

PROF. DR. JOHANNES HELLERMANN

HARDENBERGSTRASSE 12A
33615 BIELEFELD

Telefon: 0521 / 305 43 40 (p)
0521 / 106 - 4422 (d)
Telefax: 0521 / 106-6048 (d)
johannes.hellermann@t-online.de

An das
Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
Willy-Lohmann-Str. 29
06844 Dessau-Roßlau

LVG 5/18

In dem oben bezeichneten kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren wegen

§§ 23 Abs. 2, 24 des Gesetzes zur Familienförderung und zur Förderung sozialer Beratungsstellen des Landes Sachsen-Anhalt (Familien- und Beratungsstellenförderungsgesetz Sachsen-Anhalt - FamBeFöG LSA) vom 13. August 2014 (GVBl. LSA S. 396) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27. September 2017 (GVBl. LSA S. 172)

nehme ich für die Beschwerdeführer zu dem Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Januar 2019 wie folgt Stellung:

Die Landesregierung tritt bereits der Zulässigkeit, jedenfalls aber der Begründetheit der erhobenen Kommunalverfassungsbeschwerde entgegen. Die ihrer Auffassung nach mangelnde Erfolgsaussicht will sie zum einen darauf stützen, dass bereits keine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vorliege (dazu A.), zum anderen darauf, dass es – unterstellt, das Konnexitätsprinzip sei anwendbar – auch nicht an einer verfassungsgemäßen Kostendeckungsregelung und einem zureichenden Mehrbelastungsausgleich fehle (dazu B.). Beides trifft nicht zu.

A. Das Vorliegen eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts

Die Beschwerdeführer stimmen mit der Landesregierung darin überein, dass zwischen der Aufgabe (und deren sachlicher, hier bundesgesetzlicher Regelung) und der Aufgabenübertragung i.S.v. Art. 87 Abs. 3 S. 1 Verf LSA zu unterscheiden ist und

dass es einer landesgesetzlichen Aufgabenübertragung bedarf. Die Landesregierung erkennt jedoch, dass eine einschlägige landesgesetzliche Aufgabenübertragung vorliegt.

I. Die Beibehaltung der früheren landesgesetzlichen Aufgabenübertragung

Nach Auffassung der Beschwerdeführer geht die Landesregierung zu selbstverständlich davon aus, dass die frühere Aufgabenübertragung durch § 23 Abs. 1 S. 1 Fam-BeFöG LSA a.F. und deren Beibehaltung nach dem Inkrafttreten des Unterhaltsvorschussgesetzes i.d.F. vom 14. August 2017 nicht konnexitätsauslösend sei. Die gegenteilige Auffassung lässt sich – anders, als die Landesregierung meint – nicht nur auf gewichtige Literaturstimmen, sondern auch auf das Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 30. April 2013

VerfG Bbg, Urt. v. 30. April 2013, 49/11, DVBl. 2013, 852 (853).

stützen, das in der Frage nach der konnexitätsauslösenden Aufgabenübertragung die Beibehaltung einer früheren landesgesetzlichen Regelung genügen lässt.

Dass das Gericht im Weiteren auf landesrechtliche Standardveränderungen eingeht, worauf die Landesregierung abhebt (Schriftsatz vom 14. Januar 2019, S. 13), ist insoweit unerheblich; die – hier interessierende – Aufgabenübertragung ist von der Verursachung von Mehrbelastungen als weiterer Voraussetzung für die Konnexitätsfolgen zu unterscheiden; vgl. Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 40 (a.E.).

Auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 9. Dezember 2014 anerkannt, dass der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips und die Ziele der Föderalismusreform durchaus für eine Erweiterung seines Anwendungsbereichs etwa auf durch Bundesgesetz veränderte kommunale Aufgaben sprechen,

VerfGH NRW, Urt. v. 9. Dez. 2014, VerfGH 11/13, NVwZ 2015, 368 (371, Rn. 80 f.); das Gericht hat sich dann jedoch nicht zu einer von ihm für erforderlich gehaltenen richterlichen Rechtsfortbildung entschließen können.

