



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

## BESCHLUSS

### IM NAMEN DES VOLKES

In der Verfassungsstreitsache

b e t r e f f e n d      K o n n e x i t ä t

Antragstellerinnen:

1. Stadt Neustadt an der Weinstraße, vertreten durch den Oberbürgermeister, Marktplatz 1, 67433 Neustadt an der Weinstraße,
2. Verbandsgemeinde Flammersfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Rheinstraße 17, 57632 Flammersfeld,

Bevollmächtigter zu 1-2:      Prof. Dr. Johannes Hellermann,

Anschlussantragstellerinnen:

1. Stadt Gerolstein, vertreten durch den Stadtbürgermeister, Kyllweg 1, 54568 Gerolstein,
2. Verbandsgemeinde Birkenfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Schneewiesenstraße 21, 55765 Birkenfeld,

Bevollmächtigter zu 1-2:      Prof. Dr. Johannes Hellermann,

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 30. Oktober 2015, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker  
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel  
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen  
Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Wunsch  
Landrat Dr. Saftig  
Univ.-Professor Dr. Hassemer  
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel  
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.  
Präsidentin des Landgerichts Müller-Rospert

einstimmig beschlossen:

Die Anträge einschließlich der Anschlussanträge werden zurückgewiesen.

## **G r ü n d e**

### A.

Die Antragstellerinnen begehren einen kostendeckenden finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung durch den Ausbau der frühkindlichen Förderung seit dem Jahre 2008.

### I.

1. Vom vollendeten dritten Lebensjahr an hatten Kinder nach § 24 Sozialgesetzbuch (SGB) – Aches Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1398) einen Anspruch auf Besuch eines Kindergartens. Für Kinder unter drei Jahren waren nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen und, soweit für das Wohl des Kindes erforderlich, Tagespflegeplätze vorzuhalten. In ihrer Ergänzung durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3852) lautete die Vorschrift mit Wirkung vom 1. Januar 2005 wie folgt:

## § 24

### Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege

(1) Ein Kind hat vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen oder ergänzend Förderung in Kindertagespflege zur Verfügung steht.

(2) Für Kinder im Alter unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten.

(3) Für Kinder im Alter unter drei Jahren sind mindestens Plätze in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten, wenn

1. die Erziehungsberechtigten oder, falls das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammenlebt, diese Person einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt teilnehmen oder

2. ohne diese Leistung eine ihrem Wohl entsprechende Förderung nicht gewährleistet ist; die §§ 27 bis 34 bleiben unberührt.

Der Umfang der täglichen Betreuungszeit richtet sich nach dem individuellen Bedarf im Hinblick auf die in Satz 1 genannten Kriterien.

(...)

Darüber hinausgehend wurde durch das Landesgesetz zum Ausbau der frühen Förderung vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 502) ein Recht auf einen Kindergartenplatz ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr geschaffen, das zum 1. August 2010 wirksam wurde (vgl. § 5 des Kindertagesstättengesetzes – KTagStG – vom 15. März 1991 in der Fassung vom 7. März 2008).

Durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) wurde das frühkindliche Förderangebot weiter ausgebaut. § 24 Abs. 1 und 2 SGB VIII blieben daraufhin zunächst unverändert; § 24 Abs. 3 SGB VIII hatte mit Wirkung vom 16. Dezember 2008 folgenden Wortlaut:

## § 24

### Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege

(...)

(3) Ein Kind, das das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, wenn

1. diese Leistung für seine Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist oder

2. die Erziehungsberechtigten

a) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder Arbeit suchend sind,

b) sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder

c) Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Zweiten Buches erhalten.

Lebt das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen, so tritt diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf.

(...)

Nach dem Kinderförderungsgesetz war ein Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der das zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 24 Abs. 3 SGB VIII erforderliche Angebot noch nicht vorhalten konnte, zum stufenweisen Ausbau des Förderangebots für Kinder unter drei Jahren verpflichtet (vgl. die Übergangsregelung in § 24a SGB VIII 2008).

In einem weiteren Schritt sah das Kinderförderungsgesetz vor, § 24 SGB VIII 2008 durch eine Neufassung abzulösen, die ab 1. August 2013 insbesondere einen unbedingten Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege für Kinder vorsah, die das erste Lebensjahr vollendet haben.

§ 24 SGB VIII lautet in der – weiterhin gültigen – Fassung vom 11. September 2012 wie folgt:

## § 24

### Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege

(1) Ein Kind, das das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, wenn

1. diese Leistung für seine Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist oder

2. die Erziehungsberechtigten

a) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder Arbeit suchend sind,

b) sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder

c) Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Zweiten Buches erhalten.

Lebt das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen, so tritt diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf.

(2) Ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

(3) Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Das Kind kann bei besonderem Bedarf oder ergänzend auch in Kindertagespflege gefördert werden.

(...)

2. Gemäß § 3 Abs. 2 SGB VIII werden Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Leistungsverpflichtungen, die durch das SGB VIII begründet werden, richten sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

§ 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII in der Fassung vom 26. Juni 1990 bestimmte bis zu seiner Neufassung durch das Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 (a.a.O.) die Kreise und die kreisfreien Städte zu den örtlichen Trägern der öffent-

lichen Jugendhilfe. Durch Landesrecht konnte nach § 69 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII a.F. geregelt werden, dass auch kreisangehörige Gemeinden auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmt werden, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII gewährleistet ist.

