

Leitsätze

1. Auch Rechtspositionen aus anderen Verfassungsbestimmungen als Art. 54 Abs. 1 und 2 LV können Prüfungsmaßstab im Verfahren über die kommunale Verfassungsbeschwerde sein, soweit sie nach ihrem Inhalt geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen. Dies ist bei dem sich aus Art. 57 Abs. 2 LV ergebenden Konnexitätsprinzip der Fall.
2. Die Gesetzgebungszuständigkeit Schleswig-Holsteins erstreckt sich auch auf den Bereich eines in diesem Küsten-Bundesland anlandenden Meerestunnels, soweit sich dieser im deutschen Küstenmeer und im deutschen Festlandsockel befindet.
3. Nach der in Art. 57 Abs. 2 LV konkretisierten Schutzrichtung, die Leistungsfähigkeit der Kommunen für die Erfüllung ihrer öffentlichen Angelegenheiten zu erhalten, gilt die Konnexitätsregel zumindest auch dann, wenn für die Gemeinde eine Verantwortlichkeit begründet wird, die in ihren Auswirkungen der erstmaligen Verpflichtung zu einer bestimmten öffentlichen Aufgabe gleichsteht („übertragungsgleiche Verpflichtung“).

**Schleswig-Holsteinisches
Landesverfassungsgericht**

- LVerfG 3/19 -



Im Namen des Volkes

Urteil

**In dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

gegen § 30 Absatz 4 Satz 1 und 2 des Allgemeinen Landesverwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung des Gesetzes zur Erweiterung behördlicher Bezirke auf den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung vom 13. Februar 2019 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 42),

- Beschwerdeführerin:** Stadt Fehmarn,
vertreten durch den Bürgermeister,
Am Markt 1, 23769 Fehmarn,
- Bevollmächtigte:** Rechtsanwälte Günther und andere,
Mittelweg 150, 20148 Hamburg,
- Weitere Beteiligte:** Schleswig-Holsteinische Landesregierung,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Düsternbrooker Weg 104, 24105 Kiel,
- Bevollmächtigte:** Rechtsanwälte Brock und andere,
Schwedenkai 1, 24103 Kiel,

hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht unter Mitwirkung von

Präsident Flor
Vizepräsident Brüning
Richterin Hillmann
Richterin Matz-Lück
Richter Rose
Richter Theis
Richterin Thomsen

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. Juni 2020 am 14. September 2020
für Recht erkannt:

§ 30 Absatz 4 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Februar 2019 ist mit Artikel 54 Absatz 1 und Artikel 57 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein insoweit unvereinbar, als kein entsprechender finanzieller Ausgleich für die Mehrbelastung durch die Kosten des Brandschutzes im zugewiesenen Zuständigkeitsbereich der Festen Fehmarnbeltquerung geschaffen worden ist.

Das Land ist verpflichtet, bis zum 30. September 2021 auf gesetzlicher Grundlage den Ausgleich zu schaffen. Bis dahin ist die Vorschrift weiter anwendbar.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

Gründe:

A.

- 1 Die Beschwerdeführerin ist eine aus mehreren Ortsteilen bestehende Stadt, deren Gebiet mit dem der Insel Fehmarn zusammenfällt. Sie wendet sich mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen die Erweiterung der örtlichen Zuständigkeit ihrer Behörden auf einen Teil der sogenannten Festen Fehmarnbeltquerung. Die Bezirkserweiterung ist durch das Gesetz zur Erweiterung behördlicher Bezirke auf den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung vom 13. Februar 2019 (GVOBl S. 42) in § 30 Abs. 4 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBl S. 243, berichtigt S. 534) geregelt worden. Für die Beschwerdeführerin hat sie vor allem zur Folge, dass ihre Freiwillige Feuerwehr in der Bauphase und bei einem späteren Betrieb der Meeresquerung auf deutscher Seite für Einsätze im abwehrenden Brandschutz und zur Hilfeleistung bei Not- und Unglücksfällen (Technische Hilfe) zuständig sein wird.

I.