Dass das in der Föderalismusreform eingeführte sog. Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, da als strikte Verbotsnorm gefasst, nicht primär im Sinne eines finanziellen Schutzzwecks ausgelegt werden dürfe,

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 11.

ist schon entstehungsgeschichtlich nicht überzeugend.

Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 15: „Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist.“ Damit ist insbesondere auch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip angesprochen.

Dass der Wortlaut der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen, insbesondere auch des Art. 87 Abs. 3 S. 1 Verf LSA, der Erstreckung auf die Konstellati-

on nachfolgender bundesgesetzlicher Aufgabenänderungen zwingend entgegenstünde,

Vgl. Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 13.

erscheint nicht überzeugend, wenn man die Beibehaltung der früheren landesgesetzlichen Aufgabenübertragung als Bezugspunkt sieht. Nach Auffassung der Beschwerdeführer kann daher schon die Beibehaltung der Aufgabenübertragung durch § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA a.F. hier als konnexitätsauslösend angesehen werden. Das soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

II. Aufgabenübertragung durch das FamBeFöG LSA i.d.F. vom 27. September 2017

Die Beschwerdeführer stützen die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips im vorliegenden Fall vornehmlich darauf, dass – was die Landesregierung in ihrer Äußerung nicht angemessen würdigt – durch das Änderungsgesetz vom 27. September 2017 eine neuerliche Aufgabenübertragung seitens des Landes stattgefunden hat.

1. § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F. als maßgebliche Norm

Die Landesregierung bezieht sich, wenn sie das Vorliegen einer Aufgabenübertragung im Änderungsgesetz vom 27. September 2017 bestreitet, verschiedentlich auf §§ 23 Abs. 2, 24 FamBeFöG LSA. So merkt sie an: „Das strittige Handeln des Landes Sachsen-Anhalt, die Änderungen der §§ 23 Abs. 2, 24 FamBeFöG LSA, kann ohne weiteres hinweggedacht werden und der Erfolg, die durch das Unterhaltungsvorschussgesetz verursachten Mehrbelastungen bei den Kommunen, entfielen trotzdem nicht. Ein konnexitätsrelevanter Verursachungszusammenhang durch Handeln des Landes Sachsen-Anhalt liegt somit nicht vor.“

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 10.

An anderer Stelle meint sie zu Unrecht, in der Antragsschrift werde die „Finanzierungsneuregelung zum Anlass genommen ..., in der isolierten Finanzierungsregelung des Änderungsgesetzes vom 27.9.2017 eine (erneute?) Aufgabenübertragung durch das Land zu sehen ...“.

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 14.

Diese Bemerkungen gehen fehl. Die Antragsschrift sieht den konnexitätsauslösenden Akt nicht in den Finanzierungsregelungen der §§ 23 Abs. 2, 24 FamBeFöG LSA n.F., sondern in der erneuten Aufgabenübertragung durch § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F.

2. § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F. als landesgesetzlicher Aufgabenübertragungsakt

Entgegen der Auffassung der Landesregierung stellt § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F. einen konnexitätsauslösenden Aufgabenübertragungsakt i.S.v. Art. 87 Abs. 3 S. 1 Verf LSA dar.

a. *Die Änderung des § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA*

Die Landesregierung ist bemüht, das Änderungsgesetz vom 27. September 2017 ganz auf die neugefassten Finanzierungsregelungen zu reduzieren. So führt sie aus, ebenso wenig wie die bundesgesetzliche Aufgabenerweiterung sei „die ausschließlich Finanzierungsregelungen betreffende Änderung des FamBeFöG LSA im Jahr 2017 selbst konnexitätsrelevant“.

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 14.

