

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/3639

Ministerium für Bildung
und Frauen
des Landes Schleswig-Holstein

Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Martin Kayenburg

im Hause

Kiel, 6. November 2008

Ministerin

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen das von der Landesregierung in Auftrag gegebene Rechtsgutachten „Das Schleswig-Holsteinische Schulgesetz vom 24. Januar 2007 und die Anforderungen an das Konnexitätsprinzip nach Art. 49 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein“ von Herrn Professor Dr. Stefan Koriath, Ludwig-Maximilians-Universität München zur Kenntnis.

Mit freundlichem Gruß

gez.
Ute Erdsiek-Rave

Anlage

Brunswiker Straße 16 - 22
24105 Kiel
Telefon (04 31) 9 88 - 57 01
Telefax (04 31) 9 88 - 58 14
e-mail: Pressestelle@mbf.landsh.de
Internet: www.mbf.schleswig-holstein.de
Bus: Linie 22, 32, 33, 61, 62

**Das Schleswig-Holsteinische Schulgesetz vom 24. Januar 2007
und die Anforderungen des Konnexitätsprinzips nach Art. 49
Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein**

Rechtsgutachten

von

Prof. Dr. Stefan Koriath

Ludwig-Maximilians-Universität München

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht

I. Problemstellung

Das Schleswig-Holsteinische Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24. Januar 2007

GVOBl. 2007, S. 39.

normiert eine Reihe organisatorischer Veränderungen des Schulwesens im Land. Über deren Kostenfolgen gibt es, insbesondere zwischen dem Land und den kommunalen Schulträgern, Meinungsverschiedenheiten. Einzelne Kommunen und kommunale Verbände behaupten, es sei mit erheblichen finanziellen Mehrbelastungen zu rechnen, für die das Land einzustehen habe.

Hierbei geht es vor allem um folgende Neuerungen:

§ 9 SchulG gibt eine neue Untergliederung der Schularten vor. Bestehende oder neu einzurichtende Schulen müssen eine der in dieser Bestimmung genannten Schularten anbieten. Die neu eingeführte Regionalschule (§§ 9 Abs. 1 Nr. 2a, 42 SchulG) ersetzt die bisherigen Hauptschulen und Realschulen. Die kommunalen Schulträger haben bestehende Haupt- und Realschulen durch Schulartänderung (§§ 59, 58 SchulG) oder eine organisatorische Verbindung (§ 60 SchulG) in Regionalschulen umzuwandeln. § 146 Abs. 1 SchulG räumt hierzu eine Übergangsfrist bis zum 31. Juli 2010 ein.

Die §§ 9 Abs. 1 Nr. 2b, 43 SchulG führen die Gemeinschaftsschule ein. In ihr können Abschlüsse der Sekundarstufe I in einem gemeinsamen Bildungsgang erreicht werden; die Gemeinschaftsschule kann eine gymnasiale Oberstufe haben. Nach § 43 Abs. 2 S. 1 SchulG entstehen Gemeinschaftsschulen auf Antrag der Schulträger durch die Verbindung von Schulen verschiedener Schularten oder durch eine Schulartänderung. Die bestehenden Gesamtschulen werden gemäß § 147 Abs. 1 S. 1 SchulG mit Ablauf des 31. Juli 2010 zu Gemeinschaftsschulen, sofern sich der Schulträger nicht für einen früheren Zeitpunkt entscheidet.

§§ 44 Abs. 2 S. 1 SchulG führt den achtjährigen gymnasialen Bildungsgang ein. Die Vorschrift ist am 1. August 2008 in Kraft getreten; Übergangsregelungen enthält § 148 Abs. 2 SchulG. § 44 Abs. 3 SchulG i.V.m. der Landesverordnung über die Gestaltung der Oberstufe und der Abiturprüfung in den Gymnasien und Gemeinschaftsschulen (OAPVO) vom 2. Oktober 2007

NBl. MBF. Schl.-H. S. 285.

sieht die Profiloberstufe vor. Sie ersetzt das Kurssystem durch den Unterricht im Klassenverband.

Nach § 3 Abs. 3 der Landesverordnung über Grundschulen vom 22. Juni 2007

NBl. MBF. Schl.-H. S. 145.

sollen insbesondere in der Eingangsphase der Grundschule jahrgangsübergreifende Lerngruppen gebildet werden.

Möglicherweise kostenrelevante Vorschriften enthält schließlich die Landesverordnung über die Bestimmung der Mindestgröße von öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren (Mindestgrößenverordnung - MindGrVO) vom 11. Juni 2007.

NBl. MBF. Schl.-H. S. 145.

Neben den Mindestgrößen nach § 1 verpflichtet § 2 MindGrVO bei Schulen, welche die Mindestgrößen unterschreiten, Schulträger und Kreis zur Aktualisierung der Schulentwicklungsplanung und gegebenenfalls zu geeigneten Anpassungsmaßnahmen.

Das Schulgesetz enthält keine Zuweisungstatbestände, die das Land zu zweckgebundenen Zuweisungen an die kommunalen Schulträger wegen der genannten organisatorischen Veränderungen verpflichteten. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Schulgesetz,

LT-Drs. 16/1000.

der die Einführung von Regionalschulen noch nicht vorsah, führt zu den Kosten aus, es sei in mehreren Bereichen mit Mehraufwendungen und zugleich Einsparungen zu rechnen, deren jeweilige Höhe in jedem Einzelfall nicht quantifizierbar sei. Der Entwurf benennt sodann ohne Schätzungen der Summen einzelne Bereiche mit möglichen Mehrbedarfen und Einsparungen.

Vgl. LT-Drs. 16/1000, S. 2 ff.

In den parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfs, in deren Verlauf die Regionalschule Eingang in das Gesetz fand, sind die Kostenfolgen für die Schulträger kontrovers diskutiert worden.

Vgl. insbesondere die Beratungen der 46. Plenarsitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 13. Dezember 2006 (Protokoll 16/46, S. 3338 ff.) in Auseinandersetzung mit einem Antrag der Fraktion der FDP zu den finanziellen Auswirkungen der Schulstrukturereform, LT-Drs. 16/1137 vom 5. Dezember 2006.

Stellungnahmen des Städteverbandes (vom 28. November 2006) und des Gemeindetages (vom 29. November 2006),

Landtags-Umdrucke 16/1529 und 16/1547.

die sich ebenfalls noch nicht auf die Regionalschule bezogen, befürchteten erhebliche Mehrkosten für die Schulträger. In die gleiche Richtung zielt eine Resolution der Landeshauptstadt Kiel vom 18. September 2008, wonach die Stadt die aus der Schulreform „entstehenden Kosten [...] nicht alleine finanzieren könne“.

Die Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten über die zukünftigen Kosten der kommunalen Schulträgerschaft werfen die Frage auf, ob das Konnexitätsprinzip des Art.

49 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung (LV) den Gesetzgeber verpflichtet, wegen der genannten organisatorischen Veränderungen im Schulwesen Kostentrags- und Kostenerstattungsregelungen im Schulgesetz oder in einem anderen Gesetz, vor allem dem Finanzausgleichsgesetz, vorzusehen. Eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages vom 22. Juli 2008 kommt zu dem Ergebnis, die Schulreform löse „grundsätzlich Konnexität aus“.

Landtags-Umdruck 16/3415, S. 8.

Die nachfolgenden Ausführungen untersuchen die Einschlägigkeit des Konnexitätsprinzips nach Voraussetzungen und Rechtsfolgen (II.) und nehmen zu Rechtsschutzfragen Stellung (III.).

II. Voraussetzungen und Rechtsfolgen des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips nach Art. 49 Abs. 2 LV

1. Zur Bedeutung des Konnexitätsprinzips

Seit den 1990er Jahren - Rheinland-Pfalz war 2004 das letzte Land - haben alle Flächenländer verfassungsrechtliche Konnexitätsregelungen eingeführt oder verschärft, die im Sinne einer Gesetzeskausalität Aufgabenübertragungen des Landesgesetzgebers, die sich an die Kommunen richten, mit Kostenregelungen verknüpfen. Es lassen sich zwei Spielarten des Konnexitätsprinzips unterscheiden. Das relative Konnexitätsprinzip verpflichtet den Landesgesetzgeber, Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene mit Regelungen über die Kostentragung zu verbinden. Das strikte Konnexitätsprinzip verlangt nicht nur Kostenregelungs-, sondern im Fall der Mehrbelastung der kommunalen Ebene auch Kostenerstattungsregelungen.

Vgl. zu den beiden Gruppen *F. Schoch/J. Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, S. 160 ff. Eingehend *Hans-Günter Henneke*, Durchbruch bei Verankerung des Konne-

xitätsprinzips im Landesverfassungsrecht, Der Landkreis 2004, S. 152 ff.; ders., Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien der Kommunen im Spiegel der Rechtsprechung, ebda., S. 166 ff.