Dies aufgreifend erließ der Landesgesetzgeber § 2 des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632) mit folgendem Wortlaut:

## § 2

### Zuständigkeit

(1) Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die nach Absatz 2 Satz 1 und 2 zu örtlichen Trägern bestimmten großen kreisangehörigen Städte. Sie erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.

(2) Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit kann im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern und für Sport und nach Anhörung des Landkreises große kreisangehörige Städte auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmen, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gewährleistet ist. Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, gelten sie als örtliche Träger. Die Bestimmung zum örtlichen Träger ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen; ein Widerruf erfolgt auch dann, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt.

(3) Jeder örtliche Träger errichtet ein Jugendamt und stattet dieses mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln aus.

(...)

Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 KTagStG ist, sofern sich kein Träger der freien Jugendhilfe für einen im Bedarfsplan vorgesehenen Kindergarten findet, die Übernahme der Trägerschaft Aufgabe der Gemeinde als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung.

Im Zuge der Föderalismusreform I, welche dem Bund den Zugriff auf die kommunale Ebene verwehrte (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland GG – in der Fassung vom 26. August 2006, BGBl. I

S. 2034), wurde § 69 SGB VIII geändert und lautet in der Fassung vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) wie folgt:

### § 69

Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Jugendämter, Landesjugendämter

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt.

(2) (weggefallen)

(3) Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Buch errichtet jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt.

(...)

§ 2 AGKJHG sowie § 10 Abs. 2 KTagStG gelten inhaltlich unverändert fort.

3. Gemäß § 12 Abs. 2 KTagStG werden die Personalkosten der im Bedarfsplan ausgewiesenen Kindertagesstätten durch Elternbeiträge, Eigenleistungen des Trägers, Zuweisungen des Landes und Zuwendungen des Trägers des Jugendamtes und der Gemeinden aufgebracht. § 12 Abs. 3 und 4 KTagStG regelt den Umfang der Eigenleistungen des Trägers und der Landeszuweisungen an die Träger der Jugendämter. Darüber hinaus gewährt das Land gemäß § 12 Abs. 5 KTagStG Zuweisungen an die Träger der Jugendämter zum Ausgleich der Beitragsfreiheit im Kindergarten. Die durch Elternbeiträge, Eigenleistungen des Trägers und Zuweisungen des Landes nicht gedeckten Personalkosten werden nach § 12 Abs. 6 Satz 1 KTagStG durch Zuwendungen des Trägers des Jugendamtes ausgeglichen. Nach Maßgabe des § 12a KTagStG zahlt das Land einen Betreuungsbonus als finanziellen Ausgleich für die durch den Ausbau der Betreuungsangebote für Zweijährige verursachten Mehrkosten. Vom Träger der Kindertagesstätte sind die laufenden Sachkosten aufzubringen (§ 14 KTagStG); er ist auch für die Aufbringung der Bau- und Ausstattungskosten – bei angemessener Beteiligung des Trägers des Jugendamtes – verantwortlich (§ 15 Abs. 2 KTagStG).

4. Die Vereinbarung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau vom 28. August 2007 sah als gemeinsames Ziel den bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige bis 2013 vor. Der Bund sollte sich an der Finanzierung in der Aufbauphase bis 2013 (Investitionen und zusätzliche Betriebsausgaben) und auch anschließend an der Finanzierung der durch den Ausbau entstehenden zusätzlichen Betriebskosten beteiligen. Die Länder sollten ebenfalls finanzielle Voraussetzungen für die Erreichung der vereinbarten Ziele schaffen und dafür Sorge tragen, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich und zusätzlich den Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Die Vereinbarung war Grundlage für die Verwaltungsvereinbarung „Investitionsprogramm ‘Kinderbetreuungsfinanzierung’ 2008 - 2013“ zwischen der Bundesrepublik Deutschland – Sondervermögen Kinderbetreuungs-ausbau – und den Ländern.

Im sogenannten „Eckpunktepapier“ vereinbarten das Land und die Kommunalen Spitzenverbände im März 2008 Grundsätze für die Förderung von Investitionen zum Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren und der Gewährleistung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Ein- und Zweijährige bis 2013 bzw. 2010. Die erforderlichen Investitionskosten für die Umsetzung des gemeinsamen Ausbauziels bei Tageseinrichtungen wurden auf 136 Mio Euro geschätzt. Bund, Land, Kommunen und Träger sollten die Mittel gemeinsam aufbringen; der Bund sollte sich über das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungs-ausbau“ zwischen 2008 und 2013 mit 103 Mio Euro beteiligen. Auf der Grundlage dieses „Eckpunktepapiers“ wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2008 die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 15. September 2008 „Gewährung von Zuwendungen aus dem Investitionsprogramm ‘Kinderbetreuungsfinanzierung’ 2008 – 2013 sowie Gewährung von Landeszuwendungen zu den Bau- und Ausbaurkosten von Kindertagesstätten“ (MinBl. S. 396) erlassen.

Nachdem der Bund aufgrund des Fiskalpaktes im Jahre 2012 kurzfristig weitere Investitionsmittel zur Verfügung gestellt hatte, erließ das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen am 12. Dezember 2013 die Verwaltungsvorschrift „Gewährung von Zuwendungen aus dem Investitionsprogramm



‘Kinderbetreuungsfinanzierung’ 2013 – 2014 sowie Gewährung von Landeszuwendungen zu den Bau- und Ausbaukosten von Kindertagesstätten“ (MinBl. 2014, S. 13), die neben der Abwicklung des ersten Förderprogramms und der Förderung aus den Mitteln des Fiskalpaktes auch die Fortführung einer Förderung mit Landesmitteln regelte.