Diese Bemerkung übergeht schlichtweg den Umstand, dass das Änderungsgesetz vom 27. September 2017 auch den Wortlaut des § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA geändert hat. Seither überträgt § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F. den Kommunen ausdrücklich die Zuständigkeit „für die Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3153), in der jeweils geltenden Fassung“. In den Wortlaut der Aufgabenübertragungsnorm ist damit explizit das auszuführende Bundesgesetz in dem erweiterten Aufgabenumfang aufgenommen worden.

b. *Konnexitätsrelevanz des § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F.*

aa. *Der Einwand fehlender Kausalität*

Die vermeintlich mangelnde Konnexitätsrelevanz des § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F. wird dann weiter von der Landesregierung verschiedentlich mit fehlender Kausalität begründet. Der aktualisierte Verweis in § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA auf das geänderte Unterhaltsvorschussgesetz habe lediglich deklaratorische Bedeutung und sei zudem entbehrlich;

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 12.

eine Aufgabenübertragung sei schon durch die vorherige Regelung des § 23 FamBeFöG LSA erfolgt.

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 13.

Dieser Einwand verblüfft schon deshalb, weil die Landesregierung selbst ein solches Kausalitätserfordernis in der vorangestellten Auslegung des Begriffs der Aufgabenübertragung i.S.v. Art. 87 Abs. 3 S. 1 Verf LSA nicht aufstellt. Sie führt dazu aus: „Ein ‚Übertragen einer Aufgabe‘ liegt vor, wenn das Land für diese Aufgabe verpflichtend eine Zuständigkeit von Kommunen regelt. Ob die Aufgabe bestehend oder neu ist, ob sie zuvor von einem anderen Verwaltungsträger erfüllt wurde oder nicht, ist hierbei nicht von Bedeutung. Eine Selbstentlastung des Landes von eigener Erfüllung der Aufgabe ist nicht begriffsnotwendig. Selbst wenn dieselbe Aufgabe schon bei den Kommunen bestand und durch eine Anschlussregelung wieder die kommunale Zuständigkeit modifiziert oder inhaltsgleich verpflichtend geregelt wird, liegt darin ein ‚Übertragen‘ der Aufgabe.“

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 8.

Mit diesem letzten Satz wird ausdrücklich auch eine nicht konstitutive verpflichtende Regelung der Zuständigkeit der Kommunen als Aufgabenübertragungsakt anerkannt.

Der von der Landesregierung hier präsentierten Auslegung ist nachdrücklich zuzustimmen. Sie entspricht einschlägigen Äußerungen in der Rechtsprechung

VerfG Bbg, Urt. vom 20. Okt. 2017, 63/15, Rn. 95, juris.

und in der Literatur.

Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 40.

Für einen konnexitätsrelevanten Übertragungsakt i.S.v. Art. 87 Abs. 3 S. 1 Verf LSA ist hinreichend, wenn eine bereits früher landesgesetzlich den Kommunen übertragene Aufgabe den Kommunen landesgesetzlich erneut, ggf. in (auch bundesrechtlich) erweitertem Umfang, übertragen wird. Ein anderes Verständnis hätte zur Folge, dass das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip in Bezug auf eine Aufgabe überhaupt nicht mehr, auch nicht durch ein erneutes Tätigwerden des Landesgesetzgebers, zur Anwendung gebracht werden könnte, nachdem diese Aufgabe einmal landesgesetzlich den Kommunen übertragen worden ist. Das ist gerade in einer Konstellation wie der vorliegenden, wo eine landesgesetzlich bereits den Kommunen übertragene, bundesgesetzlich geregelte Aufgabe später durch den Bundesgesetzgeber erweitert wird, mit dem Schutzzweck des Konnexitätsprinzips unvereinbar. Wenn der Landesgesetzgeber die Aufgabenübertragung mit Blick auf die bundesgesetzliche erweiterte Aufgabe bestätigt und ausdehnt, verlangt das Konnexitätsprinzip seinem Schutzzweck nach genauso Anwendung wie in dem Fall, dass der Landesgesetzgeber eine vom Bundesgesetzgeber neu begründete Aufgabe den Kommunen überträgt, zumal die Entscheidung zwischen der Ausdehnung einer bereits übertragenen Aufgabe und der Begründung einer neuen, erstmalig zu übertragenden Aufgabe ein Stück weit im Belieben des Bundesgesetzgebers steht.