Das Konnexitätsprinzip hat zwei Grundfunktionen. Es schützt erstens das bundes- und landesverfassungsrechtlich verbürgte kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 46 Abs. 1 LV) in Gestalt der kommunalen Finanzhoheit. Hierbei konkretisiert es die Verantwortung des Landes für eine aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung, die sich aus der staatsorganisatorischen (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG) und finanzverfassungsrechtlichen (vgl. Art. 106 Abs. 9 GG) Einordnung der Kommunen in die Länder ergibt. Es entfaltet zweitens eine Warnfunktion, die sich an den Landesgesetzgeber richtet, der kostenträchtige Gesetze zu Lasten der Gemeinden erlässt. Beide Funktionen konkretisieren das Verursacherprinzip: Wenn und soweit das Land Kosten kommunaler Aufgabenerfüllung verursacht, hat es für die Kosten einzustehen.

Zur doppelten Funktion des Konnexitätsprinzips vgl. nur VerfG Sachsen-Anhalt, LKV 2005, 218; LVerfGE 11, 429 (445 ff.); VerfG Bbg., LVerfGE 7, 144 (159); BVerfGE 103, 332 (363); *F.-M. Fruhner*, Konnexitätsprinzip und Funktionalreform in Sachsen-Anhalt, LKV 2005, 200 ff. (200); *Christian Starck*, Die Finanzausstattung der Kommunen im Spiegel der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, Nds. VBl. 2005, Sonderheft, S. 36 ff. (38); *Günther Macht/André Scharer*, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, DVBl. 2008 S. 1150 ff. (1155).

Zur Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Grundvoraussetzung kommunaler Finanzhoheit enthält die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein unterschiedliche Regelungen. Sie greifen teils die Vorgaben des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 3, Art. 106 Abs. 5 und 6 GG) auf, teils ergänzen sie diese. Das Landesrecht folgt dabei dem Prinzip der dualistischen Finanzgarantie durch zwei Säulen. Die erste Säule sichert die angemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene durch die Garantie originärer kommunaler Steuereinnahmen und den kommunalen Finanzausgleich. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden fließen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Maßgaben der Steuergesetze Einnahmen aus den Realsteuern und den sonstigen Kommunalsteuern zu (Art. 48 LV). Diese erste Säule verwirklicht die allgemeine Finanzausstattungspflicht

des Landes. Sie nimmt den kommunalen Aufgabenbestand in seiner Gesamtheit in den Blick. Um die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern, stellt ihnen das Land Mittel im Wege des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung (Art. 49 Abs. 1 LV). Die zweite Säule bildet die besondere, von der kommunalen Finanzkraft unabhängige Ausgleichsregelung in Gestalt des Konnexitätsprinzips für die Kosten, die für bestimmte übertragene Aufgaben entstehen. Art. 49 Abs. 2 LV lautet: „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Das für die Auslegung und Anwendung des Konnexitätsprinzips bedeutsame Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich ist dadurch bestimmt, dass der Finanzausgleich eine allgemeine, von einzelnen Aufgaben und Ausgaben unabhängige Finanzgarantie erfüllt. Auf der Grundlage eigener Einnahmen und der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich kann die Gemeinde eine finanziell relativ stabile Lage herstellen, die durch quantitativ berechenbare Einnahmen gekennzeichnet ist. Die gesetzliche Übertragung einer kostenträchtigen Aufgabe ist ein Eingriff in dieses System zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, weil die für diese Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel vermindert werden. Diesen Eingriff auszugleichen ist Aufgabe des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips als variables Element, das nicht quantitativ-fiskalisch, sondern qualitativ-aufgabenbezogen ist.

Schoch/Wieland, aaO, S. 156 ff.; *S. Mückl*, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998, S. 81.

Das Landesrecht hat sich für ein striktes Konnexitätsprinzip entschieden, weil es neben der Kostentragungsregelung auch einen Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen verlangt. Seine Voraussetzungen und Rechtsfolgen sind mit Blick auf die unter I. genannten organisatorischen Änderungen des Schulwesens durch das Schulgesetz 2007 und die ausführenden Rechtsverordnungen zu überprüfen.

2. Tatbestand des Art. 49 Abs. 2 LV

Die Tatbestandsseite des Art. 49 Abs. 2 LV steht in Verbindung mit Art. 46 Abs. 4 LV, wonach die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden können. Öffentliche Aufgaben können (zuvor) staatliche oder auch (zuvor freiwillige) kommunale Aufgaben sein, die der kommunalen Ebene als Weisungs- oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen werden.

Die Erstreckung des Begriffs der öffentlichen Aufgaben auch auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ist unstrittig. Die ergibt sich aus dem Wortlauf des Art. 49 Abs. 2 LV („verpflichtet“) und rechtfertigt sich daraus, dass dem Gesetzgeber häufig ein Gestaltungsspielraum eröffnet ist, wie er eine Aufgabe klassifiziert. Hiervon kann es nicht abhängen, ob das Konnexitätsprinzip eingreift, vgl. *F. Lohse*, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, 2006, S. 150, 166. Zur insoweit übereinstimmenden Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern *H. Meyer*, in: R. Litten/M. Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 2007, Art. 72 Rdnr. 53. Aus der Rechtsprechung: StGH B-W, DVBl. 1999, 1351 (1351 f.); VerfGH Sachsen, SächsVBl. 2001, 61 (63).

a) Änderung des Aufgabenumfanges oder des Aufgabenstandards?

Sowohl nach altem als auch nach neuem Recht (§ 53 SchulG) sind die Gemeinden Schulträger der allgemeinbildenden Schulen. Die daraus folgende Pflicht zur Einrichtung und Unterhaltung von Schulen obliegt den Schulträgern unverändert als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe.

Der primäre Anwendungsfall des Konnexitätsprinzips, die erstmalige Übertragung einer zuvor von den Gemeinden überhaupt nicht wahrgenommenen Aufgabe, greift folglich nicht. Das Konnexitätsprinzip hat jedoch noch einen weiteren, sekundären Anwendungs-

bereich, der allerdings im Einzelfall erheblich schwieriger zu fassen ist als die erstmalige Aufgabenzuweisung. Das Problem zeigt sich bereits daran, dass unterschiedliche Formeln zur Umschreibung dieses Falles anzutreffen sind. So ist davon die Rede, das Konnexitätsprinzip könne auch dann greifen, wenn eine bereits bestehende gemeindliche Aufgabe qualitativ oder quantitativ verändert werde, wenn der „status quo“ zu Ungunsten der Gemeinden verschlechtert werde.

So VerfG Bbg., LKV 2002, 323 (324), wobei nicht ganz deutlich ist, ob die Formulierung den Tatbestand oder die Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips meint.

Zum Teil heißt es, das Konnexitätsprinzip greife auch, wenn „Standards der Aufgabenerfüllung erhöht werden“.

So die Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der dortigen kommunalen Spitzenverbände zum Konnexitätsprinzip nach Art. 72 LV M-V vom 20. März 2002 (AmtsBl. M-V 2002, 314); *F. Lohse*, aaO, S. 167 f.; *U. Gundlach*, Die „Finanzgarantie“ des Art. 87 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, LKV 1999, 201 (204).

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat in seiner Stellungnahme zur Auslegung des Konnexitätsprinzips ausgeführt, Art. 49 Abs. 2 LV erfasse auch die Verpflichtung zur Erfüllung solcher Aufgaben, „für deren Erfüllung - auch hinsichtlich des Umfangs oder des Standards - die Kommunen neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden“.

LT-Drs. 14/1245, S. 18.

Klarheit, ob die Veränderung einzelner Aufgaben der Schulträgerschaft dem Tatbestand des Art. 49 Abs. 2 LV unterfällt, kann nur unter Rückgriff auf den Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips geschaffen werden. Der Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch Schutz der finanziellen Selbstbestimmung der Kommunen kann nur betroffen sein, wenn von den Gemeinden beim Aufgabenumfang oder beim Standard der Aufgabenerfüllung mehr als vor der Rechtsänderung verlangt wird. Dann liegt ein Eingriff in die

Eigenverantwortlichkeit als Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie vor, der typischerweise mit höheren Kosten verbunden ist.

Vgl. auch *F. Schoch*, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 93 (115 ff.).

Die an den Gesetzgeber gerichtete Warnfunktion kann nur greifen, wenn das Gesetz unmittelbar kausal eine Aufgabenmehrbelastung vorsieht; hängt diese vom Verhalten des kommunalen Verwaltungsträgers ab, kann der Gesetzgeber hierfür nicht in die Verantwortung genommen werden.