Aufgrund des Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2411) stellt der Bund weitere Mittel für den Ausbau der Kinderbetreuung zur Verfügung, die das Land vollständig an die Kommunen weitergibt.

Auf der Grundlage des „Eckpunktepapiers“ finden zwischen dem Land und den Kommunalen Spitzenverbänden Auswertungsgespräche über den Ausbaustand, den Mittelabfluss sowie die Kosten- und Bedarfsentwicklung statt („Revisionsgespräche“). Diese führten zur einer weiteren Zahlung an die Kommunen im Rahmen der Investitionskostenförderung und einer Erhöhung der Förderpauschalen für zukünftige Anträge im Bereich des Ausbaus der frühkindlichen Förderung.

## II.

Die Antragstellerinnen sind Trägerinnen mehrerer Kindertagesstätten, die Antragstellerin zu 1) hat als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe zusätzlich die Aufgaben eines Jugendamtes. Mit ihren am 30. Dezember 2014 beim Verfassungsgerichtshof eingereichten Anträgen machen die Antragstellerinnen geltend, der unzureichende Mehrbelastungsausgleich, den Landesregierung und Landesgesetzgeber ihnen sowie den Kommunen in Rheinland-Pfalz im Allgemeinen mit Blick auf die finanziellen Lasten durch den Ausbau der frühkindlichen Förderung nach Maßgabe des Kinderförderungsgesetzes vom 10. Dezember 2008 gewährten, verstoße gegen das Konnexitätsprinzip.

1. Ihre Anträge seien im Verfahren nach Art. 130 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – zulässig.

Angriffsgegenstand in diesem Verfahren sei das Unterlassen eines kostendeckenden finanziellen Ausgleichs als sonstige Handlung eines Verfassungsorgans nach Art. 130 Abs. 1 LV. Die erforderliche Verpflichtung von Landesregierung oder Landtag zu einem entsprechenden Tätigwerden ergebe sich aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 LV. Soweit Leistungen gewährt würden, bleibe dies unbeanstandet. Da das Konnexitätsprinzip eine besondere Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts sei, könnten sie – die Antragstellerinnen – auch geltend machen, durch das Unterlassen in eigenen Rechten verletzt zu sein (vgl. Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV).

Die Anträge seien darüber hinaus fristgerecht eingereicht worden. Grundsätzlich sei bei einem Unterlassen der Antrag zulässig, solange die Unterlassung andauere. Dies gelte jedenfalls, solange die Erfüllung der Handlungspflicht nicht eindeutig verweigert werde. Vorliegend indessen habe sich das Land in der Revisionsvereinbarung mit den Kommunalen Spitzenverbänden im „Eckpunktepapier“ 2008 verpflichtet, bei Nachsteuerungsbedarf einvernehmliche Änderungen der Finanzierungsvereinbarung anzustreben. Hierzu fänden weiterhin Gespräche statt.

2. Die Anträge seien aufgrund des Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 5 LV auch begründet.

Ihnen – den Antragstellerinnen – sei die Aufgabe des Ausbaus der frühkindlichen Förderung in konnexitätsrelevanter Weise landesgesetzlich übertragen worden. Dies folge daraus, dass der Landesgesetzgeber die Aufgabenträgerschaft der Kommunen in § 2 Abs. 1 Satz 1 AGKJHG nach dem Inkrafttreten des SGB VIII 2008 beibehalten habe, obwohl es ihm mit der Neufassung des § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 freigestanden habe, eine von der bisherigen Regelung abweichende Bestimmung der Trägerschaft zu treffen. Damit habe er die Aufgabenzuweisung nunmehr originär zu verantworten und sei als deren Verursacher anzusehen. Außerdem habe die Ausweitung des Aufgabenumfangs im Rahmen der frühkindlichen Förderung durch § 24 SGB VIII 2008 den Landesgesetzgeber zu der

bewussten Entscheidung über die bisherige Aufgabenzuweisung genötigt. Letzteres gelte auch für die Beibehaltung der Aufgabenzuweisungen im Kindertagesstättengesetz.

Zwar habe der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 9. Dezember 2014 (Az.: 11/13) mit Blick auf Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – LV NRW – entschieden, dass eine Veränderung bestehender kommunaler Aufgaben durch Landesrecht unmittelbar verursacht sein müsse. Das sei bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesgesetz nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine vorausgegangene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränke, bei der die in Rede stehende Aufgabenänderung noch nicht absehbar gewesen sei. Auf Art. 49 Abs. 5 LV sei diese Rechtsprechung indessen nicht ohne Weiteres übertragbar. Zum einen nämlich lasse Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV eine Auslegung zu, nach welcher ein Ausgleich auch dann geboten sei, wenn die Erfüllung von vom Land übertragener Aufgaben aufgrund von bundesgesetzlichen Erweiterungen zu Mehrbelastungen führe. Zum anderen sei – anders als nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW – die Verfassungsmäßigkeit der landesgesetzlichen Aufgabenübertragung nicht von einer gleichzeitigen Kostendeckungsregelung abhängig. Da Art. 49 Abs. 5 LV nicht zwingend eine positiv gesetzte Aufgabenübertragung oder -erweiterung voraussetze, sei auch die Beibehaltung oder Nicht-Rückholung einer landesrechtlichen Aufgabenübertragung aus Anlass einer bundesrechtlichen Aufgabenerweiterung grundsätzlich – wenn wie vorliegend ein Gestaltungsspielraum bestehe – konnexitätsrelevant. Im Übrigen habe der Landesgesetzgeber zwar nicht bei Erlass der Zuständigkeitsregelungen in § 2 Abs. 1 Satz 1 AGKJHG, aber bei späteren Änderungen dieses Gesetzes die Ausweitung der kommunalen Aufgaben im Blick gehabt und damit in seinen Willen aufgenommen.