Mit dieser – von der Landesregierung geteilten – Auslegung des Begriffs der Aufgabenübertragung i.S.v. Art. 87 Abs. 3 S. 1 Verf LSA ist die Annahme, § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F. sei mangels Kausalität oder Erforderlichkeit nicht als Aufgabenübertragungsakt anzusehen, unvereinbar.

bb. § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA n.F. als erneute landesgesetzliche Aufgabenübertragung

Jedenfalls dann, wenn der Landesgesetzgeber in Bezug auf die – erweiterte – bundesgesetzlich geregelte Aufgabe eine erneute Übertragung auf die Kommunen, die ihm als seine Entscheidung zuzurechnen ist, getroffen hat, liegt somit eine Aufgabenübertragung i.S.d. Konnexitätsprinzips vor.

Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 12. Okt. 2010, VerfGH 12/09, NVwZ-RR 2011, 41 (43), wo eine originäre, eigene Entscheidung gefordert wird.

Eine solche ihm zuzurechnende Entscheidung hat der Landesgesetzgeber mit der Änderung des § 23 Abs. 1 S. 1 FamBeFöG LSA unter ausdrücklicher Einbeziehung der Erweiterung der bundesgesetzlich geregelten Aufgabe getroffen.

B. Das Fehlen einer verfassungsgemäßen Kostendeckungsregelung und eines angemessenen Mehrbelastungsausgleichs

Da somit ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt vorliegt, bedarf es nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 Verf LSA einer Kostendeckungsregelung und eines angemessenen Mehrbelastungsausgleichs. Hieran fehlt es. Die Finanzierungsregelungen in §§ 23 Abs. 2, 24 FamBeFöG LSA in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27. September 2017, gegen die der Antrag der Beschwerdeführer sich zentral richtet,

Die Annahme der Landesregierung, es stünden „nicht die gesetzlichen Regelungen, sondern die Art und Weise ihrer Umsetzung im Zentrum der Beschwerden“ (Schriftsatz vom 14. Jan. 2019, S. 5), geht fehl.

sind vom Gesetzgeber ohnehin bloß als Beitrag zur allgemeinen Entlastung der Kommunalhaushalte deklariert worden;

LT LSA, Drs. 7/1183, S. 4 (Anlage Bf. 1).

den an Finanzierungsregelungen nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 Verf LSA zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen sie nicht.

I. Mängel der Kostenermittlung

Die Ausführungen der Landesregierung beheben nicht die Einwände der Beschwerdeführer gegen die zugrunde liegende Kostenermittlung.

1. UVG-Ausgabelast

Die Landesregierung legt relativ ausführlich dar, auf welcher Grundlage es zu der dem Gesetz zugrunde liegenden Prognose der Fallzahlen und den daraus resultierenden Sachausgaben gekommen ist;

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 16 bis 18.

das ist die auch von den Beschwerdeführern am wenigsten in Zweifel gezogene Prognoseannahme. Die zugrunde gelegten Annahmen zu den Verwaltungskosten werden allein unter Verweis auf die Berechnungen des Bundes näher plausibilisiert;

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 19.

insofern bleibt es dabei, dass eine nähere Ermittlung der im Land Sachsen-Anhalt unter Berücksichtigung der dort gegebenen Verwaltungsstrukturen zu erwartenden Verwaltungskosten nicht stattgefunden hat.

2. Rückfluss aus Unterhaltsregressen

In besonderem Maße unplausibel bleibt auch nach den Ausführungen der Landesregierung die Annahme des Gesetzgebers, es sei ein Rückfluss aus Unterhaltsregressen in Höhe von 24 % der Sachausgaben zu erwarten.

Zunächst überzeugt schon nicht, dass diese Annahme nicht nur auf den damals aktuellen Daten der Bundesstatistik, sondern auch auf gewichtigen Anhaltspunkten aus den Einnahmequoten der Vorjahre beruht habe.

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 18.

Vielmehr hat der Gesetzgeber ohne zureichende Plausibilität eine im Jahr 2016 einmalig hohe Rückflussquote zugrunde gelegt; die Rückflussquoten der davor liegenden (wie im Übrigen auch der nachfolgenden) Jahre waren deutlich niedriger.