Schon beim Tatbestand des Konnexitätsprinzips kommt es deshalb darauf an, ob es nach der neuen Gesetzeslage in den selbstverantwortlichen Entscheidungsbereich des kommunalen Verwaltungsträgers gehört, den Standard der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Schulträgerschaft zu beeinflussen. Entfaltet sich hierin die kommunale Selbstverwaltung, können die Folgen dem Gesetzgeber nicht angelastet werden. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vollzieht sich hier nicht über die finanzbezogenen Regelungen des Konnexitätsprinzips, sondern durch die vorgelagerte Entscheidungsfreiheit bei der Aufgabenerfüllung. Das Konnexitätsprinzip hat nur solche Einschränkungen der Finanzhoheit der Gemeinden auszugleichen, die für diese unabwendbar sind und unmittelbar durch das Landesgesetz verursacht sind.

In diese Richtung etwa VerfGH Saarland, AS RP-SL 34, 1 ff.

Nach diesen Maßstäben ist festzustellen, dass die organisatorischen Veränderungen des Schulwesens im Zuge des neuen Schulrechts den Umfang der insgesamt vom Schulträger zu erfüllenden Aufgaben nicht erweitern. Letztlich bestimmt die Zahl der Schüler darüber, wie viele Schulen zu errichten und zu unterhalten sind. Dies entzieht sich der Steuerung sowohl des Gesetzgebers als auch des Schulträgers. Anders könnte dies nur sein, wenn die veränderte Organisation ein grundlegend verändertes Verhalten der Schüler im Sinne eines längeren und damit für den Verwaltungsträger aufwendigeren Schulbesuchs unmittel-

bar kausal veranlassen würde (z.B. durch Ausweitung der Schulpflicht). Hierfür gibt das neue Recht jedoch keine Anhaltspunkte. Auf mittlere Sicht dürfte die Einführung des achtjährigen Gymnasiums hier eher eine Entlastung der kommunalen Schulträger mit sich bringen. Schwieriger stellt sich die Frage des Aufgabenstandards dar. Hier ist zu unterscheiden, ob die organisatorischen Veränderungen des Schulwesens Standardänderungen mit sich bringen.

b) Die einzelnen Veränderungen

aa) Gymnasien und gymnasiale Oberstufe

Am 1. August 2008 ist § 44 SchulG in Kraft getreten. § 44 Abs. 2 SchulG sieht für das Gymnasium nur noch acht Schulleistungsjahre mit nur noch fünf Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe I vor. Aus § 148 Abs. 2 und 3 SchulG folgt, dass das achtjährige Gymnasium erstmals für solche Schülerinnen und Schüler gilt, die sich im Schuljahr 2008/09 in der Jahrgangsstufe 5 befinden. Soweit Schülerinnen und Schüler in diesem Schuljahr die Jahrgangsstufen 12 und 13 besuchen, können sie noch unter den Bedingungen des Kursystems die Oberstufe durchlaufen und das Abitur ablegen.

Die Einführung des achtjährigen Gymnasiums wird möglicherweise - jedenfalls bis zum Abschluß der Einführungsphase im Jahre 2015 - erhöhte Anforderungen an den Schulträger stellen. Zumindest möglich erscheint dies auch mit Blick auf die Einführung der Profiloberstufe (§ 44 Abs. 3 SchulG), soweit der jetzt vorgesehene Unterricht im Klassenverband organisatorischen Mehraufwand bei den sächlichen Verwaltungsmitteln, insbesondere den erforderlichen Räumen, verlangen sollte. Grundsätzlich hat aber die gegenteilige Vermutung mehr Plausibilität, wonach der Unterricht im Klassenverband wegen der geringeren Zahl der gleichzeitig zu unterrichtenden Lerngruppen eine geringere Anzahl von Räumen erfordert. Auch die höhere Stundenzahl pro Woche in der Mittelstufe könnte zwar die Nachfrage nach Mittagessen in der Schule, nach „Eigenlernzonen“ und auch Lehrerarbeitsplätzen steigern. Ein zwingender räumlicher Mehrbedarf ist daraus aber

nicht abzuleiten. Diese Aktivitäten können auch in den bestehenden Räumlichkeiten stattfinden. Schon unter der Geltung des Schulgesetzes alter Fassung betrug die Wochenstundenzahl in den Jahrgangsstufen 9 und 10 mehr als 30 Stunden. Anders als beim durchgängigen Unterricht im Klassenverband in der Oberstufe erforderte gerade das Kurssystem die Einbeziehung der Nachmittagsstunden in die Stundenplanung. Dementsprechend sah § 14 Abs. 3 SchulG a.F. vor, dass in der Oberstufe verbindlicher Unterricht auch am Nachmittag stattfindet.

Insgesamt erscheint es plausibel, dass sich in diesem Zusammenhang durch das neue Recht die Anforderungen an die bauliche Beschaffenheit der erforderlichen Räume vermindern. Wenn der Gesetzgeber dies zugrundegelegt hat, ist dies nicht rechtsfehlerhaft. Mehr als eine typisierende Vorgehensweise und Abschätzung kann dem Gesetzgeber hierbei nicht abverlangt werden. Wie in anderen Bereichen der Gesetzgebung ist es nicht erforderlich, jeden denkbaren Anwendungsfall und jede mögliche Wirkung des Gesetzes vorherzusehen und in die Entscheidung mit einzubeziehen. Das Gesetz als abstrakt-generelle Norm verlangt vom Gesetzgeber die Abschätzung typischer Folgen. Bei diesen durfte der Gesetzgeber schließlich berücksichtigen, dass auch bei den Gymnasien aufgrund der demographischen Entwicklung die Schülerzahlen erheblich zurückgehen werden.

bb) Gemeinschaftsschulen

Bei den weiteren organisatorischen Änderungen des Schulwesens ist schon die Erfüllung des Tatbestandes des Art. 49 Abs. 2 LV praktisch ausgeschlossen. Die Einführung einer Gemeinschaftsschule und die damit verbundene Ausgestaltung als offene Ganztagschule beruht auf einer eigenständigen Entscheidung des kommunalen Schulträgers. Das Gesetz eröffnet hierzu die Möglichkeit. Diese Gestaltungsmöglichkeit ändert zwar nichts an der Einordnung der damit verbundenen Aufgaben der Schulträgerschaft als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Sie schließt es aber praktisch aus, die konkrete Einführung der Gemeinschaftsschule unmittelbar auf die Entscheidung des Gesetzgebers zurückzuführen.

Soweit das Schulgesetz für vorhandene Gesamtschulen die Schulartänderung vorgibt (§ 147 Abs. 1 S. 1 SchulG), ist dies eine Umwandlung ohne Standarderhöhung und Mehraufwand. Die Anforderungen an die Schülerzahl liegen bei den Gemeinschaftsschulen unterhalb der an den Gesamtschulen im Land tatsächlich gegebenen Schülerzahlen; die gesetzliche Umwandlung bedeutet auch insoweit keine Standarderhöhung.

cc) Regionalschulen

§ 12 SchulG a.F. sah die Hauptschule als Schulart der Sekundarstufe I mit mindestens fünf Klassenstufen und einer optionalen 10. Klassenstufe vor. Der Bildungsabschluss wurde ohne Abschlussprüfung erreicht. Nach § 12 Abs. 2 SchulG a.F. sollte die Hauptschule mindestens einzügig geführt werden. § 13 SchulG a.F. regelte die Realschule, die zur Erlangung des Realschulabschlusses eine Abschlussprüfung vorsah. Die Realschule hat danach sechs Klassenstufen und sollte nach § 13 Abs. 3 SchulG a.F. mindestens zweizügig geführt werden.

Die Einführung der neuen Schulart der Regionalschule im Schulgesetz von 2007 verband der Gesetzgeber auch mit dem Ziel, der demographischen Entwicklung Rechnung zu tragen und den Schulträgern die Möglichkeit effizienterer Gestaltung der Schulstrukturen zu geben.