- 2 1. Nach dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung vom 3. September 2008 (BGBl II 2009 S. 800, im Folgenden: Staatsvertrag), für Deutschland in Kraft getreten am 14. Januar 2010 gemäß Bekanntmachung vom 29. April 2010 (BGBl II S. 479), soll zwischen dem Ortsteil Puttgarden auf Fehmarn und Rødby auf der dänischen Insel Lolland im etwa 18 km breiten Fehmarnbelt eine feste, kombinierte Straßen- und Eisenbahnverbindung entstehen. Art. 1 des Staatsvertrags regelt,

dass das Königreich Dänemark die Feste Fehmarnbeltquerung errichten und betreiben wird und insoweit die Kosten trägt. Die Kosten der Hinterlandanbindung obliegen den Vertragsstaaten jeweils für ihr eigenes Hoheitsgebiet. Die technische Ausführung als Brücke oder Tunnel blieb im Staatsvertrag offen, wobei die Staaten in der Präambel davon ausgingen, dass „nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen eine Schrägseilbrücke die Erreichung der gemeinsamen Ziele besonders fördern würde“.

- 3 Art. 6 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrages sieht vor, dass das Königreich Dänemark eine Gesellschaft gründet, die insbesondere die Aufgaben der Vorbereitung, der Planung, des Entwurfs, der Erlangung von Genehmigungen, der Auftragsvergabe, der Errichtung, der Finanzierung, des Betriebs und der Instandhaltung der Festen Fehmarnbeltquerung übernehmen soll. Dem kam Dänemark mit Errichtung der Gesellschaft Femern A/S nach, die vollständig vom dänischen Staat gehalten wird. Das dänische Gesetz über die Herstellung und den Betrieb einer Festen Querung über den Fehmarnbelt mit zugehöriger Hinterlandanbindung in Dänemark (Herstellungsgesetz) vom 4. Mai 2015 (dänischer Titel: Lov nr 575 af 4.5.2015 om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark – anlægslov, abrufbar unter <https://www.retsinformation.dk>) enthält zahlreiche Ermächtigungen der Gesellschaft für den Bau und den Betrieb der Querung. Diese soll nun im Meeresuntergrund als Absenktunnel hergestellt werden. Darin werden eine zweispurige Eisenbahnstrecke und eine vierspurige Fernstraße (Europastraße 47) geführt werden.

- 4 2. Der Staatsvertrag enthält in seinem Artikel 14 Regelungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung:

Artikel 14

Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie des Notfallmanagements

(1) Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie des Notfallmanagements auf der Festen Fehmarnbeltquerung unterliegen auf dänischem

Hoheitsgebiet und in der dänischen Ausschließlichen Wirtschaftszone der Zuständigkeit der dänischen Behörden und auf deutschem Hoheitsgebiet und in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone der Zuständigkeit der deutschen Behörden. Die zuständigen dänischen Behörden sind unter anderem die Polizei, die Notfallrettungsdienste und Ambulanzen und andere Notfalldienste sowie die Zollverwaltung und die Streitkräfte. Die zuständigen deutschen Behörden sind unter anderem die für den Zivil- und Katastrophenschutz des Bundes und der Länder zuständigen Behörden sowie die daran mitwirkenden öffentlichen und privaten Organisationen, die Rettungsdienste und die Polizeien.

(2) Die jeweils nach Absatz 1 zuständigen Behörden werden im erforderlichen Umfang entsprechend der geltenden völkerrechtlichen oder sonstigen Vereinbarungen zusammenarbeiten. Im Fall eines schweren Unglücksfalles oder einer Katastrophe ist das Abkommen vom 16. Mai 1985 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen anwendbar. Bei Maßnahmen im Rahmen des aktivierten europäischen Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz sind die Regeln des genannten gegenseitigen Hilfeleistungsabkommens anwendbar. Die Gesellschaft ist an der Zusammenarbeit zu beteiligen, soweit dies sowohl nach deutschem als auch nach dänischem Recht zulässig ist.