Durch die Erweiterung der Aufgaben im Bereich der frühkindlichen Förderung seien den Kreisen und den kreisfreien Städten durch die ihnen im Kindertagesstättengesetz auferlegten Mitfinanzierungspflichten und den Gemeinden als Trägern der Kindertagesstätten erhebliche Kosten entstanden. Trotz der Kostendeckungsregelungen des Landes hätten Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden

– wie in den Schriftsätzen beispielhaft belegt – eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung.

3. Mit beim Verfassungsgerichtshof am 19. Juni 2015 eingegangenem Schriftsatz haben die Stadt Gerolstein und die Verbandsgemeinde Birkenfeld erklärt, dass sie sich den Anträgen der Antragstellerinnen anschließen.

### III.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag und der Landesregierung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

1. Der Landtag hält den Antrag bereits für unzulässig, weil die Antragstellerinnen ihn nicht fristgerecht eingereicht hätten. In sinngemäßer Anwendung des § 23 Abs. 4 Satz 4 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – beginne bei einem Unterlassen die Frist mit dem Bekanntwerden der Handlungspflicht. Mithin sei vorliegend – eine Pflicht zur Schaffung eines Mehrbelastungsausgleichs unterstellt – auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem die Erweiterung der Aufgaben der Antragstellerinnen im Bereich der frühkindlichen Förderung nach dem SGB VIII 2008 in Kraft getreten sei. Denn die Kostenregelung unter Einschluss des Mehrbelastungsausgleichs müsse „gleichzeitig“ mit der vom Land zu verantwortenden Aufgabenübertragung bzw. -erweiterung erfolgen, damit die Warnfunktion des strikten Konnexitätsprinzips wirksam bleiben könne (vgl. den Wortlaut des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV). Mit ihrem Antrag vom 29. Dezember 2014 hätten die Antragstellerinnen die Antragsfrist selbst dann deutlich überschritten, wenn zu ihren Gunsten die Schaffung des Betreuungsanspruchs für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zum 1. August 2013 als Anknüpfungspunkt gewählt werde. Die Revisionsgespräche der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden hätten auf den Fristablauf keinen Einfluss, weil sie nicht unter dem Gesichtspunkt der Konnexität geführt worden seien.

Davon abgesehen seien die Anträge auch unbegründet. Der sachliche Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips nach Art. 49 Abs. 5 LV sei nicht tangiert,

weil dem Land die mit der bundesgesetzlichen Ausweitung den Kommunen landesgesetzlich zugewiesenen Aufgaben und die hiermit verbundenen Belastungen nicht als eigene Entscheidung in konnexitätsrelevanter Weise zuzurechnen seien. Art. 49 Abs. 5 LV regle die Finanzbeziehungen zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene im Falle der Aufgabendelegation nach dem Verursacherprinzip: Dem Land solle, sofern es Auslöser einer kostenverursachenden Entscheidung sei, auch die Verantwortung für die finanziellen Folgewirkungen zugeordnet sein. Würden die Kommunen aufgrund bundes- oder gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben zur Wahrnehmung neuer öffentlicher Aufgaben angehalten, sei das Land bei Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeitsverteilung nur Verursacher, wenn es entweder die bundesrechtlich veranlasste Aufgabenänderung bei Erlass seiner Zuständigkeitsregelungen bereits im Blick gehabt habe oder hinsichtlich der Beibehaltung der Aufgabenträgerschaft über einen eigenen Gestaltungsspielraum verfüge und diesen zulasten der Gemeinden nutze, mithin eine rechtlich rückholbare Regelung nicht ändere. Beides sei indessen vorliegend nicht der Fall.

2. Die Landesregierung hält die Anträge ebenfalls schon für unzulässig. Zweifelhafte sei bereits die Antragsbefugnis der Antragstellerinnen. Zwar sei Art. 49 Abs. 5 LV als subjektiv-rechtlich begünstigende Norm zu verstehen, ihr Anwendungsbereich sei aber von vornherein nicht eröffnet, weil es an einem Tätigwerden des Landes bei der Steigerung des Anforderungsprofils bei den Aufgaben der frühkindlichen Förderung fehle. Davon abgesehen könnten die Antragstellerinnen nur geltend machen, der Gesamtheit der kommunalen Aufgabenträger seien keine ausreichenden Mittel zur Verfügung gestellt worden. Weiterhin fehle den Antragstellerinnen die passive Prozessführungsbefugnis, soweit sich ihre Anträge gegen die Landesregierung richteten. Denn bei nicht privilegierten Antragstellern nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV sei im Rahmen der Zulässigkeit zu prüfen, ob die geltend gemachte Verfassungsrechtsverletzung dem in Anspruch genommenen Verfassungsorgan zurechenbar sein könnte. Die Landesregierung aber komme als zur Ausgleichsregelung zuständiges Organ nicht in Betracht.