Bei der Regionalschule, die die Funktionen der Haupt- und Realschulen übernimmt, regelt zwar das Gesetz unmittelbar den Schulartwechsel jeder einzelnen bestehenden Hauptschule oder Realschule (§ 146 Abs. 1 S. 1 SchulG). Daraus entstehen aber nicht kraft Gesetzes und zwingend neue Organisationseinheiten, die dann unter Umständen zusätzlichen Raumbedarf aufwerfen oder in anderer Weise den jetzigen Aufwand für den Schulbetrieb erhöhen. Soweit zahlreiche Regionalschulen nicht auf der möglichen Schulartänderung einer bestehenden Haupt- oder Realschule beruhen, sondern durch die organisatorische Verbindung mehrerer Schulen zu einer neuen Schule entstanden sind oder in Zukunft entstehen werden, beruht dies auf einer Entscheidung des konkreten Schulträgers, die der

Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde bedarf (§ 60 Abs. 1 SchulG). Aber auch dies führt nicht zwingend zu einer Ausweitung der mit der Schulträgerschaft verbundenen Aufgaben, weil bestehende Schulstandorte weiterhin genutzt werden können. Es obliegt der Entscheidung des Schulträgers, ob er sich unter Nutzung der bisherigen Schulgebäude für einen Schulbetrieb mit einer oder mehreren Außenstellen entschließt oder bauliche Veränderungen vornimmt. Das Schulgesetz macht hierzu keine Vorgaben; soweit sich die Standards der Aufgabenwahrnehmung erhöhen sollten, beruht dies unmittelbar auf der Entscheidung des Schulträgers. Der Landesrechnungshof geht insgesamt offenbar davon aus, die Regionalschule werde zu keinem nennenswerten Mehraufwand führen. In seinen Bemerkungen 2008 heißt es (S. 99): „Insgesamt gesehen wird etwa die Hälfte der Schülerinnen und Schüler bereits an einem gemeinsamen Schulstandort unterrichtet, so dass dort die neue Schulform ‚Regionalschule‘ ohne Weiteres eingeführt werden kann. Etwa ein Drittel der Schülerinnen und Schüler wird derzeit in benachbarten Schulen unterrichtet. Hier könnte jeweils ein Standort als Außenstelle weitergeführt werden, um Schulbaumaßnahmen zu vermeiden. Lediglich bei etwa einem Sechstel der Schülerinnen und Schüler drängt sich aufgrund der bestehenden Schulstruktur keine Zusammenlegung ohne grundlegende Veränderungen auf. Die Frage des Schulraum- bzw. Investitionsbedarfs spielt bei den Überlegungen der Träger dieser Schulen nur eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Überwiegend zeichnen sich pragmatische Lösungen ab. Die Regionalschule kann weitgehend eingeführt werden, ohne dass umfangreiche Baumaßnahmen erforderlich sind.“ Diese verwaltungsökonomischen Bewertungen bedeuten, rechtlich gewendet: Die Einführung der Regionalschule bedeutet keine gesetzlich auferlegte und unabwendbare Erhöhung des kommunalen Standards bei der Schulträgerschaft.

dd) Jahrgangsübergreifendes Lernen in der Grundschule

Wenig plausibel erscheint es weiterhin, dass die Einführung eines jahrgangsübergreifenden Unterrichts in der Eingangsphase der Grundschule (§ 3 Abs. 3 der LandesVO über Grundschulen) die bestehende Schulträgerschaft bei den Grundschulen mit zusätzlichem Aufwand belastet. Das Gegenteil dürfte zutreffen: Der übergreifende Unterricht verringert

die Zahl gleichzeitiger Lerngruppen in der Grundschule und damit den nötigen räumlichen und sachlichen Aufwand.

§ 5 Abs. 3 SchulG a.F. sah vor, den Unterricht für alle Fächer- und Lernbereiche in derselben Gruppe (Klasse) zu erteilen, soweit für einzelne Schularten nichts anderes bestimmt war. Der verbindliche Unterricht konnte danach u.a. auch teilweise jahrgangsübergreifend erteilt werden. Der den Bildungsauftrag der Grundschule definierende § 11 SchulG a.F. traf dazu keine besonderen Vorgaben. Entsprechend der geltenden Rechtslage regelte aber bereits § 11 Abs. 2 S. 3 SchulG a.F., dass die Klassenstufen 1 und 2 als eine pädagogische Einheit die Eingangsphase bildeten und sie je nach Lernentwicklung der Schülerin und des Schülers ein bis drei Schuljahre andauern konnten. Schon nach altem Recht hatte die Schule die Möglichkeit zur näheren Ausgestaltung der Eingangsphase.

Der im geltenden Recht in § 41 Abs. 1 SchulG formulierte Bildungsauftrag der Grundschule unterscheidet sich nicht von dem des Schulgesetzes alter Fassung. § 41 Abs. 2 SchulG hat auch die Bestimmung zu den Besonderheiten der Eingangsphase fast wörtlich übernommen. Grundlegend neu sind die in § 3 der Landesverordnung über Grundschulen vom 22. Juni 2007 enthaltenen organisatorischen Anforderungen. Aus § 3 Abs. 3 der Verordnung folgen aber grundsätzlich keine erhöhten Anforderungen an die Ausstattung der Schulen. Der Unterricht in jahrgangsübergreifenden Lerngruppen führt grundsätzlich ebenso zur Klassenbildung wie der Unterricht innerhalb eines Jahrgangs. Angesichts der unveränderten Gesamtzahl der Schüler vergrößern sich die Lerngruppen bei jahrgangsübergreifendem Lernen im Verhältnis zu getrennter Unterrichtung nicht. Auch bei den Grundschulen kommt den Raumbedarf entlastend hinzu, dass die demographische Entwicklung zum Rückgang der Schülerzahl führt. Dies hat deutlich bereits im Schuljahr 1999/2000 eingesetzt. Gegenüber dem derzeitigen Stand wird die Schülerzahl bis 2017/2018 noch einmal um ca. 22.000 Schülerinnen und Schüler zurückgehen.

ee) Mindestgrößen

Die Mindestgrößenverordnung hat Bedeutung vor allem für die Regionalschule. Die nach dem bisherigen Schulgesetz mögliche einzügige Hauptschule kann nach einer Schulartänderung gemäß § 146 Abs. 1 S. 1 SchulG als Regionalschule nur dann auf Dauer bestehen bleiben, wenn sie den Vorgaben der MindestgrößenVO entspricht. Ist dies über einen längeren Zeitraum nicht der Fall, hat der Schulträger Anpassungsmaßnahmen zu treffen. Führt dies letztendlich zu einer Auflösung der Schule, vermeidet der Schulträger zukünftige Aufwendungen für zu kleine Schulen und nutzt Skaleneffekte, die sich aus organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten ergeben.

Die Mindestgrößenverordnung sieht für Gymnasien mindestens 300 Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I vor. Eine Vorgabe zur Sekundarstufe II besteht nicht. Soweit einzelne Gymnasien auch in Zukunft diese Mindestgröße unterschreiten sollten, besteht die Möglichkeit der organisatorischen Einbindung in andere oder der Verbindung mit anderen Schularten; diese Maßnahmen würden für den jeweiligen kommunalen Schulträger keinen Mehraufwand bedeuten. Gerade umgekehrt liegt die Vermutung nahe, durch organisatorische Entscheidungen Synergieeffekte nutzen zu können.

Da die Einführung der Gemeinschaftsschule letztlich auf einer eigenständigen Entscheidung des kommunalen Schulträgers beruht, kann die Mindestgrößenverordnung im Hinblick auf diesen Schultyp keine unmittelbar gesetzlich verursachte Mehrbelastung bedeuten.

c) Ergebnis

Die erheblichen Unsicherheiten, ob überhaupt die tatbestandlichen Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips erfüllt sind, führen noch einmal auf den Sinn und Zweck des Art. 49 Abs. 2 LV zurück. Das Konnexitätsprinzip ergänzt die Zuteilung eigener (Steuer)Einnahmen der Gemeinden und die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Es dient dazu, die nicht zwingend notwendigen Folgen ansonsten zulässiger Aufgabenübertragungen zu vermeiden, die in einer unmittelbar durch die Übertragung

verursachten Belastung mit zusätzlichen Kosten bestehen und für den Gesetzgeber erkennbar sind. Nur in diesem Fall ist der Schutz der kommunalen Finanzautonomie über die allgemeinen Gewährleistungen hinaus nötig und nur in diesem Fall kann die Warnfunktion gegenüber dem Gesetzgeber greifen. Nach derzeitigem Stand spricht vieles dafür, dass allein die Einführung des achtjährigen Gymnasiums in der Übergangsphase bis 2015 eine mit Kostenfolgen verbundene Änderung der aus der kommunalen Schulträgerschaft erwachsenden Aufgaben darstellen kann. Hier allerdings müssen Belastungen und Entlastungen gegeneinandergehalten werden (dazu unter 3.).

