zuweisungssumme für Landkreise wird teilweise als Grundbetrag, die verbleibenden Mittel werden im Verhältnis der Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung eines Dünnbesiedelungsfaktors in Höhe von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer verteilt, vgl. § 22 Abs. 2 S. 3 FAG n.F. Ob damit eine der Aufgabenlast angemessene Mittelverteilung erfolgt, bedarf näherer Analyse.

Für die Träger von Katasterämtern sieht § 22 Abs. 2 S. 4 FAG n.F. eine jährliche Zuweisung „nach gleichen Teilen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, der Gesamtfläche und der Anzahl der Flurstücke des Katasterbezirks“ vor. Inwieweit diese Verteilungsregelung aufgabenangemessen ist, muss einer genaueren Untersuchung vorbehalten bleiben.

b) Zur Zulässigkeit des Überprüfungsrhythmus aus § 15 Abs. 5 FAG M-V a.F./§ 22 Abs. 3 FAG M-V

Feststeht zum einen, dass die Kostendeckung fortlaufend und dauerhaft sichergestellt sein muss. Zum anderen muss die Regelung im Falle einer fehlerhaften oder aus unvertretbaren Gründen nicht eingetretenen Prognose zu den Kosten angepasst werden, um einer Insuffizienz des Konnexitätsprinzips bzw. Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie entgegenzuwirken.¹³⁷ Inmitten steht insoweit auch das Zeitmoment der Ausgleichsregelungen, insbesondere die Frage, ob der Überprüfungszeitraum von „mindestens vier Jahren“ verfassungsgemäß ist.

Gerade weil der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beim Konnexitätsausgleich maßgeblich durch den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der kommunalen Aufgabenträger begrenzt wird, begegnet die abweichende Regelung im Vergleich zum Überprüfungsrhythmus beim allgemeinen Finanzausgleich (zwei Jahre, § 7 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V a.F. bzw. jetzt § 6 Abs. 1 Satz 1 FAG M-V) verfassungsrechtlichen Einwänden. Wenn nämlich der Konnexitätsausgleich nicht kostendeckend ist, hat der kommunale Aufgabenträger allgemeine Haushaltsmittel für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises einzusetzen, da die Verpflichtung zur Erfüllung der Fremdaufgaben unabhängig von ihrer Finanzierung fortbesteht. Dieser

¹³⁷ Schoch, in: Brink/Wolff (Fn. 26), S. 411 (424).

verfassungswidrige Zustand besteht nach geltendem Recht ggf. über mehrere Jahre. Der vierjährige Überprüfungsturnus führt zu einem sehr verzögerten Überbelastungsausgleich, da laufende Kostensteigerungen erst mit einem zeitlichen Verzug von vier Jahren erfasst werden.

Die Organisationsgewalt des kommunalen Aufgabenträgers ist bei der Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis deutlich intensiver reglementiert als bei den Selbstverwaltungsaufgaben. Das bedeutet, dass eine Umschichtung von Ressourcen infolge von Standardänderungen hier nur in geringerem Umfang möglich und zulässig ist. Während bei den eigenen Angelegenheiten unter Umständen sogar der völlige Verzicht auf die Aufgabenwahrnehmung in Betracht kommt, scheidet bei Fremdaufgaben regelmäßig schon ein Absenken des Leistungsniveaus aus.

Deshalb muss der Gesetzgeber Abhilfe schaffen, die entweder in einer Verpflichtung zur vorzeitigen Anpassung des Ausgleichs bei wesentlichen Änderungen der tatsächlichen Grundlagen und einer Verkürzung der Frist zur Überprüfung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises besteht. Denkbar ist insoweit eine Harmonisierung zur zweijährlichen Überprüfung der allgemeinen Finanzverteilung, die in der Praxis wohl ohnehin auch den Konnexitätsausgleich im übertragenen Wirkungskreis in den Blick nimmt.

Oder der Gesetzgeber greift zu einer Dynamisierung des Konnexitätsausgleichs. Dabei ist das Ziel, einen möglichst nah an der Kostenentwicklung liegende Parameter zu benutzen. Soweit – und weil¹³⁸ – also etwa personalintensive Aufgaben in Rede stehen, kann ein Index entsprechend den Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst zweckmäßig sein. Auch aufgabenbezogen ermittelte Pauschalen für bestimmte Kostenarten lassen sich dynamisieren. Wo Einnahmen der Kommunen eine relevante Größenordnung haben, müssen diese in geeigneter Weise mit einem Entwicklungsindex fortgeschrieben werden. Gelingt hierüber eine verlässliche Veranschlagung, kann der vierjährige Überprüfungszeitraum unverändert bleiben.

¹³⁸ Meyer (Fn. 29), S. 110 (Erl. zu § 10d Abs. 1 FAG M-V).