In jedem Fall aber hätten die Antragstellerinnen die Antragsfrist des § 23 Abs. 4 Satz 1 VerfGHG versäumt. Sollten sich vorliegend aus Art. 49 Abs. 5 LV über-

haupt Konnexitätsfolgen ergeben, könnte in sinngemäßer Anwendung des § 23 Abs. 4 Satz 3 VerfGHG auf die Verkündung des aufgabenerweiternden Bundesgesetzes abzustellen sein, da damit den kommunalen Trägern die drohende Belastung bekannt geworden sei. Das SGB VIII 2008 sei jedoch bereits zum 1. August 2008 in Kraft getreten. Naheliegender sei, auf die durch ein Landesverfassungsorgan getroffene Ausgleichsregelung durch Rechtsnorm oder Verwaltungsvorschrift bzw. auf die entsprechende Ablehnung abzustellen. Dabei sei das Tätigwerden eines der für den Belastungsausgleich zuständigen Verfassungsorgans den anderen potentiell zuständigen Organen zuzurechnen. Auch hiernach seien die Anträge nicht fristgerecht gestellt, weil die Verwaltungsvorschrift, mit welcher der Mehrbelastungsausgleich mit Rücksicht auf die Verpflichtung gemäß Art. 49 Abs. 6 LV verbindlich festgelegt und die Anwendung des Art. 49 Abs. 5 LV ausgeschlossen worden sei, vom 15. September 2008 datiere.

Dem Antrag sei aber auch in der Sache der Erfolg zu versagen, weil der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips nach Art. 49 Abs. 5 LV keine Aufgaben erfasse, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden bereits vor Inkrafttreten des Art. 49 Abs. 5 LV zugewiesen worden seien und bei denen eine Mehrbelastung der Kommunen ausschließlich wegen gesteigerter Anforderungen an die Aufgabenerfüllung aufgrund der Änderung des Bundesgesetzes eintrete. Verursacher der Mehrbelastung müsse sowohl bei der Übertragung von Aufgaben an die Kommunen als auch bei der Steigerung des Anforderungsprofils an bereits übertragene Aufgaben das Land sein. Die Beibehaltung der bestehenden Zuständigkeitsregelungen durch das Land löse keine Konnexitätsfolgen aus. Insbesondere aus der Präsenformulierung in Art. 49 Abs. 5 LV folge, dass die (Mehr-)Belastung der Kommunen durch das Land nach dem 25. Juni 2004 erfolgt sein müsse. Durch die Entstehungsgeschichte des Art. 49 Abs. 5 LV werde diese Auslegung bestätigt. Soweit vertreten werde, das Konnexitätsprinzip finde Anwendung, wenn die Übertragung der Aufgabenträgerschaft vom Land auf die Kommunen nach der bundesrechtlichen Verschärfung des Anforderungsprofils rechtlich rückholbar sei, könnten der Wortlaut des Konnexitätsausführungsgesetzes und die Begründung zum Gesetzentwurf nicht zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verfassungsvorschrift führen. Die Rückholbarkeitsthese sei auch nicht als eine vertretbare Rechtsfortbildung im Wege der Analogie zu qualifizieren. Insoweit fehle es

bereits an einer unbeabsichtigten Regelungslücke. Vielmehr habe der verfassungsändernde Gesetzgeber das Verursacherprinzip bewusst eingeschränkt ausgestaltet. Bei analoger Anwendung seien zudem Gemeinden als verfassungsrechtlich privilegierte Träger des Selbstverwaltungsrechts weniger geschützt als Gemeindeverbände.

B.

Die Anträge sind wegen fehlender Antragsbefugnis und der Versäumung der Antragsfrist unzulässig. Sie können daher gemäß § 15a Abs. 1 Satz 1 VerfGHG durch einstimmigen Beschluss des Verfassungsgerichtshofs zurückgewiesen werden.

I.

Die Anträge sind im Verfahren nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV statthaft. Gemäß Art. 130 Abs.1 Satz 1 LV kann die Landesregierung, der Landtag und jede Landtagsfraktion eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber beantragen, ob ein Gesetz oder eine sonstige Handlung eines Verfassungsorgans, soweit es sich nicht um eine Gesetzesvorlage handelt, verfassungswidrig ist. Den Antrag können nach Satz 2 auch Körperschaften des öffentlichen Rechts stellen – und damit auch die Antragstellerinnen als kommunale Gebietskörperschaften (vgl. §§ 1 Abs. 2 Satz 1, 64 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung – GemO –), soweit sie geltend machen, durch das Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans in eigenen Rechten verletzt zu sein (zum Vorrang des Verfahrens nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV gegenüber der Verfassungsbeschwerde nach Art. 130a LV vgl. etwa VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, juris Rn. 66 m.w.N.).