Bei der Bewertung der Rückholquoten der vergangenen Jahre ist zu berücksichtigen, was die Bundesregierung jüngst überzeugend ausgeführt hat: „In Bundesländern mit bezogen auf die Bevölkerungszahl bundesweit höheren Anteilen an Bedarfsgemeinschaften mit SGB-II-Bezug (Hartz IV) ist es naturgemäß schwieriger, Kindesunterhalt durchzusetzen, als in Bundesländern mit einer besseren Wirtschafts- und Arbeitnehmerstruktur.“

BT-Drs. 19/4019, S. 11.

Insofern weist Sachsen-Anhalt eine für den Unterhaltsregress ungünstige Ausgangslage auf. Vor diesem Hintergrund ist die Rückholquote – die sich über die Jahre zwar im Vergleich zu Baden-Württemberg und Bayern als vergleichsweise niedrig, im Vergleich zum Bundesdurchschnitt jedoch als nicht ungünstig darstellt – als Ausweis für die Anstrengungen der zuständigen Kommunen zu werten.

Die bereits für die Vorjahre (mit weniger als 24 %) feststellbare prozentuale Rückholquote darf weiterhin nicht ohne weiteres auf die Gesamtausgaben aus dem Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in seinem 2017 erweiterten Anwendungsbereich bezogen werden. Der seit dem 1. Juli 2017 erfolgende Rückfluss aus Unterhaltsregressen gilt überwiegend Fällen von Unterhaltsvorschusszahlungen aus den Vorjahren, in denen das Unterhaltsvorschussgesetz einen schmaleren Anwendungsbereich hatte und in der Folge eine geringere Gesamtbelastung bewirkte. Auf Jahre hinaus wird die Gesamtheit der Unterhaltsvorschussbegünstigten, die im Unterhaltsregress in Anspruch genommen werden, kleiner sein als die Gesamtheit der aktuell Unterhaltsvorschussbegünstigten.

Vgl. Bericht der Bundesregierung (Anlage Bf. 9), S. 16: „Aktuell stehen für den Rückgriff die Forderungen aus den übergegangenen Ansprüchen auf Kindesunterhalt aus den Vorjahren zur Verfügung. In diesen Jahren wurde Unterhaltsvorschuss für rund 440.000 Leistungsfälle der 1. und 2. Altersstufe gezahlt. Ausgaben fallen aktuell aber für über 700.000 Kinder in allen drei Altersstufen an. Dies wird die Rückgriffsquote noch mehrere Jahre beeinflussen.“

Entsprechend wird die prozentuale Rückholquote geringer ausfallen.

BT-Drs. 19/4019, S. 11: „Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ermittelte Rückgriffquote stellt die Einnahmen den Ausgaben im jeweiligen Kalenderjahr gegenüber. Folglich sinkt die Rückgriffquote bereits dann „automatisch“, wenn der Unterhaltsvorschuss-Satz steigt (also ein höherer Unterhaltsvorschuss gezahlt wird) und gleichzeitig die Einnahmen konstant bleiben. Aufgrund des Leistungsausbaus und den damit verbundenen Mehrausgaben im zweiten Halbjahr 2017 ist die Rückgriffquote 2017 nicht mit den Vorjahren vergleichbar.“

Für den weiteren Verlauf muss eine nachvollziehbare, plausible Kostenermittlung davon ausgehen, dass die Rückholquote sich wegen geringerer Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen und größerer Schwierigkeiten der Durchsetzung des Rückgriffs bei den neu hinzu gekommenen Bezugsberechtigten künftig ungünstig entwickeln wird.

Vgl. bereits Antragsschriftsatz vom 3. Oktober 2018, S. 39, unter Hinweis auf den Bericht der Bundesregierung, S. 16 (Anlage Bf. 9).

Nicht einleuchtend ist die Zurückweisung dieser Erwägung damit, dass sich die Quote nicht nach den Erfolgsaussichten im Einzelfall, sondern nach dem Gesamtausgabe- und -einnahmenvolumen eines Jahres bemesse;

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 18 f.

denn wenn – wie auf Grund der Reform zu erwarten – der Anteil der Unterhaltsschuldner mit schlechten Rückholaussichten an der Gesamtheit der Unterhaltsschuldner steigt, sinkt eben auch insgesamt die Rückflussquote.