IV. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Kostenersatzes für Organleihe

Die zusammenfassende Behandlung des „Ausgleichs für übertragene Aufgaben“ im Unterabschnitt 3 des Abschnitts 3 im FAG M-V, m.a.W. die Gleichbehandlung einer Organleihe und der Aufgabenzuweisung an Kommunen, fordert die Aufgabentektonik in Mecklenburg-Vorpommern heraus. Sie negiert die Besonderheiten des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde gegenüber der kommunalen Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.¹³⁹

1. Anspruch auf Vollkostenersatz

Im Fall der Organleihe sind die Zweck- und Verwaltungskosten vollständig vom Auftraggeber zu ersetzen. Beispielhaft hat hierzu das LVerfG M-V ausgeführt: „Dies gilt insbesondere für den Mehraufwand, der dadurch entsteht, dass das Prüfungsamt in der Übergangszeit, d.h. bis alle betroffenen kommunalen Körperschaften ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung umgestellt haben, in der Lage sein muss, auf der Grundlage sowohl der Kameralistik als auch der Doppik zu prüfen.“¹⁴⁰

Da ein Kostenersatz die Prognose dieser aufgabenbezogenen Kosten voraussetzt, ist in tatsächlicher Hinsicht eine belastbare Daten- und Kalkulationsgrundlage erforderlich. Dabei sind die entsprechenden Kosten der Organleihe in Abgrenzung zur Tätigkeit als kommunales Organ zu erfassen. Auch hier sind Typisierungen und die Bildung von Durchschnittswerten nach plausiblen Maßstäben zulässig. Eine damit einhergehende Beschränkung der Ersatzfähigkeit tatsächlicher Kosten ist zulässig; eine darüberhinausgehende Reduzierung der Kostendeckung kommt nicht in Betracht.

Das LVerfG M-V hat festgestellt: „Das entliehene Organ übt damit Verwaltung für den anderen Verwaltungsträger aus, ohne dass ihm insoweit neue (eigene) Zuständigkeiten zuwachsen. Vielmehr hilft der in Anspruch genommene Verwaltungsträger mit seinen personellen und sächlichen Mitteln dem entleihen-

¹³⁹ Meyer (Fn. 29), S. 110 (Erl. zu § 10d Abs. 1 FAG M-V).

¹⁴⁰ LVerfG M-V, KommJur 2010, 292 (296).

den Verwaltungsträger aus, weil dieser aus Zweckmäßigkeitsgründen entsprechende eigene Einrichtungen nicht schaffen will.“¹⁴¹ § 119 Abs. 5 S. 1 KV M-V bestätigt, dass „die für die Erfüllung der Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde erforderlichen Dienstkräfte und Einrichtungen (...) vom Landkreis zur Verfügung zu stellen (sind)“. Die Organleihe wird aus Sicht des Landes gedacht und geregelt. Das bestätigt die Unterstellung des Landrats unter die Fach- und Dienstaufsicht des Landes (§ 119 Abs. 3 u. 5 KV M-V). Gerade letzteres unterscheidet dieses Organisationsmodell von der Übertragung der gesamten Fremdaufgabe an die Kommune. Da der Landrat also weder intern Organisationsgewalt besitzt noch extern als kommunale Behörde agiert, fehlt jede Rechtfertigung für einen Selbstbehalt in Form von Anreiz- oder Interessenquoten.

2. Konsequenzen

Für die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommen Aufgaben des Landrats erfolgte die Berechnung des Zuweisungsbedarfs nach den gleichen Mechanismen wie für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Die Gesetzesbegründung beschränkt sich diesbezüglich auf folgende Aussagen: „Die Untersuchung der Aufgabe der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden bei den Landkreisen zeigt auf, dass die Übertragung dieser Aufgabe im laufenden Bereich erwartungsgemäß zuschussbedürftig ist, die Streuung der Werte jedoch deutlich geringer ist. Die Spannbreite liegt hier zwischen 6,44 und 8,53 Euro je Einwohner.“¹⁴²

Der Weg über den daraus ermittelten Durchschnittswert scheint auch hier aus den gleichen Erwägungen nicht tragfähig. Denn mit der Bildung eines Durchschnittswertes erfolgt gerade keine aufgabenbezogene Annäherung an tatsächlich in der Kommune vorhandene Bedarfe. Vielmehr schüttet der Gesetzgeber an alle Kommunen nur das sich aus den Angaben ergebende Mittel aus, so dass Kommunen, die hierunter liegen mehr erhalten, während Kommunen mit höheren Kosten weniger erhalten, als ihrer tatsächlichen Kostenlast ent-

¹⁴¹ KommJur 2010, 292 (296) unter Bezug auf BVerfGE 61, 1 (31 f.); Bbg. VerfG, LKV 1995, 221 (221).