3. Rechtsfolgen des Art. 49 Abs. 2 LV

Auf der Rechtsfolgenseite des Konnexitätsprinzips besteht eine doppelte Verpflichtung des Gesetzgebers. Er hat zum einen in - überwiegend - formeller Hinsicht zu regeln, wer in welcher Weise Kosten zu tragen hat, zum anderen, wie gegebenenfalls ein Ausgleich gemeindlicher Mehrbelastung zu gestalten ist.

a) Kostendeckungsregelung

Mit der Kompetenz zur Aufgabenübertragung oder -veränderung verknüpft Art. 49 Abs. 2 LV die Pflicht des Gesetzgebers, über die Deckung der Kosten zu bestimmen. Die Verbindung bringt die Formulierung „dabei“ zum Ausdruck. Ein striktes Junktim zwischen Aufgabengesetz und Kostendeckungsregelung (und eventuell Kostenausgleich) besteht nicht. Der Gesetzgeber war also nicht verpflichtet, im Schulgesetz und zum Zeitpunkt der Aufgabenveränderung Kostenregelungen vorzusehen. Daraus folgt zunächst, dass die schulgesetzlichen Aufgabenveränderungen, die keine Kostenregelungen zu den in Rede stehenden organisatorischen Veränderungen enthalten, in jedem Fall Bestand haben. Selbst wenn es - was schon dem Tatbestand nach unwahrscheinlich ist - nachteilige Kostenfolgen für die Gemeinden gäbe, folgte aus dem Fehlen einer Kostenregelung keine Verfassungswidrigkeit der Aufgabennormen. Dies entspricht allgemeiner Auffassung

Vgl. BVerfGE 103, 332 (364) als LVerfG S-H; StGH B-W NVwZ-RR 1999, 93 (95); Verf Bbg. DÖV 1998, 336 (337); VerfG LSA NVwZ-RR 2000, 1 (3); *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung, aaO., S. 163; *H.-G. Henneke*, „Wer bestellt, bezahlt“, SächsVBl. 1996, 53 ff. (60); *H. Meyer*, Finanzierung fremdbestimmter kommunaler Aufgaben, NVwZ 1999, 843 ff. (844 f.); anders *F. Lohse*, Kommunale Aufgaben, aaO, S. 169 f.

und dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers. In den einstimmig beschlossenen Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, dessen Beschlussempfehlung ohne Änderung in die Verfassung Eingang fand, heißt es: „Die rechtliche Verpflichtung zum ‚finanziellen Ausgleich‘ nach Artikel 49 Abs. 2 muss durch Gesetz erfolgen, wobei auch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) für einen Ausgleich genutzt werden kann. [...] Zwischen Aufgabenübertragung und finanziellem Ausgleich muss ein zeitlicher, sachlicher und rechtlicher Kontext bestehen (‚dabei‘). Wegen des Budgetrechts des Landtages reicht es aus, wenn bei spezialgesetzlicher Regelung der finanzielle Ausgleich im selben Haushaltsjahr erfolgt. Soll der finanzielle Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) geregelt werden, hat er spätestens im folgenden Haushaltsjahr zu erfolgen, und zwar rückwirkend auf den Zeitpunkt der Aufgabenübertragung.“

LT-Drs. 14/1245, S. 18. Die hier geäußerte Rechtsauffassung entspricht der Handhabung vergleichbarer Regelungen in anderen Bundesländern. Für den Fall, dass eine Bestimmung über die Deckung der Kosten im Finanzausgleichsgesetz getroffen wird, betonen die Landesverfassungsgerichte mit Recht, diese müsse vom allgemeinen Finanzausgleich getrennt erkennbar sein, vgl. StGH Nds., LVerfGE 12, 255 (275 f.).

Das lässt dem Gesetzgeber Zeit bis jedenfalls zum Erlass des Finanzausgleichsgesetzes 2009. Soweit die Entstehung von Regionalschulen erst mit Ablauf des 31. Juli 2010 abgeschlossen sein wird (§ 146 Abs. 1 S. 1 SchulG) und dasselbe Datum für Gemeinschaftsschulen gilt (§ 147 Abs. 1 S. 1 SchulG), verlängert sich die Frist entsprechend.

Damit der Gesetzgeber die Pflicht aus Art. 49 Abs. 2 LV erfüllen kann, ist von ihm noch weiteres zu fordern. Der Schulgesetzgeber muss darlegen, dass er bei der Entstehung und dem Beschluss des Gesetzes Abschätzungen über mögliche konnexitätsrelevante Kosten-

folgen vorgenommen hat. Grundsätzlich gilt zwar, dass der Gesetzgeber nichts als das Gesetz schuldet und ihn keinerlei verfassungsrechtliche Begründungs-, Darlegungs- oder Folgenabschätzungsobliegenheiten treffen.

W. Geiger, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in T. Berberich (Hrsg.), *Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht*, 1979, S. 131 ff., 141: „Der Gesetzgeber schuldet den Verfassungsorganen und Organen im Staat, auch den Verfassungsgerichten, nichts als das Gesetz. Er schuldet ihnen weder eine Begründung noch gar die Darlegung aller seiner Motive, Erwägungen und Abwägungen.“ Vgl. dazu *K. Schlaich/S. Koriath*, *Das Bundesverfassungsgericht*, 7. Auflage 2007, Rdnr. 542 m. w. N.

In besonderen Regelungsbereichen, vorrangig bei finanzrelevanten oder finanzbezogenen Gesetzen, kann es hiervon begrenzte Ausnahmen geben. So hat das Bundesverfassungsgericht bei der staatlichen Kreditaufnahme aus Art. 115 GG Darlegungs- und Begründungslasten des Haushaltsgesetzgebers abgeleitet.

BVerfGE 79, 311 (343); 119, 96 (148 ff.).

Zur angemessenen Erfüllung der Schutz- und (unter dem Gesichtspunkt der formellen Verfahrenspflichten vorrangig) der Warnfunktion des Konnexitätsprinzips ist zu verlangen, dass der Gesetzgeber plausible Prognosen über die finanziellen Folgen einer Aufgabenveränderung angestellt hat. Detaillierte prognostische Berechnungen oder die Beleuchtung aller denkbaren Auswirkungen des Gesetzes im Einzelfall sind dabei nicht verlangt. Es besteht ein weiterer Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, der typisierend ausgefüllt werden kann.

Der VerfGH Sachsen, *SächsVBl.* 1994, 280 (284), spricht insoweit knapp und ohne weitere Qualifizierung von einer „gesetzgeberischen Prognose“. Vgl. auch *StGH Nds.*, *DVBl.* 1998, S. 43 ff.

Eine solche typisierende Prognose des Kosten- und Verwaltungsaufwandes findet sich bereits in dem von der Landesregierung eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens in Schleswig-Holstein“.

LT-Drs. 16/1000, S. 2-6.

Soweit es um den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips geht, führt der Entwurf einzelne mögliche Mehraufwendungen und Einsparungen auf; die Kosten „gegebenenfalls erforderlicher Umbaumaßnahmen in Folge organisatorischer Verbindung von Schulen“ bezeichnet der Entwurf als „in ihrer Höhe bei den Schulträgern zur Zeit nicht abschätzbar“.

LT-Drs. 16/1000, S. 6.

Die Bestimmungen zur Regionalschule wurden erst im Verlauf der parlamentarischen Beratungen in den Gesetzentwurf eingefügt. Über die möglichen Kostenfolgen dieser neuen Schulart und der Aufgabenveränderungen insgesamt hat der Landtag in der Plenarsitzung vom 13. Dezember 2006 beraten.

Plenarprotokoll der 46. Sitzung vom 13. Dezember 2006, S. 3338 ff.

Angesichts der zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses und des Inkrafttretens des Gesetzes schlechterdings nicht sicher prognostizierbaren Kostenfolgen, möglichen Belastungen und Entlastungen der kommunalen Kostenträger, lag das Ergebnis, keine darauf bezogene Kostendeckungs- oder Kostenersatznorm in das Gesetz aufzunehmen, im zulässigen Gestaltungsermessen des Gesetzgebers.

Die Zulässigkeit der zugrundeliegenden Prognose des Gesetzes lässt sich mit weiteren Gesichtspunkten untermauern. Zunächst handelt es nicht um einen Fall, der den primären Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips betrifft, die Belastung der Kommunen mit einer völlig neuen Aufgabe. Das neue Schulrecht verändert vielmehr einzelne Aufgaben im Rahmen der überkommenen Schulträgerschaft. Hier ist die Unsicherheit hinsichtlich möglicher Kostenfolgen besonders naheliegend. Es handelt sich weiterhin nicht um ein Sach- oder Geldleistungsgesetz. Bei diesen lassen sich in der Regel, sowohl bei ihrer Ein-

führung als auch im Fall ihrer Veränderung, mehr oder weniger präzise die Leistungsfälle und die jeweils entstehenden Kosten - in der Terminologie des Finanzverfassungsrechts: die Zweckausgaben - abschätzen. Ein Anstieg oder eine Verminderung der bei organisationsbezogenen Gesetzen in Rede stehenden Verwaltungsausgaben im Fall der Aufgabenveränderung entzieht sich gesicherten Vorhersagen. Schließlich darf der Gesetzgeber durch den Verzicht auf eine auf bloßen Vermutungen beruhenden Kostenregelung Anreize setzen, bei der Erfüllung der veränderten Schulträgeraufgaben Wirtschaftlichkeitsreserven zu nutzen und mögliche Überkompensationen zu verhindern. In diesem Zusammenhang spielt eine Rolle, dass einzelne Aspekte der Schulträgerschaft bereits durch besondere Zuweisungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert werden; welche Aspekte der veränderten Aufgaben hierzu rechnen, lässt sich nur mit Schwierigkeiten abgrenzen. Das Konnexitätsprinzip hat nicht den Sinn, den kommunalen Verwaltungsträger von jeder Verantwortung freizustellen, die veränderte Aufgabe wirtschaftlich und effizient zu erfüllen.