1. Die Antragstellerinnen wenden sich – so die Formulierung der Anträge – gegen die Unterlassung des aus ihrer Sicht nach Maßgabe des Konnexitätsprinzips verfassungsrechtlich gebotenen Mehrbelastungsausgleichs. Tauglicher Angriffsgegenstand eines Verfahrens nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV kann neben den in

der Vorschrift ausdrücklich genannten Angriffsgegenständen „Gesetz“ und „sonstige Handlung eines Verfassungsorgans“ auch das Unterlassen eines Verfassungsorgans sein. Letzteres hat der Verfassungsgerichtshof für das Verfahren nach Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV und die dort genannten Antragsteller bereits festgestellt, sofern ein der Verfassung widerstrebendes Untätigbleiben eines Verfassungsorgans geltend gemacht wird (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –, AS 26, 4 [8] sowie Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 und VGH O 27/07 –, AS 35, 263 [266]). Da Körperschaften des öffentlichen Rechts – nur eingeschränkt hinsichtlich des Erfordernisses der eigenen Rechtsbetroffenheit – den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV in gleicher Weise wie die Antragsteller nach Satz 1 anrufen können, steht auch hier ein Unterlassen bei einer angenommenen verfassungsrechtlichen Pflicht zum Tätigwerden einer „sonstigen Handlung eines Verfassungsorgans“ gleich.

Deshalb bedarf es vorliegend für die Frage der Statthaftigkeit eines Antrags nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV keiner Entscheidung darüber, wie die geltend gemachte Verfassungsrechtsverletzung einzuordnen ist. Mit Blick auf die den Antragstellerinnen im Zuge des Ausbaus der frühkindlichen Förderung gewährten Leistungen könnte auch von einem unzureichend gewährten Mehrbelastungsausgleich nach Art. 49 Abs. 5 LV auszugehen sein, welcher eher als – wenn auch nicht genügendes – Tätigwerden einzuordnen und somit als „sonstige Handlung eines Verfassungsorgans“ angreifbar sein dürfte. Sollte die finanzielle Entlastung der Kommunen wegen der Verpflichtung nach Art. 49 Abs. 6 LV erfolgt sein, könnte darin zugleich die Ablehnung eines Anspruchs nach Art. 49 Abs. 5 LV – also auch dann ein aktives Tun – zu sehen sein.

2. Den Antragstellerinnen fehlt die Antragsbefugnis, weil nach ihrem Sachvortrag die Verletzung ihrer Rechte nicht möglich ist. Unter Rechten im Sinne von Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV sind nur solche zu verstehen, die sich aus dem Wesen und der Aufgabe der Körperschaft ergeben, die also zu ihrem spezifisch hoheitlichen Aufgabenbereich gehören. Kommunale Gebietskörperschaften können sich daher im Wesentlichen auf die in Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 3 LV verankerte Selbstverwaltungsgarantie und das zum Rechtsstaatsprinzip zählende Willkürverbot berufen sowie auf Vorschriften, die ihrem Inhalt nach geeignet sind, das verfassungsrechtliche



Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 29. Juni 2015 – VGH N 7/14 –, juris Rn. 63 m.w.N.).

Vorliegend berufen sich die Antragstellerinnen auf eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 49 Abs. 5 LV. Diesen kommt nicht nur ein objektiv-rechtlicher Gehalt zu, sondern sie verleihen den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch eine subjektive Rechtsstellung (vgl. Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 4, 32; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 – 11/13 –, DVBl. 2015, 171, für die nordrhein-westfälischen Konnexitätsbestimmungen).

Der von den Antragstellerinnen auf Art. 49 Abs. 5 LV gestützte Anspruch setzt allerdings zwingend voraus, dass ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne dieser Bestimmung vorliegt. Hierfür muss die Aufgabenübertragung auf eine Entscheidung des Landes zurückgehen, also dem Land ursächlich zuzurechnen sein. Es gilt insoweit uneingeschränkt das Verursacherprinzip, d.h. dass die Kosten durch eine Entscheidung des Landes verursacht sein müssen. Dies ist bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers – so wie hier – auf eine mehrere Jahre zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt. Das Konnexitätsprinzip nach Art. 49 Abs. 5 LV greift gerade nicht, wenn gemeindliche Aufgaben letztlich nicht durch Landes-, sondern durch Bundesrecht bestimmt werden. Ein bloßes Unterlassen des Landes etwa in Form des „Unterlassens der Rückholung“ einer Aufgabe reicht als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag nicht aus (vgl. LT-Drucks. 14/3016, S. 3; Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 29 sowie entspr. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 – 11/13 –, DVBl. 2015, 171 [174 und 176]). Die hier vorliegende Konstellation ist kein Fall der Konnexität nach Art. 49 Abs. 5 LV, sondern der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 49 Abs. 6 LV, und allein in diesem Rahmen kann die unzureichende finanzielle Ausstattung geltend gemacht werden (vgl. entspr. Engelken, DÖV 2015, 184 [190 f.]; ders., NVwZ 2015, 342 [343]). Beide Säulen der einheitlichen kommunalen Finanzgarantie, nämlich der Mehrbelastungsausgleich nach Art. 49 Abs. 5 LV und die allgemeine Finanz-

garantie nach Art. 49 Abs. 6 LV, stehen insoweit nach der Konzeption des Art. 49 LV unabhängig neben einander (vgl. LT-Drucks. 14/3016, S. 4; Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 34). Insoweit werden die Kommunen zwar nicht durch das Konnexitätsprinzip im Sinne des Art. 46 Abs. 5 LV vor Mehrbelastungen geschützt, die durch Bundesrecht bestimmt werden. Sie sind aber angesichts der allgemeinen Finanzgarantie des Art. 49 Abs. 6 LV auch nicht schutzlos gestellt.