¹⁴² LT-Drucks. 7/1129, S. 128.

spricht. Dabei handelt es sich bei dem Mittel gerade nicht um einen gesetzgeberisch bestimmten und gewogenen Durchschnitt, der eine der Aufgabenerfüllung angemessene Kostenlast abbildet. Vielmehr bestimmt sich dieser Durchschnitt – abseits der nicht weiter ermittelbaren Bereinigungen infolge von Plausibilitätsprüfungen – allein an den durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben der Kommunen einer entsprechenden Gruppe. Wie insofern Abhilfe geschaffen werden kann, ist eine an anderer Stelle zu beantwortende Frage. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass dem Landrat bei der Inanspruchnahme im Wege der Organleihe – im Unterschied zu den öffentlichen Aufgaben, die zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden – gerade keine Organisationsgewalt verbleibt.

V. Alternative Lösungsmodelle

Statt Aufgabenübertragung oder Organleihe kommt für das Land immer auch in Betracht, seine Aufgaben durch unmittelbare Landesverwaltung wahrzunehmen. Von Verfassungs wegen ist es nicht gehindert, flächendeckend eine untere Behördenebene aufzubauen und auszustatten. Wenn das aus Gründen der Verwaltungseffizienz nicht angängig ist, bleiben allein alternative Finanzierungsinstrumente einer kommunalisierten Aufgabenwahrnehmung.

1. Separate Berechnungsgrundlagen

Dabei müssen die verschiedenen Finanzierungsströme separat berechnet und gespeist werden. Das schließt nicht aus, Konnexitätsausgleich und Kostenersatz für die Organleihe im Finanzausgleichsgesetz mitzuregeln, etwa indem beide als Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse erfolgen. Allerdings darf dieser Vorwegabzug nur einen durchlaufenden Posten im Finanzausgleich bilden, d.h. die Finanzausgleichsmasse ist zu erhöhen bzw. zu verringern, wenn und soweit sich Änderungen im übertragenen Wirkungskreis bzw. bei den mittels Organleihe wahrzunehmenden Aufgaben ergeben. Konnexitätsausgleich und Kostenersatz müssen jeweils als originärer Ansatz vom allgemeinen Finanzausgleich der Art nach getrennt und der Höhe nach erkennbar sein.

Transparenter wäre es, den allgemeinen, finanzkraftabhängigen Finanzausgleich auch regelungstechnisch vom besonderen, finanzkraftunabhängigen Konnexitätsausgleich und Kostenersatz zu trennen und insoweit einen eigenen Ansatz vorzusehen. Dies geschieht für die seit Einführung des strikten Konnexitätsprinzips erfolgten Aufgabenübertragungen, bei denen die entsprechenden Ausgleichsregelungen im Fachrecht normiert werden. Dass die Finanzierungsmechanismen sich nicht wechselseitig bedingen, würde dann deutlicher, als es insbesondere die Konstruktion des Vorwegabzugs ausdrückt. Zudem würde die Überprüfbarkeit der Einhaltung des (relativen) Konnexitätsprinzips erleichtert.¹⁴³

¹⁴³ Vgl. Thür. VerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (670 f.).

Eine Besonderheit des FAG M-V bildet der sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz des § 7 Abs. 2 FAG M-V a.F./§ 7 FAG M-V, der von gleichlaufenden Kostenveränderungen auf Seiten des Landes und auf Seiten der Kommunen ausgeht. Die dahinterstehende Pauschalierung mag für diejenigen Aufgabenfelder, die wie die freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten gar nicht spitz kalkulierbar sind, eine zulässige Vereinfachung darstellen.¹⁴⁴ Aufgabenscharfe Ausgleichsleistungen wie die konnexitätsrelevanten Aufgaben sowie diejenigen in Organleihe können jedoch betragsgenau berechnet werden und müssen dies aus Gründen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung grundsätzlich auch. Bezieht die Berechnung der gesamten Ausgleichsleistungen des Landes auch die Kosten für diese beiden Bereiche ein, ist die Finanzausgleichsmasse um entsprechende Beträge aufzustocken oder zu verringern.

2. Andere Finanzierungsinstrumente

Die Modalitäten der Ausgleichs- und Kostenersatzregelungen gibt die Landesverfassung nicht vor. Sie unterliegen der landesgesetzlichen Gestaltungskompetenz. Wie der Vergleich von relativer und strikter Konnexitätsregel in Art. 72 Abs. 3 LV M-V zeigt, war ursprünglich „nur“ eine Entscheidung über die Kostendeckung verlangt, während nunmehr ausdrücklich ein „finanzieller Ausgleich“ vorgesehen ist, falls dennoch eine Mehrbelastung eintritt. Die Vorgabe des Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. eröffnet dem Landesgesetzgeber also Ermessen bei der Festlegung der Art und Weise der Kostendeckungsregelung.¹⁴⁵

Statt über staatlichen Kostenausgleich kann die Aufgabenfinanzierung auch über die Erschließung eigener aufgabenbezogener Einnahmequellen für Kommunen geleistet werden. So ist vorgesehen, dass Einnahmen aus der Aufgabenwahrnehmung bei den Kommunen verbleiben (vgl. § 1 Abs. 3 FAG M-V für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und § 119 Abs. 6 KV M-V für die Organleihe). Schafft der Landesgesetzgeber insoweit neue, zusätzliche Abgaben-, z.B. Verwaltungsgebührentatbestände, kann darüber unter Umständen

¹⁴⁴ Kritisch Meyer (Fn. 29), S. 36 f.