3. Berücksichtigung von Entlastungen im SGB II-Bereich

Mit Blick auf die angenommene Entlastung der Kommunen im SGB II-Bereich sehen die Beschwerdeführer ihre grundsätzlichen Einwände gegen die Berücksichtigung solcher Entlastungseffekte im Anwendungsbereich einer anderen gesetzlichen Regelung nicht entkräftet. Deren Berücksichtigung würde eine mit dem Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips nicht vereinbare Schutzlücke hervorrufen, weil die Höhe der zu erwartenden (und auszugleichenden) Kostenbelastung auf Grund der Ausführung des konnexitätsrelevanten Gesetzes damit von nicht absehbaren Änderungen in den Rechtsgrundlagen der anderen Aufgabe abhängig gemacht würde,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 3. Oktober 2018, S. 40 f.

was zu zufälligen Ergebnissen führt.

Beispielsweise lässt eine aktuelle Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urteile vom 30. Januar 2019; B 14 AS 10/18 und weitere), wonach die Ermittlung der Grenze für die abstrakt angemessenen Kosten der Unterkunft für eine nach Größe und Wohnungsstandard angemessene Wohnung in dem maßgeblichen örtlichen Vergleichsraum nach einem schlüssigen Konzept zu erfolgen hat, im Ergebnis höhere KdU-Aufwendungen erwarten. Nach der Argumentation der Landesregierung müsste dies zu geringeren KdU-Einsparungen und bei der anfänglichen Kostenermittlung nicht berücksichtigten, erhöhten UVG-Belastungen führen.

Jedenfalls aber bleibt dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Prognose von auf Grund einer gesetzlichen Neuregelung tatsächlich zu erwartenden Be- und Entlastungseffekten in der Durchführung anderer Gesetze erheblich unsicherer ist. Die Entwicklung der Kostenbelastung anderer Gesetze kann durch Umstände, die von der gesetzlichen Neuregelung ganz unabhängig sind, beeinflusst werden; so können die von der Landesregierung vorgetragenen sinkenden KdU-Aufwendungen vielfältige Ursachen haben (z. B.: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Veränderungen in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft, Erreichen des Rentenalters oder Realisierung von Unterhaltsansprüchen), denen gegenüber die Einnahmen aus Unterhaltsvorschuss eine eher nachrangige Ursache darstellen. Der Umfang der hierauf zurückzuführenden Minderung der KdU-Aufwendungen ist verlässlich nicht feststellbar. Dass die vorliegenden Statistiken zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes einerseits, des SGB II andererseits die wechselbezüglichen Effekte nicht erfassen,

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 20: „Über den Umfang der in den jeweiligen Einzelfällen durch den Wechsel aus dem SGB II-Bezug in den UVG-Leistungsbezug resultierenden Einsparungen im SGB II-Bereich liegen keine spezifischen Statistiken vor.“

ist bezeichnend; dies belegt die grundsätzliche Schwierigkeit und Unsicherheit der Prognose solcher Wechselbezüglichkeiten. Soll danach die Berücksichtigung über-

haupt angängig sein, steht – ausgehend vom Schutzzweck des Konnexitätsprinzips – der Landesgesetzgeber jedenfalls unter einer gesteigerten Darlegungslast. Dieser Darlegungslast hat der Landesgesetzgeber auch unter Berücksichtigung der Ausführungen der Landesregierung

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 20 ff.

mit ihren auf höchst unsicherer Datenbasis beruhenden modellhaften Überlegungen nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht genügt. Die Landesregierung selbst spricht abschließend nur von der „Auswertung von Indizien“ bzw. von „indiziell vorliegenden Hinweise(n) auf durchaus vorhandene Entlastungseffekte“.

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 24.

Auf dieser Grundlage kann nicht zu Lasten der durch das Konnexitätsprinzip verfassungsrechtlich geschützten Kommunen eine angenommene Entlastung im SGB II-Bereich, zumal in der angenommenen Größenordnung, in die Kostenermittlung eingestellt werden.