Um ein Unterlaufen des Konnexitätsprinzips zu Lasten der Kommunen zu verhindern, ist der Gesetzgeber aber verpflichtet, die Entwicklung der Kosten zu beobachten und dort, wo Vermutungen oder Prognosen durch Kalkulationen oder Berechnungen abgelöst werden können, diese zu berücksichtigen. Aus Art. 49 Abs. 2 LV folgt die Pflicht, „die tatsächliche Kostenentwicklung bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe [...] zu beobachten und auf eine nachträglich entstandene Mehrbelastung zu reagieren“.

Vgl. LVerfG M-V LKV 2006, 217; LKV 2006, 461 (466) zu der insoweit mit Art. 49 Abs. 2 LV übereinstimmenden Vorschrift des Art. 72 Abs. 3 LVerf M-V; StGH B-W, LVerfGE 9, 3 (16); VerfG Bbg., LVerfGE 7, 144 (158 f.).

b) Eventueller Ausgleich gemeindlicher Mehrbelastung

Sollte nach den genannten Kriterien in Zukunft ein Mehrbelastungsausgleich erforderlich werden, wären folgende Leitlinien zu beachten.

Der in Art. 49 Abs. 2 S. 2 LV verlangte „entsprechende finanzielle Ausgleich“ verlangt einen vollständigen Ausgleich des tatsächlichen Mehraufwandes, der unmittelbar durch das Gesetz verursacht worden ist.

S. Mückl, Konnexitätsprinzip in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinzen, 2006, § 3 Rdnr. 82; *Schoch*, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen aaO, S. 118. Ausführlich VerfGH Thür, NVwZ-RR 2005, 665 (669). Obwohl das Konnexitätsprinzip in Thüringen lediglich einen „angemessenen“, nicht einen „entsprechenden“ Ausgleich verlangt, stellt das Gericht fest: „Im Hinblick darauf, dass die Ausgleichsnorm des Art. 93 Abs. 1 Satz ThürVerf ihre Schutzfunktion nur dann wirksam entfalten kann, wenn sie prinzipiell auf einen vollen Kostenausgleich gerichtet ist, ergibt der Begriff der Angemessenheit somit nur dann einen Sinn, wenn er sich nicht auf die Erstattungspflicht als solche, sondern auf die zu erstattenden Kosten bezieht mit der Folge, dass die Norm [...] *eine volle Erstattung der angemessenen Kosten* der Aufgabenerfüllung verlangt.“ Zur Rechtsprechung auch *Starck*, Nds. VBl. 2005 - Sonderheft - , S. 36 ff. (38). Einschränkend - allerdings zum Erfordernis des „angemessenen“ Ausgleichs - LVerfG Sachsen-Anhalt, LVerfGE 11, 429 (442).

Daraus folgen verschiedene Maßgaben, über die in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte weitgehend Einigkeit besteht.

(1) Die volle Erstattung der angemessenen Kosten bezieht sich nur auf Kosten, die unmittelbar durch den Gesetzesvollzug verursacht sind. Kosten, die unabhängig von der Neueinführung oder Veränderung einer Aufgabe entstehen, bleiben unberücksichtigt. Wenn der Städteverband Schleswig-Holstein einen „bestehenden Investitions- und Sanierungstau im Schulbereich“ beklagt,

Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/1547, S. 4 (Stellungnahme vom 28. November 2006).

dann hat dies nichts mit dem neuen Schulrecht zu tun. Das Konnexitätsprinzip schützt nur vor neuen und zusätzlichen Kosten, nicht vor solchen, deren Ursachen in der Vergangenheit liegen. Bei jedem behaupteten Mehrbedarf - die Darlegungslast liegt auch insoweit

bei den kommunalen Schulträgern - muss feststehen, dass er nicht bereits in der Vergangenheit entstanden ist, sondern unmittelbar auf die neue Rechtslage zurückzuführen ist.

(2) Angemessene Kosten umfassen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben. Der Gesetzgeber darf typisierend und pauschalisierend vorgehen. Art. 49 Abs. 2 LV regelt ausschließlich eine vertikale Finanzverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen. Die Vorschrift bezieht sich auf die Gesamtheit der Kommunen, nicht auf die horizontale Verteilung auf die einzelnen Gemeinden. „Dementsprechend handelt es sich bei den Kosten, die das Land nach dieser Vorschrift jeder Gemeinde zu erstatten hat, nicht um die bei der jeweiligen Gemeinde tatsächlich angefallenen Kosten, sondern um die Kosten, die den Kommunen (in ihrer Gesamtheit) durch die Erfüllung einer übertragenen Aufgabe durchschnittlich entstehen. In systematischer Hinsicht knüpft die verfassungsrechtliche Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich damit zwingend an die Durchschnittskosten der kommunalen Aufgabenerfüllung an.“

VerfGH Thür, NVwZ-RR 2005, 665 (669).

Sollten also in Zukunft Kalkulationen oder Berechnungen zusätzlicher Kosten möglich und geboten sein, darf das Land die Grundsätze ordnungsgemäßer und sparsamer Mittelverwendung in Ansatz bringen. Dabei hat der Gesetzgeber wiederum einen Gestaltungsspielraum, der allerdings so auszufüllen ist, dass jede Gemeinde die Möglichkeit hat, durch eigene Anstrengungen einen vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu erreichen.

VerfG Bbg., LKV 2002, 323 (325).

(3) Sollte zukünftig eine Kostenfolgenabschätzung erforderlich sein, darf der Gesetzgeber - ähnlich der Technik der globalen Minderausgabe im Haushaltsrecht - in geringem Umfang Wirtschaftlichkeitsreserven oder nicht benötigte Mittel vermuten und dies durch entsprechende Abschläge bei der Kostenbemessung oder der Bemessung von Ausgleichssummen in Anschlag bringen. Finanzkraftunabhängige Kostendeckungen bringen immer

die Gefahr mit sich, den Gemeinden mehr zu geben als von ihnen benötigt. Dem darf der Gesetzgeber gegensteuern.

Es dürfen auch Synergieeffekte und (objektiv erreichbare) Einsparungen organisatorischer oder personeller Art aufgrund der Aufgabenveränderung berücksichtigt werden. Auch hier darf der Gesetzgeber pauschalierend vorgehen, indem er die diversen Einsparungsmöglichkeiten und Kostenvorteile bei der Aufgabenveränderung „zusammenfassend mit einem Prozentsatz bewertet“. Der Gesetzgeber darf schließlich auch den Rückgang der Schülerzahlen aufgrund des demographischen Wandels berücksichtigen. Hierüber gibt es vergleichsweise exakte Zahlenbelege und Prognosen. Auch wenn daraus entstehende Einsparungen und Einsparmöglichkeit nicht auf das Gesetz zurückgehen, sondern auf die tatsächliche Entwicklung, ist eine entlastende Veranschlagung möglich, weil objektiv entlastende Effekte unabhängig von ihrem Entstehungsgrund eine Rolle spielen.

VerfGH Thür, NVwZ-RR 2005, 665 (670); Vgl. *H. Meyer*, in *Litten/Wallerath*, aaO., Art. 72 Rdnr. 53.

Auch auf dieser Grundlage hat der Gesetzgeber bislang auf Kostenregelungen verzichten können; wenn der Gesetzgeber auch in der Zukunft in plausibler Weise annehmen kann, das neue Schulrecht führe typischerweise zu Einsparungen, etwa durch die Zusammenlegung kleiner zu größeren Grundschulen oder kleiner Haupt- und Realschulen zu Regionalschulen, ferner durch die Schließung solcher Schulen, die angesichts des demographischen Wandels und des damit verbundenen Rückgangs der Schülerzahlen für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu klein werden, dann ist das nicht nur auf der Tatbestandsseite des Konnexitätsprinzips relevant, sondern auch für die Bemessung eines Kostenausgleichs. Das Konnexitätsprinzip bezweckt keine allgemeine Stärkung der gemeindlichen Finanzkraft, sondern den Ausgleich unabwendbarer Mehrbelastungen. Zu deren Ermittlung gehört zwingend die Saldierung von Mehr- und Minderkosten; zu den Minder aufwendungen gehören nicht nur die tatsächlichen, sondern auch die erreichbaren.

III. Rechtsschutzfragen

Sollte eine Gemeinde der Auffassung sein, ausgehend von den in ihrem Fall gegebenen Umständen liege eine Verletzung des Konnexitätsprinzips vor, so kommt als Rechtsbehelf die kommunale Verfassungsbeschwerde zum Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht in Betracht (Art. 44 LV, §§ 3 Nr. 4, 47, 48 LVerfGG). Eine solche Verfassungsbeschwerde stieße in der Begründetheit auf die unter II. dargestellten materiellen Hürden. Bereits die Zulässigkeit einer solchen Verfassungsbeschwerde wäre jedoch fraglich.