¹⁴⁵ Ammermann (Fn. 16), S.126.

Kostendeckung erreicht werden. Denkbar sind schließlich Entlastungen an anderer Stelle, etwa durch den Abbau ausgabenträchtiger Aufgaben oder die Senkung kostentreibender Standards.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Nds. StGH, NdsVBl. 2001, 184 (189).

VI. Ergebnisse

1. Aufgaben, Aufgabenträger und Finanzierung

1.1 Die kommunale Aufgabenarchitektur in Mecklenburg-Vorpommern besteht aus zwei plus zwei Aufgabensäulen: Die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bilden die ersten beiden Säulen und tragen den eigenen Wirkungsbereich. Im übertragenen Wirkungskreis steht die dritte Säule in Form der öffentlichen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie die vierte, allerdings andersartige Säule der als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrzunehmenden Aufgaben.

Auf gemeindlicher Ebene erfolgen Aufgabenzuweisungen im übertragenen Wirkungskreis in Form öffentlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung an die amtsfreien Gemeinden und an die Ämter. Auf Kreisebene werden Fremdaufgaben an die Landkreise und kreisfreien Städte ebenfalls als Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen.

Neben der Übertragung öffentlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die Gemeinden kennt Mecklenburg-Vorpommern die Organleihe des Landrats als staatliche Verwaltungsbehörde. Damit ist eine eigenständige Kategorie zur Organisation von Landesaufgaben beschrieben. Für die Erfüllung von Landesaufgaben gibt es auf der Ebene der kreisfreien Städte nur die organisatorische Variante der Aufgaben der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, nicht die der Organleihe.

1.2 Dem kommunalen Aufgabendualismus entspricht – idealtypisch – ein Finanzierungsdualismus, der sich spiegelbildlich in eine finanzkraftabhängige, allgemeine Finanzausstattung der Kommunen für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und einen finanzkraftunabhängigen Kostenausgleich für die Kommunen bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises aufteilt.

Während die Kostenzuweisung für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die vor Einführung des strikten Konnexitätsprinzips übertragen worden sind, im Rahmen des Finanzausgleichgesetzes erfolgte und weiterhin erfolgt (vgl. ursprünglich §§ 10d FAG M-V a.F.; dann §§ 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt § 22 FAG M-V), werden entsprechende Kostenregelungen für nach der Verfassungsänderung übertragene Aufgaben im jeweiligen Fachrecht getroffen.

Der für die Organleihe des Landrats zu leistende Kostenersatz wird nach den gleichen Mechanismen wie der Konnexitätsausgleich für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bestimmt.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen kommunaler Finanzausstattung für Fremdaufgaben

2.1 Das sog. strikte Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV M-V ist im Jahre 2000 in die Landesverfassung eingeführt worden; bis dahin galt ein sog. relatives Konnexitätsprinzip. Von der Anwendung der strengen Ausgleichsregelung grundsätzlich ausgenommen sind Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen bereits vor der Änderung des Art. 72 Abs. 3 LV M-V verpflichtet wurden. Etwas anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn der Gesetzgeber auf bestehende oder „altübertragene“ Aufgaben in einer Art zugreift, die den Tatbestand von Art. 72 Abs. 3 LV M-V erfüllt. Dies können quantitative und/oder qualitative Änderungen der Anforderungen an die Aufgabenerfüllung sein.

Die von den §§ 14, 15 FAG M-V a.F. bzw. § 22 FAG M-V erfassten Aufgaben sind samt und sonders solche, die vor dem 20. April 2000, d.h. vor Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips, übertragen und seither nicht direkt landesrechtlich verändert worden sind. Art. 72 Abs. 3 LV M-V scheidet damit als verfassungsrechtlicher Maßstab für die Regelungen zum Konnexitätsausgleich in §§ 14, 15 FAG M-V a.F. bzw. § 22 FAG M-V aus.

Allerdings standen die Gemeinden den mit Aufgabenüberbürdungen verbundenen Zugriff auf den kommunalen Aufgabenbestand und den damit einhergehenden Einwirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu keinem Zeitpunkt schutzlos gegenüber. Wenn der Verfassungsgeber insoweit die Ausgleichspflicht für die Delegation neuer öffentlicher Aufgaben verschärft, hat das für die Zukunft eben diese und für „Altfälle“ mindestens besitzstandswahrende Wirkung. Im Ergebnis hat das relative Konnexitätsprinzip im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. infolge der Ersetzung der Norm durch die strikte Konnexitätsregelung an derselben Stelle nicht seine verfassungsrechtliche Maßstabsfunktion für „Altfälle“ der Aufgabenübertragungen und des diesbezüglichen Kostenausgleichs verloren.