4. Mitwirkung der Beschwerdeführer

Die Landesregierung lädt die Beschwerdeführer, wenn sie eine unzureichende Berücksichtigung ihrer Mehrbelastung bemängeln, abschließend dazu ein, an einer konkreten Ermittlung mitzuwirken.

Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 24 (a.E.).

Einer solchen Mitwirkung, die ja auch bereits stattgefunden hat, verweigern sich die Beschwerdeführer (insbesondere auch vermittelt über den Landkreistag Sachsen-Anhalt) zwar nicht. In dem Angebot einer solchen Mitwirkung auf der Grundlage einer von Beginn an unzureichenden, den Kommunen in erheblichem Umfang nachteiligen gesetzlichen Kostendeckungsregelung sehen sie jedoch ihre verfassungsrechtliche Position nicht gewahrt. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die von der Landesregierung angeführten Einsparungen bei den KdU-Aufwendungen, deren Berücksichtigung die Beschwerdeführer aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich entgegneten und die zudem auch in ihrer durch die Erweiterung des Unterhaltsvorschussgesetzes bewirkten Höhe nicht verlässlich prognostizierbar sind, weil diese mangels statistischer Erfassung nicht ermittelt werden kann.

II. Unzureichender Mehrbelastungsausgleich

1. Die Finanzierungsregelung in §§ 23 Abs. 2, 24 FamBeFöG LSA

Die Beschwerdeführer haben in ihrer Antragschrift ausführlich dargelegt, dass sich auf der Grundlage einer nachvollziehbaren, plausiblen Kostenermittlung eine Mehr-

belastung der Kommunen, darunter auch der Beschwerdeführer, in zweistelliger Millionenhöhe ergibt. Dies wird durch weitere – auf Angaben des Landesverwaltungsamtes, Erhebungen der Kommunalen Spitzenverbände und Berechnungen des Landkreistages Sachsen-Anhalt gestützte – Daten zur Entwicklung der Zweckausgaben sowie der Einnahmen aus Unterhaltsregress bei der Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes nachdrücklich bestätigt.

Vgl. Landkreistag Sachsen-Anhalt, Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) in Sachsen-Anhalt (Anlage Bf. 10).

Aufschlussreich ist insofern der Vergleich der Jahre 2016 (als des letzten vollständigen Jahres der Ausführung des UVG a.F.) und des Jahres 2018 (als des ersten vollständigen Jahres der Ausführung des UVG n.F.). Danach sind die Zweckausgaben von ca. 35,6 Mio. Euro (kommunaler Anteil: ca. 11,3 Mio. Euro) im Jahr 2016 auf ca. 91,3 Mio. Euro (kommunaler Anteil: ca. 27,4 Mio. Euro) im Jahr 2018 gestiegen; das bedeutet eine kommunale Mehrbelastung von ca. 16 Mio. Euro im Jahr.

Vgl. das Diagramm in Anlage Bf. 11.

Die Einnahmen aus Unterhaltsrückgriff betrugen demgegenüber im Jahr 2016 ca. 8,6 Mio. Euro (kommunaler Anteil: knapp 2,8 Mio. Euro), im Jahr 2018 ca. 9,4 Mio. Euro (kommunaler Anteil: ca. 2,8 Mio. Euro); dies widerlegt deutlich die Prognose des Evaluationsberichts der Landesregierung, der für das Jahr 2018 Einnahmen aus Unterhaltsrückgriff in Höhe von 23,4 Mio. Euro (kommunaler Anteil: ca. 7,0 Mio. Euro) zugrunde legen will,

Vgl. LT-Drs. 7/3546, S. 14 (Anlage LR 1).

die kommunalen Einnahmen also um ca. 4,2 Mio. Euro zu hoch ansetzt.

Vgl. das Diagramm in Anlage Bf. 12.

Der Saldo aus den erhöhten Zweckausgaben sowie den erhöhten Verwaltungsausgaben der Kommunen, die der Evaluationsbericht der Landesregierung mit ca. 4,7 Mio. Euro, alternativ entsprechend einer Berechnung der Kommunalen Spitzenverbände auch mit ca. 5,4 Mio. Euro ansetzen will,

Vgl. LT-Drs. 7/3546, S. 16 f. (Anlage LR 1).

sowie den – nahezu unverändert gebliebenen – kommunalen Einnahmen aus Unterhaltsrückgriff bestätigt die bereits in der Antragsschrift geltend gemachte, in der Kostenermittlung nicht zureichend ermittelte jährliche kommunale Mehrbelastung in zweistelliger Millionenhöhe.