1. Prüfungsmaßstab der kommunalen Verfassungsbeschwerde

Nach § 47 Abs. 1 LVerfGG können Gemeinden und Gemeindeverbände - dies umschreibt die Antragsberechtigung - die kommunale Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, ein Landesgesetz verletze ihr Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 46 Abs. 1 und 2 LV. Entsprechend der kommunalen Verfassungsbeschwerde auf Bundesebene (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, §§ 13 Nr. 8a, 91 BVerfGG) und in anderen Bundesländern ist dieser Rechtsbehelf in der Sache eine spezifische Form der Normenkontrolle, deren Besonderheiten im eingegrenzten Kreis der Antragsteller und im begrenzten Prüfungsmaßstab und Prüfungsgegenstand liegen.

Vgl. *K. Schlaich/S. Koriath*, Das Bundesverfassungsgericht, aaO., Rdnr. 191. Vgl. auch VerfGH Sachsen, SächsVBl. 1994, 226, unter Bezugnahme auf § 36 SächsVerfGHG: „Normenkontrolle auf kommunalen Antrag“.

§ 47 Abs. 1 LVerfGG benennt als Prüfungsmaßstab ausschließlich Art. 46 Abs. 1 und 2 LV, die Grundnormen zur Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Kreise. Das Konnexitätsprinzip enthält zwar außerhalb dieser Normen die Vorschrift des Art. 49 Abs. 2 LV. Es gehört aber - das ist im Ergebnis in der Rechtsprechung der Landesverfassungs-

gesetze anderer Länder und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unstreitig - zum Prüfungsmaßstab der kommunalen Verfassungsbeschwerde. Zur vergleichbaren Rechtslage im Bund (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) judiziert das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, der Prüfungsmaßstab der kommunalen Verfassungsbeschwerde erstreckt sich über die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG hinaus auf alle Vorschriften des Grundgesetzes, soweit sie geeignet sind, das „verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen“.

BVerfGE 1, 161 (181 ff.); 26, 228 (236); 56, 298 (310 f.); 79, 127 (141 ff.); 91, 228 (242); zuletzt BVerfGE 119, 331 (357).

Dies trifft, übertragen auf das Landesrecht, auf Art. 49 Abs. 2 LV zu. Nach Art. 46 Abs. 1 LV sind die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Zu diesem Selbstbestimmungsrecht gehört auch die Finanzhoheit,

Vgl. BVerfGE 71, 25 (36 f.); 83, 363 (382); 103, 332 (358).

die Art. 47 bis 49 LV näher ausformen. Dementsprechend gehen das Bundesverfassungsgericht

Vgl. BVerfGE 103, 332 (359).

und die Landesverfassungsgerichte - zumeist ohne nähere Begründung - davon aus, eine kommunale Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht könne unmittelbar auf die Verletzung des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips gestützt werden, weil dieses unmittelbar den Schutz gemeindlicher Selbstbestimmung durch den Schutz vor finanzieller Mehrbelastung bezweckte.

Vgl. LVerfG M-V, LKV 2006, 217; zur Rechtsprechung *K. Waechter*, VerwArch 1994, 208 ff. (222 f.); *Werner Hoppe*, Probleme des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung,

DVB1. 1995, 179 ff. (185); zum gleichen Ergebnis, wenngleich mit anderer Begründung, gelangt *U. Schliesky*, Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip, DÖV 2001, 714 ff. (721), der Art. 49 Abs. 2 LV und Parallelnormen anderer Landesverfassungen als qualifizierten Gesetzesvorbehalt bei Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Art. 46 Abs. 1 LV versteht und deshalb diese Norm unmittelbar als Prüfungsmaßstab heranzieht.

Es ist anzunehmen, dass das neu errichtete Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein an die bislang einhellige Rechtsprechung anknüpfen würde.

2. Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerde ist ein Landesgesetz, das in die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 46 Abs. 1 LV oder, nach dem soeben zum Beschwerdemaßstab Ausgeführten, in die Gewährleistung des Art. 49 Abs. 2 LV als die kommunale Finanzhoheit ausformende Vorschrift eingreift.

Eine solche Norm gibt es hier nicht; der Landesgesetzgeber hat es bislang unterlassen, eine Kostenregelung zu treffen. Ein Unterlassen des Gesetzgebers kann nur ausnahmsweise und dann angegriffen werden, wenn es gegen eine verfassungsrechtlich begründete Pflicht zur Rechtsetzung verstößt. Nur dann steht es als „echtes“ oder „qualifiziertes“ Unterlassen dem Erlass eines Gesetzes gleich.

Vgl. zur Individualverfassungsbeschwerde nach dem Grundgesetz BVerfGE 56, 54 (70): Der Beschwerdeführer müsse sich „auf einen ausdrücklichen Auftrag des Gesetzgebers berufen“ können, „der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im wesentlichen bezeichnet“. Ausführlich *R. Zuck*, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 3. Auflage 2006, Rdnr. 602 ff.

Daraus folgt, dass das Schulgesetz nicht deshalb der Angriffsmöglichkeit durch die kommunale Verfassungsbeschwerde unterliegt, weil es keine Kostendeckungs- und Kostenausgleichsregelungen enthält. Da Art. 49 Abs. 2 LV („dabei“) eine solche Regelung von

vornherein nicht in dem aufgabenverändernden Gesetz verlangt, sondern auch einen zeitlichen, sachlichen und rechtlichen Kontext genügen lässt, scheidet - ganz unabhängig davon, ob in der Sache eine Kostenregelung überhaupt erforderlich ist - von vornherein ein „echtes“ Unterlassen durch eine behauptete Unvollständigkeit des Schulgesetzes aus. Von einem qualifizierten Unterlassen kann erst dann gesprochen werden, wenn ein Antragsteller im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde behauptet, das dem Inkrafttreten kostenverursachender Aufgabenveränderungsnormen im Schulgesetz nächstjährlich folgende Finanzausgleichsgesetz enthalte im Widerspruch zu Art. 49 Abs. 2 LV keine Kostenregelung. Beschwerdegegenstand ist in diesem Fall das Finanzausgleichsgesetz, sofern dieses üblicherweise auch Kostenregelungen im Rahmen des Konnexitätsprinzips enthält. Da die Aufgabenveränderungen im Schulgesetz seit 2008 Wirkung entfalten, kann das Finanzausgleichsgesetz für 2009 Beschwerdegegenstand sein. Die unter II. ausgeführten Bedenken gegen die Notwendigkeit einer Kostenregelung zum gegenwärtigen Zeitpunkt betreffen dann die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde, nicht ihre Zulässigkeit.

3. Beschwerdebefugnis und Darlegungslasten

Nach § 20 Abs. 1 S. 2 LVerfGG sind Anträge, die ein Verfahren beim Landesverfassungsgericht einleiten, zu begründen; die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben. Diese allgemeine Verfahrensvorschrift ist mit Blick auf das jeweils einschlägige Verfahren zu konkretisieren.

Vgl. LVerf M-V, LKV 2006, 216: „Welche Anforderungen an die Darlegung der Tatsachen, aus denen sich das Vorliegen der Zulässigkeitsanforderungen ergeben soll, in der Begründung zu stellen sind, richtet sich zunächst nach dem jeweiligen besonderen verfassungsrechtlichen Verfahren.“

Die kommunale Verfassungsbeschwerde führt in der Sache zu einer Normenkontrolle, individualisiert diese aber in der Zulässigkeit durch das Erfordernis der Beschwerdebefugnis, in der Begründetheit durch die Notwendigkeit einer individuellen Rechtsverletzung der antragstellenden Gemeinde. § 47 Abs. 1 S. 1 LVerfGG bringt dies zur Zulässigkeit

darin zum Ausdruck, dass die Verletzung des Rechtes auf Selbstverwaltung behauptet werden muss.

Die nach § 20 Abs. 1 S. 2 LVerfGG erforderlichen Begründung muss vollständig und aus sich heraus verständlich sein. Insbesondere muss der Antragsteller den entscheidungserheblichen Sachverhalt substantiiert vortragen. Er hat alle Tatsachen zu unterbreiten, aus denen sich die Zulässigkeit seines Antrags ergibt.

Zur Parallelnorm des § 23 BVerfGG aus der umfangreichen Rechtsprechung BVerfGE 59, 98 (101); 68, 176 (184).

Die Darlegungslast für sämtliche Sachentscheidungsvoraussetzungen liegt beim Beschwerdeführer.