Auch nach Maßgabe der relativen Konnexitätsregelung hat bei der Übertragung von staatlichen Aufgaben grundsätzlich eine vollständige Kompensation

der Kosten zu erfolgen. Entscheidet sich der Gesetzgeber für Finanzzuweisungen, ist es zulässig, die Kostendeckung zu typisieren und auf Aufwendungen zu beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen. Im Übrigen ist ein Unterschreiten der Vollkostendeckung rechtfertigungsbedürftig. Sachliche Gründe für einen kommunalen Selbstbehalt können ggf. in einer Anreizwirkung oder im kommunalen Interesse an der Aufgabenwahrnehmung gefunden werden. Jenseits zulässiger Typisierung vermögen Praktikabilitätsabwägungen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Kostenausgleich nicht zu derogieren.

2.2 Das Konnexitätsprinzip findet für die Organleihe des Landrats keine Anwendung, weil der Kommune dabei vom Land gar keine Aufgabe übertragen oder zugewiesen, sondern ein Kommunalorgan zur Aufgabenerfüllung verpflichtet wird.

Gleichwohl trifft die Finanzierungslast auch ohne Konnexitätsprinzip nicht den Kreis, sondern das Land. Die Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Landkreises durch eine Organleihe des Landrats erfährt ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung, insbesondere die Verhältnismäßigkeit daraus, dass die Aufwendungen des Landrats im Rahmen des Organleiheverhältnisses gegenüber dem Land geltend gemacht werden können.

Bei der Ausgestaltung eines angemessenen Ersatzes besteht kein Spielraum hinsichtlich der Höhe der Kostendeckung. Verhältnismäßig ist der Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nur bei einem entsprechenden Ersatz der anfallenden Kosten für die Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde in voller Höhe. Allenfalls darf der Landesgesetzgeber typisieren und die Zuweisungen auf Aufwendungen beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen.

2.3 Die allgemeine Pflicht des Landes zur aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung im Wege des kommunalen Finanzausgleichs und das Konnexitätsprinzip stehen selbstständig nebeneinander. Im Unterschied zum Finanzausgleich stellt der Konnexitätsausgleich weder auf die Finanzkraft der Kommunen ab, noch steht er unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes. Mit dem Kostenersatz für die Organleihe des Landrats durch das Land ist eine weitere selbstständige Finanzierungskategorie beschrieben, die der Amts- und Vollzugshilfe ähnelt.

Wenn die Kostenzuweisungen für die übertragenen Aufgaben systematisch im Finanzausgleichsgesetz behandelt werden (§§ 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt § 22 FAG M-V), ist das regelungstechnisch angängig. Diese formale Zusammenfassung darf aber nicht dazu führen, die Finanzausgleichsmechanismen für Selbstverwaltungsaufgaben, für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie für die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommenen Aufgaben materiell an denselben Maßstäben zu messen. Eine Auflösung des Konnexitätsausgleichs und eine Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse scheiden daher aus; dasselbe gilt im Fall des Kostenersatzes für die Organleihe.

Im Übrigen sind der relative Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. für „Altfälle“ der Aufgabenübertragungen und der strikte Konnexitätsausgleich für Aufgabenübertragungen, die ab dem 20. April 2000, d.h. nach Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips, erfolgt sind, streng auseinanderzuhalten; sie stehen in keiner Wechselwirkung. Vielmehr ist für jede konnexitätsrelevante Aufgabenüberbürdung eine dem jeweiligen verfassungsrechtlichen Maßstab genügende Ausgleichsregelung zu treffen.

3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Ausgleichs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

3.1 Wenn und weil die angemessene Finanzausstattung von Gemeinden und Landkreisen nicht durch finanzielle Belastungen aus der Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises beeinträchtigt werden darf, muss im Grundsatz eine Vollkostendeckung stehen. Die danach gebotene Kostendeckungsregelung muss sich sowohl auf die Zweck- als auch auf die Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) beziehen. Einnahmen und Erlöse aus der jeweiligen Fremdaufgabenwahrnehmung sind der Kostenveranschlagung gegenüberzustellen.

Vor dem Hintergrund einer unterschiedlichen Belastung der Kommunen mit den einschlägigen Fremdaufgaben in quantitativer Hinsicht und einer hohen Streuung der tatsächlichen Angaben selbst bei vergleichbaren Aufgabenträgern ist es angängig, einen gewogenen Durchschnitt zu bestimmen sowie Ty-

pisierungen und Pauschalierungen vorzunehmen. Dabei muss sich der Gesetzgeber im Klaren sein, dass er den Schritt zu einer „gewichteten und bewerteten Analyse“ zu gehen und zu dokumentieren hat.