(3) Die Gesellschaft ist verpflichtet, vor Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung ein Sicherheitskonzept zu erstellen und mit den jeweils nach Absatz 1 zuständigen Behörden abzustimmen. Das Sicherheitskonzept hat insbesondere eine Darstellung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und der Gesellschaft sowie Pläne für denkbare Notfall-Szenarien zu enthalten.

(4) *(Befreiung von der Mautgebühr).*

- 5 Das in Art. 14 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Staatsvertrages erwähnte Abkommen vom 16. Mai 1985 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen (BGBl II 1988 S. 287), in Kraft getreten am 1. August 1988 gemäß Bekanntmachung vom 23. Juni 1988 (BGBl II S. 619), enthält Vereinbarungen über die Hilfeleistung der Vertragsparteien auf jeweils fremdem Hoheitsgebiet. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. a und b 1. Spiegelstrich dieses Abkommens sind die für die Anforderung und Auslösung der Hilfsmaßnahmen zuständigen Behörden der Vertragsparteien auf deutscher Seite der Innenminister der Bundesrepublik Deutschland beziehungsweise der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein oder die Landräte der Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sowie der Oberbürgermeister der

Stadt Flensburg. Nach Absatz 2 wird die Hilfe jedoch unmittelbar von den zuständigen Behörden der Grenzgemeinden erbeten und zugesagt, wenn hierzu ein Bedürfnis besteht.

6 Art. 14 Abs. 3 des Staatsvertrages verpflichtet die Gesellschaft, ein Sicherheitskonzept für die Zusammenarbeit zwischen den deutschen und dänischen zuständigen Behörden und der Gesellschaft zu erarbeiten. Auskunft über den aktuellen Stand gibt insoweit eine Broschüre „Sicherheit und Notfallmanagement“ (Stand Februar 2019; abrufbar unter <https://femern.com/de/Tunnel/Safety-and-rescue>). Hiernach wird Femern A/S eine „Service- und Ersteinsatzereinheit“ errichten und betreiben, die sich ständig in zwei Teams im und am Tunnel bereithält. Diese Einheit soll kleinere Fahrzeugbrände allein löschen und den Ersteinsatz leisten, bevor öffentliche Einsatzkräfte an der Rettungsstelle eintreffen. Für Deutschland benennt die Broschüre unter anderem den Kreis Ostholstein, den Kreisfeuerwehrverband und die Feuerwehr der Stadt Fehmarn als zuständige öffentliche Behörden (a.a.O. S. 2).

7 3. Der Landesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Erweiterung behördlicher Bezirke auf den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung (im Folgenden: Bezirkserweiterungsgesetz) vom 13. Februar 2019 (GVObI S. 42), in Kraft getreten am 1. März 2019, die Überschrift des § 30 LVwG neu gefasst sowie einen neuen Absatz 4 geschaffen:

§ 30 Bestimmung der Bezirke, Feste Fehmarnbeltquerung

(4) Die Bezirke der Behörden des Landes, des Kreises Ostholstein und der Stadt Fehmarn sowie sonstiger Träger der öffentlichen Verwaltung, deren Bezirke das Gebiet des Landes, des Kreises Ostholstein oder der Stadt Fehmarn umschließen, erstrecken sich auch auf den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung, soweit er sich im deutschen Küstenmeer und in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone befindet. Satz 1 gilt ab der öffentlichen Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses zur Festen Fehmarnbeltquerung. Bereits spezialgesetzlich bestehende Zuständigkeitszuweisungen für den in Satz 1 bezeichneten Bereich bleiben von dieser Regelung unberührt.

8 Erklärtes Ziel des Gesetzes ist es, die Bezirke der Behörden des Landes, des Kreises Ostholstein und der Stadt Fehmarn derart zu erweitern, dass sie sich auf den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung erstrecken, und ein Tätigwerden seitens Polizei, Rettungskräften, Ordnungsbehörden und anderen Behörden beziehungsweise Trägern öffentlicher Verwaltung schon mit Beginn der Errichtung des Tunnels zu ermöglichen. Die örtlichen Zuständigkeiten stattdessen in einer Vielzahl von Fachgesetzen zu erweitern, sei gesetzgeberisch unübersichtlich und könne zu unbeabsichtigten Regelungslücken führen (Landtags-Drucksache 19/997, S. 3). Mit der Bezirkserweiterung sind aus Sicht der Landesregierung die Feuerwehren der Stadt Fehmarn für Rettungseinsätze während der Bauzeit des Tunnels und dessen späteren Betriebes zuständig geworden.