A. *Puttler*, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Auflage 2005, § 23 Rdnr. 19.

Dementsprechend muss die Beschwerdebefugnis im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde (§ 47 Abs. 1 LVerfGG) hinreichend substantiiert dargelegt werden. Ein kommunaler Beschwerdeführer müßte darlegen, dass er in seinem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 49 Abs. 2 LV verletzt sein kann. „Dazu ist eine Darlegung der eigenen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit [...] erforderlich. Aus der Begründung der Verfassungsbeschwerde muss das Landesverfassungsgericht zunächst entnehmen können, dass der Beschwerdeführer selbst in seinem Selbstverwaltungsrecht verletzt sein kann. Dazu gehört, dass er zum einen Tatsachen angibt, aus denen sich seine faktische Belastung durch das angegriffene Gesetz ergibt. Zum anderen muss aus den Ausführungen in der Begründung erkennbar werden, dass die Möglichkeit der Verletzung des geltend gemachten Selbstverwaltungsrechts [...] durch die als verfassungswidrig gerügte Norm besteht. Nicht ausreichend ist etwa, wenn die Begründung der kommunalen Verfassungsbeschwerde darlegt, dass das angegriffene Gesetz bei einer Gesamtbetrachtung seiner typischen Auswirkungen auf die Kommunen diese beschwert oder dass andere als die beschwerdeführende Kommune in dem geltend gemachten Landesverfassungsrecht verletzt sein könne. Weiter

müssen die Unmittelbarkeit der Rechtsverletzung und die gegenwärtige Betroffenheit dargelegt werden.“

LVerfG M-V, LKV 2006, 217.

Was die Substantiierung der Beschwerdebefugnis danach erfordert, bestimmt sich weiterhin nach dem „Inhalt des geltend gemachten Rechts“.

LVerfG M-V, LKV 2006, 217, unter Verweis auf VerfGH Sachsen, SächsVBl. 2001, 67 (69).

Geht es um eine behauptete Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips aus Art. 49 Abs. 2 LV, müssen alle tatbestandlichen Voraussetzungen und Folgen der Norm mit Tatsachenbehauptungen unterlegt werden. Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass ein Beschwerdeführer darlegt, die Veränderung der mit der Schulträgerschaft verbundenen Aufgaben habe zu einer bestimmten Mehrbelastung des Beschwerdeführers geführt, die ursächlich auf der Aufgabenveränderung beruhe. „Dazu genügt es nicht, auf einzelne Regelungen des angegriffenen Gesetzes zu verweisen und die Darlegung darauf zu beschränken, dass diese Normierungen abstrakt zu Mehrbelastungen führen bzw. führen werden. Vielmehr ist darzulegen, dass der beschwerdeführenden Kommune selbst solche Mehrbelastungen entstehen bzw. entstehen werden. Es muss darüber hinaus auch eine Auseinandersetzung mit Bestimmungen des Gesetzes erfolgen, die eventuelle Mehrbelastungen kompensieren sollen oder entsprechende Auswirkungen haben können.“

LVerfG M-V, LKV 2006, 217.

Diese anspruchsvolle Darlegungslast - bereits hier ist zu überprüfen, gegebenenfalls in Auseinandersetzung mit möglichen Einwänden, ob tatsächlich eine konkrete Mehrbelastung der antragstellenden Kommunen vorliegt - ist die Kehrseite des gesetzgeberischen Gestaltungs- und Prognoseermessens. Der Schulgesetzgeber konnte bei Erlass des Gesetzes in zulässiger Inanspruchnahme seines aus dem Prognosecharakter des Kostentableaus abgeleiteten Gestaltungsspielraumes insgesamt von einer Kostenneutralität ausgehen und von

einer Kostenregelung absehen. Die Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis wäre deshalb nur erfüllt, wenn eine Gemeinde darlegen könnte, dass in ihrem Fall die gesetzgeberische Projektion unter Berücksichtigung aller Saldierungen von Mehr- und Minderausgaben unzutreffend ist. Zweifel gehen zu Lasten des Beschwerdeführers.

Sollte der Gesetzgeber zukünftig seiner Pflicht nicht genügen, die Kostenfolgen bei der Erfüllung der veränderten Aufgaben der Schulträgerschaft zu beobachten und auf eine spätere Mehrbelastung zu reagieren, genügt die Darlegung einer Mehrbelastung. Sobald und soweit es möglich ist, die Kostenfolgen der veränderten Schulorganisation genauer abzuschätzen oder u.U. sogar zu bestimmen, steigen die Darlegungslasten des Gesetzgebers.

4. Beschwerdefrist

Nach § 47 Abs. 2 LVerfGG ist die kommunale Verfassungsbeschwerde innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes zu erheben. Da das Konnexitätsprinzip keine Kostenregelung unmittelbar im aufgabenverändernden Gesetz verlangt, sondern lediglich im sachlich, rechtlichen und sachlichen Zusammenhang hiermit, ist Anknüpfungspunkt der Fristbestimmung jedenfalls nicht das Inkrafttreten des Schulgesetzes vom 24. Januar 2007, gegebenenfalls, je nach Inkrafttreten der Norm, von der nach der Behauptung eines Beschwerdeführers Mehrbelastungen ausgehen, diese Norm. Der Fristlauf beginnt, soweit Kostenmehrbelastungen aufgrund solcher Regelungen geltend gemacht werden, die 2008 in Kraft treten, mit dem Erlass des Finanzausgleichsgesetzes für 2009.

Entscheidet der Gesetzgeber nicht hier, sondern in einem anderen Gesetz über Kostenregelungen - die auch in einer Unterlassung bestehen können - kommt es auf das andere Gesetz an.

Aus der Beobachtungs- und gegebenenfalls Handlungspflicht des Gesetzgebers, die sich aktualisiert, falls seine Prognosen sich unrichtig erweisen, folgt, dass auch spätere Finanzausgleichsgesetze Anknüpfungspunkt des Fristlaufs sein können.

IV. Zusammenfassung

Das strikte Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 2 LV verpflichtete den Gesetzgeber nicht, bei Erlass des Schulgesetzes vom 24. Januar 2007 eine Kostentrags- und Kostenerstattungsregelung wegen der organisatorischen Veränderungen der Aufgaben kommunaler Schulträgerschaft vorzusehen. Auch die Finanzausgleichsgesetze für die Jahre bis 2009 können auf der Grundlage der vom Gesetzgeber vorgenommenen Kostenabschätzung auf Erstattungsregelungen verzichten. Der Gesetzgeber ist jedoch verpflichtet, die Kostenfolgen der organisatorischen Veränderungen des Schulwesens zu beobachten. Sollte in Zukunft eine unmittelbar durch den Gesetzgeber verursachte und für die Kommunen unabwendbare Mehrbelastung entstehen, müßte der Gesetzgeber eine entsprechende Kostenerstattung vorsehen.

Dieses Gesamtergebnis ergibt sich aus folgendem. Bei den einzelnen organisatorischen Veränderungen des Schulwesens - achtjähriges Gymnasium mit Profiloberstufe, Gemeinschaftsschule, Regionalschule, jahrgangsübergreifender Unterricht in der Grundschule, neue Mindestgrößenverordnung - sind derzeit die tatbestandlichen Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips nach Art. 49 Abs. 2 LV nicht erfüllt. Zwar können nicht nur gänzlich neue, sondern auch veränderte pflichtige kommunale Aufgaben dem Konnexitätsprinzip unterfallen, dies aber nur dann, wenn das Gesetz unmittelbar und für den Gesetzgeber erkennbar zu unabwendbaren kommunalen Mehrbelastungen führt. Angesichts der Unsicherheit der tatsächlichen Entwicklung, kommunaler Entscheidungsspielräume und plausibler Einsparpotentiale hat der Gesetzgeber in zulässiger Weise von seinem Prognose-, Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht. Strikte Konnexitätsverpflichtungen wie Art. 49 Abs. 2 LV zielen primär auf den Fall, dass neue Leistungsgesetze vorhersehbar und berechenbar zusätzliche kommunale Zweck- und Verwaltungskosten verursachen. Die Veränderung bestehender Aufgaben außerhalb von Leistungsgesetzen, für die es bereits ein differenziertes Finanzierungssystem gibt, erfüllt nur dann die Konnexitätsanforderungen, wenn eine kommunale Mehrbelastung feststeht. Vermutungen genügen nicht, ansonsten bestünde die Gefahr der Überkompensation gemeindlichen Bedarfs. Der Gesetzgeber darf erwarten, dass gerade im Fall von Aufgaben-

veränderungen die kommunale Ebene alle erreichbaren und zumutbaren Einsparpotentiale nutzt.

Sollte eine Gemeinde der Auffassung sein, in ihrem Fall seien dennoch die Konnexitätsanforderungen erfüllt, kommt als Rechtsbehelf eine kommunale Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht in Betracht. Das Konnexitätsprinzip nach Art. 49 Abs. 2 LV ist in einem solchen Verfahren tauglicher Prüfungsmaßstab. Eine unterlassene Kostenregelung kann dann Prüfungsgegenstand sein, wenn ein qualifiziertes Unterlassen des Gesetzgebers, also die Verletzung einer Regelungspflicht, geltend gemacht wird. Hierfür und bei der Darlegung der eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Beschwer sind die Darlegungslasten hoch. Eine antragstellende Gemeinde müßte bereits zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde darlegen, dass in ihrem Fall unmittelbar durch das Gesetz finanzielle Mehrbelastungen tatsächlich entstanden sind und nicht vermeidbar waren.