Nicht zwingend sind alle durch die Aufgabenwahrnehmung verursachten Kosten ausgleichsfähig. Vielmehr muss das Land nur diejenigen Kosten übernehmen, die zur Fremdaufgabenerfüllung erforderlich sind. Gleichmaßen sind die tatsächlichen Einnahmen und Erlöse der kommunalen Aufgabenträger aus der Fremdaufgabenwahrnehmung daraufhin zu prüfen, ob eröffnete Einnahmepotenziale angemessen ausgeschöpft worden sind. Methodisch sind die Ebenen der Kostenermittlung, der Kostenanerkennung und der Kostendeckung auseinanderzuhalten.

Der Gesetzgeber muss eine Regelung finden, nach der der Ausgleich auf die Fremdaufgaben wahrnehmenden Körperschaften sachgerecht zu verteilen ist, soweit er eine Gesamtdeckungsmasse gebildet hat. Der im Einzelfall verwirklichte Anteil an der Aufgabenwahrnehmung bildet die Bemessungsgrundlage. Geboten ist eine Orientierung an der Eigenart der wahrzunehmenden Aufgabe. Eine gesetzliche Regelung, nach der die Ausgleichsmasse auf definierte Gruppen kommunaler Aufgabenträger und weiter auf die einzelnen Kommune verteilt wird, darf sich deshalb nur dann ausschließlich an Einwohnerzahl oder Fläche orientieren, wenn damit ein taugliches Kriterium für die anteiligen Kosten an der Fremdaufgabenerledigung gegeben ist.

3.2 Prinzipiell gilt, dass die parallele Wahrnehmung derselben (Fremd-)Aufgaben durch die kommunalen Verwaltungsträger in ihren jeweiligen Gebieten nicht notwendig identische Leistungen erbringt und in unterschiedlichem Maße Verwaltungsressourcen in Anspruch nimmt. Hierauf kann die Fachaufsichtsbehörde allgemein oder im Einzelfall reagieren und fachliche Aufgabenstandards vorgeben.

Die Organisationsgewalt der Verwaltungsleitung rechtfertigt die Pauschalierung und Typisierung der auszugleichenden Kosten der Aufgabenwahrnehmung. Sie verliert in dem Maße an Bedeutung, in dem Standards der Aufgabenerfüllung vorgegeben werden. Dabei sind gesetzliche und im Einzelfall vorgeschriebene Regelungen ebenso bedeutsam wie fachliche Weisungen. Je engmaschiger Standards die Verwaltungsarbeit reglementieren, umso geringer wird die Bandbreite der ausgleichsfähigen Kostenansätze. Dies gilt dann,

wenn sich aus etwaigen Vorgaben aufgabenspezifische Mindestbedarfe in Bezug auf Stellen und Finanzmittel ableiten lassen, erst recht aber, wenn Vorgaben insbesondere in Bezug auf den Organisationsaufwand und -standard und somit den Input in die Aufgabenerfüllung gemacht werden.

Die inhaltlichen Rechtsgrundlagen der fachlichen Weisungen sind vorrangig dem entsprechenden Fachrecht zu entnehmen. Die allgemeinen Regelungen, insbesondere zu Umfang und Mitteln der Fachaufsicht, finden sich in den §§ 15-17 LOG M-V.

Solche fachaufsichtlichen Weisungen können im Falle unzureichender Aufgabenerfüllung auch Zweckmäßigkeitsaspekte und somit auch das Setzen von Standards bezüglich aufzuwendender Mittel umfassen. Sie dürfen das Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung jedoch nicht verdrängen, sondern nur einschränken. Vorrang haben deshalb zweckaufgabenbezogene vor verwaltungsbezogenen Weisungen.

3.3 Wenn der Konnexitätsausgleich – jenseits einer zulässigen Typisierung und Pauschalierung – nicht auf Vollkostendeckung gerichtet ist, wirkt er nicht kompensatorisch, so dass es insoweit einer anderen, sachlichen Rechtfertigung für die mit der Aufgabenüberbürdung einhergehende Einschränkung der Selbstverwaltung bedarf. Unter dem Oberbegriff des kommunalen Selbstbehalts ist insoweit nach der Rechtmäßigkeit einer Anreiz- und einer Interessenquote zu fragen, was hier nicht dasselbe meint.

Eine Anreizwirkung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung greift nur ein, wenn der ermittelte Ausgleichsbedarf nicht bereits im Rahmen von Typisierung und Pauschalierung auf einen Durchschnittswert aggregiert ist und überhaupt noch eine kommunale Organisationsgewalt besteht. Wenn und soweit fachliche und organisatorische Standards diese Entscheidungshoheit weitgehend ausgefüllt haben, gibt es für einen kommunalen Selbstbehalt aus Gründen der Anreizwirkung keinen Raum mehr.