Diese Mehrbelastung wird durch die Finanzierungsregelungen der §§ 23 Abs. 2, 24 FamBeFöG LSA n.F., wie ebenfalls bereits in der Antragsschrift dargelegt, nicht in dem durch Art. 87 Abs. 3 S. 3 Verf LSA gebotenen Umfang angemessen ausgeglichen.

2. Haushaltsplan 2019

Die Landesregierung weist darauf hin, dass der Landeshaushalt 2019 einen Betrag von 20 Mio. Euro für „Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Minderung der Belastungen aus dem Unterhaltsvorschussgesetz“ ausweist.

Vgl. Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 6, wo unter Hinweis hierauf die Beschwerdebefugnis angezweifelt wird.

Die Landesregierung bezieht sich damit auf die Regelung in § 16 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2019

Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

„(5) Soweit die allgemeine Rücklage zum 15. April 2019 einen Bestand von mehr als 57 000 000 Euro ausweist, zahlt das Land zu diesem Zeitpunkt an die kreisfreien Städte und Landkreise 20 000 000 Euro. Bei einem Bestand der allgemeinen Rücklage von weniger als 57 000 000 Euro zahlt das Land den Betrag, der 37 000 000 Euro übersteigt. Die Verteilung der Zuweisungen erfolgt entsprechend dem Verhältnis der Zahlungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3153), im Haushaltsjahr 2018.“

und die gleichzeitige Ausbringung eines Titels 633 05 „Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Minderung der Belastungen aus dem Unterhaltsvorschussgesetz“ im Einzelplan 5 (Sozialministerium) mit einem Ansatz für 2019 von 20 Mio. Euro.

Die Beschwerdeführer nehmen durchaus zur Kenntnis, dass der Haushaltsgesetzgeber damit einen legitimen jährlichen Entlastungsbedarf der Kommunen in dieser Größenordnung anerkennt und abdecken will. Dieser Haushaltsansatz lässt jedoch die Verletzung der Beschwerdeführer in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus mehreren Gründen nicht entfallen. So steht die Auszahlung nach § 16 Abs. 5 S. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2019 unter einem Vorbehalt, indem sie vom Bestand der allgemeinen Rücklage zum 15. April 2019 abhängig gemacht wird. Zudem bleibt ungeklärt, die Mehrbelastung welchen Jahres – die des zurückliegenden Jahres 2018, welches nach § 16 Abs. 5 S. 3 Haushaltsgesetz 2019 den Verteilungsmaßstab liefern soll, oder die des laufenden Jahres 2019 – ausgeglichen werden soll. Die entsprechenden Belastungen in vorausliegenden Zeiträumen (2. Halbjahr 2017 und 2018 oder 2019) sowie die nach 2019 dauerhaft zu erwartenden Mehrbelastungen bleiben in jedem Falle unberücksichtigt.

Der Hinweis der Landesregierung, der Betrag von 20 Mio. Euro „entspräche schließlich in vollem Umfang dem Betrag, der öffentlich als jährliche Mehrbelastung seitens der Beschwerdeführer behauptet wurde“ (Schriftsatz der Landesregierung vom 14. Jan. 2019, S. 6), übergeht diesen Umstand. Die dort in Bezug genommene Presseerklärung des Landkreistages Sachsen-Anhalt

(Anlage LR 4) stellt schon in der Überschrift klar: „Landkreise drängen auf Ausgleich der Mehrbelastung von 20 Mio. Euro pro Jahr“.

Der Ansatz im Haushaltsplan 2019 genügt deshalb schon formal nicht den Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 Verf LSA an die gebotene Kostendeckungs- und Mehrbelastungsausgleichsregelung.

Bielefeld, den 4. April 2019

gez.: Prof. Dr. Joh. Hellermann