Zur Sicherung ihrer finanziellen Grundlagen sind die Kommunen auf den Finanzausstattungsanspruch aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV zwingend angewiesen. Anders als im Falle des Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 49 Abs. 5 LV ist daher im Rahmen des Art. 49 Abs. 6 auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Land verpflichtet ist, die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen. Denn bei bundesrechtlich zugewiesenen Aufgaben kann das Land vor allem, anders als die Kommunen, von seinen politischen Mitwirkungsrechten im Bund Gebrauch machen sowie landesrechtliche Aufgabenzuweisungen kraft eigener Gestaltungsmacht aufheben oder kostendeckend abändern (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [39 f. u. 47 f.]).

## II.

Darüber hinaus ist der Antrag auch deshalb unzulässig, weil die Antragstellerinnen die Antragsfrist des Art. 135 Abs. 2 Satz 2 LV i.V.m. § 23 Abs. 4 VerfGHG nicht eingehalten haben.

Gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 VerfGHG können Körperschaften des öffentlichen Rechts Anträge im Verfahren nach Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV nur binnen sechs Monaten einreichen. Die Frist beginnt nach § 23 Abs. 4 Satz 3 VerfGHG bei Rechtsnormen unterhalb des Ranges eines formellen Gesetzes (bei förmlichen Gesetzen ist der Zeitpunkt der Verkündung maßgeblich, vgl. § 23 Abs. 4 Satz 2 VerfGHG) und Verwaltungsvorschriften mit der Veröffentlichung der Vorschrift in dem hierfür bestimmten amtlichen Blatt. Im Übrigen beginnt die Frist gemäß § 23 Abs. 4 Satz 4 VerfGHG mit dem Zeitpunkt, in dem der antragsberechtigten Stelle die Handlung, über deren Gültigkeit zu entscheiden ist, bekannt geworden ist.

1. Ausgehend von der Annahme der Antragstellerinnen, dass die Beibehaltung der landesgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen bei der vorliegenden bundesgesetzlichen Aufgabenerweiterung die Konnexitätsfolgen aus Art. 49 Abs. 5 LV auslöst und hinsichtlich der hiernach erforderlichen Kostenregelung und der Schaffung eines Mehrbelastungsausgleichs ein Unterlassen der ausgleichspflichtigen Stellen gegeben ist, findet § 23 Abs. 4 Satz 4 VerfGHG sinngemäße Anwendung. Im Falle eines Unterlassens ist die Vorschrift dahingehend auszulegen, dass die Frist mit dem Bekanntwerden der Unterlassung und der daraus folgenden – unterstellten – Handlungspflicht zu laufen beginnt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 – 11/13 –, DVBl. 2015, 171 [173], zu § 52 Abs. 2 des Verfassungsgerichtshofgesetzes NRW). Danach ist die Antragsfrist abgelaufen.

Im vorliegenden Fall müssen die angeblich handlungspflichtigen Stellen ihrer unterstellten Handlungspflicht zu einem verfassungsrechtlich festgelegten Zeitpunkt nachkommen, der den Anknüpfungspunkt für den Fristbeginn bildet. Soweit die Antragstellerinnen sich demgegenüber darauf berufen, die Ausschlussfrist werde erst bei eindeutiger Erfüllungsverweigerung in Lauf gesetzt, betrifft dies nur den – hier nicht gegebenen – Fall einer fortdauernd bestehenden Handlungspflicht (vgl. zu § 64 Abs. 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes BVerfGE 107, 286 [296 f.]).

Denn gemäß Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV hat das Land bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung des Konnexitätsprinzips „gleichzeitig“ Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Die Verfassungsbestimmung fordert also, dass über die Kostendeckung im Falle einer Ausgleichspflicht nach Maßgabe des Konnexitätsprinzips in engem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung zu entscheiden ist (vgl. hierzu § 2 Abs. 4 des Konnexitätsausführungsgesetzes – KonnexAG –). Hierfür hat das Land eine Prognose der mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Kosten anzustellen, der eine fundierte, von realistischen Annahmen ausgehende Kostenabschätzung zugrunde liegen muss (vgl. § 2 Abs. 1 und 3 Satz 2 KonnexAG; Stamm, a.a.O., Art. 49 Rn. 30). Die in Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV vorgesehene Gleichzeitigkeit gilt ebenso für die in Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV vorgesehene Pflicht zur Schaffung eines Mehrbelastungs-

ausgleichs im Falle ungenügender Kostendeckungsregelungen. Nur dann kann sich das Land die finanziellen Konsequenzen seiner Entscheidungen über die Übertragung von Aufgaben an die Kommunen oder deren Erweiterung umfassend vor Augen führen und eine tragfähige Kostendeckungsregelung treffen (vgl. Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 59, 77).

„Gleichzeitig“ in diesem Sinne bedeutet darüber hinaus auch „einmalig“. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 und 2 LV fordern die Regelung der Frage der Kostendeckung einschließlich des erforderlichen Mehrbelastungsausgleichs für die gesamte Dauer der kommunalen Aufgabenerfüllung, und zwar einmal zu deren Beginn. Die dieser Regelung zugrundeliegende Kostenprognose bleibt maßgeblich; die genannten Vorschriften enthalten keine Pflicht zum Anpassen der Kostenentscheidung. Denn nur bei Einmaligkeit der Konnexitätsfolgenregelung kann diese ihre – bereits beschriebene – Warnfunktion erfüllen. Im Übrigen bleiben die Kommunen auch ohne die Möglichkeit der Korrektur einer sich als fehlerhaft herausstellenden Kostenprognose wegen der allgemeinen – allerdings von ihrer Finanzkraft abhängigen – Finanzgarantie in Art. 49 Abs. 6 LV, wie bereits oben gesagt, nicht schutzlos (vgl. Engelken, a.a.O. Rn. 91; ders., DÖV 2015, 184 [190 f.] und NVwZ 2015, 342 [343] sowie die Begründung zum Entwurf der Änderung des Art. 49 LV, LT-Drucks. 14/3016, S. 4).