Ob ein „werthaltiges“ kommunales Interesse bei der landesgesetzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben zur Erledigung durch die Kommunen überhaupt in Betracht kommt, ist zweifelhaft. Rechtlich kann Gemeinden, Ämtern, Städten und Landkreisen nur eine Interessenquote „angerechnet“ werden, wenn

sie Einflussnahmemöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllungsmodalitäten haben, was zu den beiden für einen kommunalen Selbstbehalt aufgestellten Voraussetzungen führt.

Abgesehen davon, dass eine Anreiz- bzw. Interessenquote der sachlichen Begründung bedürfen, sind sie der Höhe nach begrenzt. Wenn ein reduzierter Kostendeckungsgrad dazu führt, dass die kommunalen Aufgabenträger für die Erfüllung der Fremdaufgaben mehr Mittel des allgemeinen Finanzausgleichs einsetzen müssen, als der Interessenquote entspricht, wird die Selbstverwaltung beeinträchtigt. Der Konnexitätsausgleich muss auch unter Geltung eines kommunalen Anteils ein selbsttragender Finanzierungsmechanismus sein.

3.4 Ein verfassungsrechtlich gebotener Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. legt den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen fest. Im Grundsatz steht es dem Gesetzgeber frei zu entscheiden, welche Methodik er wählt und wie er diese im Einzelnen ausgestaltet. Dieser Gestaltungsspielraum findet seine Grenzen in dem aus dem Konnexitätsprinzip folgenden Gebot eines aufgabenbezogenen Kostenausgleichs.

Das verfassungsrechtliche Gebot, dass Kostensteigerungen bei den Fremdaufgaben nicht zulasten der Schlüsselmasse gehen dürfen, bedingt in vertikaler Hinsicht, dass der Ausgleich der Wahrnehmung der diversen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gesondert zu erfassen und vom Land zu finanzieren ist. Horizontal müssen alle Ebenen, auf denen Kosten für den übertragenen Wirkungskreis anfallen, getrennt berücksichtigt werden.

Wie die Konstruktion der allgemeinen Finanzausgleichsleistungen im FAG M-V zeigt, trifft der Gesetzgeber eine Prognoseentscheidung. Die Kostendeckungsregelung muss erkennen lassen, welche Aufgabenbelastung der Gesetzgeber überhaupt berücksichtigt hat. Im Zeitpunkt der Prognose muss die Aufgaben- und Kostenanalyse vollständig, realistisch und nachprüfbar sein. Schließlich sind die Kosten – ebenso wie die aufgabenbezogenen Einnahmen – für eine zweckmäßig festgelegte Periode zu veranschlagen.

Die Anpassungspflicht des Landes greift dabei zwar grundsätzlich ex nunc, nicht ex tunc ein. Allerdings trifft das Land eine „Nachschusspflicht“, um entstandene Mehrkosten auf kommunaler Seite rückwirkend auszugleichen,

wenn entweder der Ausgleichsregelung keinerlei sachliche Erwägungen zugrunde liegen oder das Land zwischenzeitlich veränderte Rahmenbedingungen zu verantworten hat.

3.5 Weder in §§ 10 Abs. 1 Nr. 1a; 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt §§ 14 Abs. 1 Nr. 1a; 22 FAG M-V, noch in § 4 FAG M-V a.F., jetzt § 2 FAG M-V, finden sich Regelungen darüber, wie die festgelegten „Mittel“ für „altübertragene“ Fremdaufgaben berechnet worden sind. Das macht die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nicht per se unzulässig. Jedoch hat der Gesetzgeber sein Vorgehen nur unzureichend belegt, so dass hier offenbleiben und ggf. in einer ergänzenden Untersuchung geklärt werden muss, ob die Zuweisungen insbesondere der Höhe und der Verteilung nach verfassungsgemäß sind.

Die schlichte rechnerische Bildung eines Mittelwertes von durchschnittlichem Aufwand pro Einwohner aller Kommunen der entsprechenden Gruppe dürfte allerdings zur Ermittlung des aufgabenangemessenen Zuweisungsbedarfs nicht geeignet sein. Da zudem nicht feststeht, ob der durch das Mittel errechnete Zuweisungsbedarf die erforderlichen Kosten des betroffenen Aufgabenbereiches abdeckt, aufgrund überwiegend defizitärer Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen zu gering oder wegen verschwenderischer Aufgabenwahrnehmung zu hoch ausfällt, erscheint jedenfalls eine pauschale Interessenquote unzulässig. Ob allein mit der Unterscheidung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Ämtern, kreisfreien Städten und Landkreisen dem Unterschied im Bestand staatlich übertragener Aufgaben und mit dem Aufwachsen der Zuweisung nach Einwohnerzahl dem unterschiedlichen Umfang der Kostenvolumen hinreichend Rechnung getragen wird, ist offen. Die Verteilungsregelung ist ferner nur dann verfassungsgemäß, wenn der durchschnittliche Grundbetrag die „Stückkosten“ adäquat erfasst, was mit der pauschalen Mittelwertbildung nicht gegeben ist.

Gerade weil der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beim Konnexitätsausgleich maßgeblich durch den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der kommunalen Aufgabenträger begrenzt wird, begegnet die abweichende Regelung des Überprüfungsrythmus im Vergleich zum allgemeinen Finanzausgleich (zwei Jahre, § 7 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V a.F. bzw. jetzt § 6

Abs. 1 Satz 1 FAG M-V) verfassungsrechtlichen Einwänden. Abhilfe kann in einer Verpflichtung zur vorzeitigen Anpassung des Ausgleichs im Bedarfsfall und einer Verkürzung der Frist zur Überprüfung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bestehen. Der Gesetzgeber kann auch zu einer Dynamisierung des Konnexitätsausgleichs greifen.

4. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Kostenersatzes für Organleihe

4.1 Die zusammenfassende Behandlung des „Ausgleichs für übertragene Aufgaben“ im Unterabschnitt 3 des Abschnitts 3 im FAG M-V, m.a.W. die Gleichbehandlung einer Organleihe und der Aufgabenzuweisung an Kommunen, negiert die Besonderheiten des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde gegenüber der kommunalen Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Im Fall der Organleihe sind die Zweck- und Verwaltungskosten vollständig vom Auftraggeber zu ersetzen. Da ein Kostenersatz die Prognose dieser aufgabenbezogenen Kosten voraussetzt, ist in tatsächlicher Hinsicht eine belastbare Daten- und Kalkulationsgrundlage erforderlich. Dabei sind die entsprechenden Kosten der Organleihe in Abgrenzung zur Tätigkeit als kommunales Organ zu erfassen. Auch hier sind Typisierungen und die Bildung von Durchschnittswerten nach plausiblen Maßstäben zulässig. Eine damit einhergehende Beschränkung der Ersatzfähigkeit tatsächlicher Kosten ist zulässig; eine darüberhinausgehende Reduzierung der Kostendeckung kommt nicht in Betracht.

4.2 Für die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommen Aufgaben des Landrats erfolgte die Berechnung des Zuweisungsbedarfs nach den gleichen Mechanismen wie für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Der Weg über den rechnerisch ermittelten Durchschnittswert scheint auch hier nicht tragfähig.

5. Alternative Lösungsmodelle

5.1 Statt Aufgabenübertragung oder Organleihe kommt für das Land immer auch in Betracht, seine Aufgaben durch unmittelbare Landesverwaltung wahrzunehmen. Wenn das aus Gründen der Verwaltungseffizienz nicht angängig

ist, bleiben allein alternative Finanzierungsinstrumente einer kommunalisierten Aufgabenwahrnehmung. Dabei müssen die verschiedenen Finanzierungsströme separat berechnet und gespeist werden. Transparenter wäre es, den allgemeinen, finanzkraftabhängigen Finanzausgleich auch regelungstechnisch vom besonderen, finanzkraftunabhängigen Konnexitätsausgleich und Kostenersatz zu trennen und insoweit eigene Ansätze vorzusehen.

Eine Besonderheit des FAG M-V bildet der sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz des § 7 Abs. 2 FAG M-V a.F./§ 7 FAG M-V, der von gleichlaufenden Kostenveränderungen auf Seiten des Landes und auf Seiten der Kommunen ausgeht. Aufgabenscharfe Ausgleichsleistungen wie die konnexitätsrelevanten Aufgaben sowie diejenigen in Organleihe können jedoch betragsgenau berechnet werden und müssen dies aus Gründen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung grundsätzlich auch. Bezieht die Berechnung der gesamten Ausgleichsleistungen des Landes auch die Kosten für diese beiden Bereiche ein, ist die Finanzausgleichsmasse um entsprechende Beträge aufzustocken oder zu verringern.

5.2 Die Vorgabe des Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. eröffnet dem Landesgesetzgeber Ermessen bei der Festlegung der Art und Weise der Kostendeckungsregelung. Statt über staatlichen Kostenausgleich kann die Aufgabenfinanzierung auch über die Erschließung eigener aufgabenbezogener Einnahmequellen für Kommunen geleistet werden. Schafft der Landesgesetzgeber insoweit neue, zusätzliche Abgaben-, z.B. Verwaltungsgebührentatbestände, kann darüber unter Umständen eine Kostendeckung erreicht werden. Denkbar sind schließlich Entlastungen an anderer Stelle, etwa durch den Abbau ausgabenträchtiger Aufgaben oder die Senkung kostentreibender Standards.