Hiervon ausgehend ist für die von den Antragstellerinnen angenommene Handlungspflicht verfassungsrechtlich ein bestimmter Zeitpunkt festgelegt, nämlich derjenige, zu dem das Land die bundesgesetzliche Ausweitung der frühkindlichen Förderung selbst zu verantworten hat. Dafür könnte – auf der Grundlage des Vortrags der Antragstellerinnen – auf die Verkündung des Kinderförderungsgesetzes vom 10. Dezember 2008 mit dem dort geregelten Ausbau der Kleinkindbetreuung und der Überantwortung der Entscheidung über die örtlichen Träger der Jugendhilfe an das Land oder jedenfalls auf das Inkrafttreten der Überantwortung und der Aufgabenerweiterung im SGB VIII (16. Dezember 2008 bzw. 1. August 2013) abgestellt werden. Sollte dem Land aufgrund der auf ein Bundesgesetz zurückzuführenden Aufgabenerweiterung eine Überlegungs- und Verhandlungszeit einzuräumen sein, entsteht die Handlungspflicht zumindest in einem engen zeitlichen

Zusammenhang mit der Überantwortung an das Land. Der Zeitpunkt des Bekanntwerdens dieser Handlungspflicht ist maßgeblich für den Beginn der sechsmonatigen Antragsfrist; bei Einreichung des Antrags am 30. Dezember 2014 war diese in jedem Fall abgelaufen.

Soweit die Antragstellerinnen hiergegen geltend machen, das Gleichzeitigsgebot binde nur die nach Art. 49 Abs. 5 LV ausgleichspflichtigen Stellen, schaffe für die Kommunen aber nicht die Obliegenheit, einen vom Land versäumten Mehrbelastungsausgleich unmittelbar geltend zu machen, lässt sich dies mit den gesetzgeberischen Erwägungen für die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips nicht vereinbaren. Dieses dient nicht nur dem Schutz der Kommunen vor zusätzlichen finanziellen Belastungen, sondern soll zugleich das Kostenbewusstsein für und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben schärfen (vgl. die Begründung zum Entwurf der Änderung des Art. 49 LV, LT-Drucks. 14/3016, S. 3). Da es hierfür einer zügigen Klärung der finanziellen Folgen bedarf, kann nicht zugunsten der Antragstellerinnen der Beginn der Antragsfrist auf den Zeitpunkt der endgültigen Erfüllungsverweigerung seitens des Landes verschoben werden.

Insofern ergeben sich auch aus der im „Eckpunktepapier“ aus dem Jahre 2008 niedergelegten Revisionsklausel keine Folgerungen. Diese ist Teil der getroffenen finanziellen Regelungen zwischen Land und Kommunen. Verfassungsrechtliche Folgerungen lassen sich aus der Revisionsklausel hingegen nicht ableiten; sie begründet insbesondere keine fortdauernde verfassungsrechtliche Handlungspflicht.

2. Nichts anderes gilt, wenn man den Standpunkt einnimmt, dass mit der Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift vom 15. September 2008 eine Festlegung auf einen finanziellen Ausgleich nach Art. 49 Abs. 6 LV erfolgt ist. Damit verbunden wäre eine konkludente Ablehnung des Mehrbelastungsausgleich nach Maßgabe des Art. 49 Abs. 5 LV. Die Antragsfrist würde in diesem Fall gemäß § 23 Abs. 4 Satz 3 VerfGHG mit der Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift im November 2008 in Lauf gesetzt. Hiervon ist auch auszugehen, wenn mit der Verwaltungsvorschrift zwar eine Regelung nach Art. 49 Abs. 5 LV getroffen wurde, diese aber unzureichend war.

C.

Die Anschlussanträge sind ebenfalls unzulässig. Da die beiden Anschlussantragstellerinnen sich der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag mit am 19. Juni 2015 eingereichtem Schriftsatz gemäß § 23 Abs. 5 VerfGHG angeschlossen haben, handelt es sich – weil die Frist für den Normprüfungsantrag gemäß § 23 Abs. 4 VerfGHG bereits abgelaufen war – um eine unselbständige Anschließung. In einem solchen Fall wird nach § 23 Abs. 5 Satz 3 VerfGHG der Anschluss wegen seiner akzessorischen Verknüpfung mit dem Verfahren, an das der Anschluss erfolgt ist, unwirksam, wenn die Anträge der Antragstellerinnen – wie hier – als unzulässig zurückgewiesen werden (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 13. Oktober 1995 – VGH N 4/93 –, juris Rn. 56).

D.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 VerfGHG). Gründe dafür, die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen gemäß § 21 Abs. 3 VerfGHG anzuordnen, liegen nicht vor.

gez. Dr. Brocker

gez. Kestel

gez. Dr. Saftig