9 4. In der Gesetzesbegründung (a.a.O. S. 4) heißt es unter „Kosten“, dass die Bezirkserweiterung selbst als für die kommunalen Haushalte kostenneutral angesehen werde, wogegen sich an gleicher Stelle unter „Verwaltungsaufwand“ die folgende Passage findet:

Das Land wird dafür Sorge tragen, dass die Stadt Fehmarn von zusätzlichen Belastungen durch die Gewährleistung des Brandschutzes im Tunnel freigehalten wird. Die Landesregierung wird dafür Sorge tragen, dass auf die kommunale Seite keine zusätzliche Kostenbelastung für Maßnahmen und Investitionen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem abwehrenden Brandschutz der Festen Fehmarnbeltquerung zukommen werden.

10 Der damalige Minister für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein Hans-Joachim Grote sagte der Beschwerdeführerin in einem an diese gerichteten Schreiben vom 11. Februar 2019 (zwei Tage vor Verabschiedung des Bezirkserweiterungsgesetzes) ausdrücklich zu, dass die Stadt Fehmarn von allen Kosten im Zusammenhang mit der Tunnelsicherheit freigestellt werde. In einem weiteren Schreiben vom 12. September 2019 bekräftigte der Minister diese Absicht und stellte bereits für Januar 2020 den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, der die Finanzierung des abwehrenden Brandschutzes auf der Festen Fehmarnbeltquerung durch das Land Schleswig-Holstein regelt, in Aussicht.

- 11 Die Beschwerdeführerin beauftragte den Sachverständigen Sven Kasulke mit einer Begutachtung der Leistungsfähigkeit des Feuerwehrwesens der Stadt Fehmarn unter Berücksichtigung der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs auf die Fehmarnbeltquerung. In seinem Gutachten vom 9. September 2019 kam der Sachverständige unter anderem zu dem Ergebnis, dass unter der Regie der Freiwilligen Feuerwehr Fehmarn eine Hauptwache mit Berufsfeuerwehrleuten eingerichtet werden müsse. Zudem seien die Zahl der Einsatzkräfte zu erhöhen und die Ausstattung der Feuerwehr zu erweitern. Der Sachverständige bezifferte außerdem die voraussichtlich zur Gewährleistung des Brandschutzes im Meerestunnel erforderlichen Personalkosten und Kosten einer weiteren Ausrüstung.
- 12 Nach Einreichung der kommunalen Verfassungsbeschwerde durch die Beschwerdeführerin am 5. November 2019 hat der Landesgesetzgeber in § 19 Abs. 9 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 13. Dezember 2019 (GVOBl S. 584, berichtigt GVOBl 2020 S. 34, 135) folgende Ermächtigung aufgenommen:

§ 19 Ermächtigungen für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration

(9) Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium mit der Stadt Fehmarn einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Kostenübernahme des Landes Schleswig-Holstein für die Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes im Bereich einer Festen Fehmarnbelt-Querung abzuschließen. Die Kostenübernahme darf bis zu der Höhe des durch das von der Stadt Fehmarn beauftragte Gutachten zur Leistungsfähigkeit des Feuerwehrwesens vom 9. September 2019 festgestellten Bedarfs zugesagt werden. Der Vertrag darf darüber hinaus eine Anpassung an zum Zeitpunkt der Geltendmachung nachgewiesene Kostensteigerungen, auch aufgrund erhöhter Anforderungen an den vorbeugenden Brandschutz, vorsehen. Zur Umsetzung des Vertrages kann das Finanzministerium erforderliche Titel einschließlich Verpflichtungsermächtigungen und der notwendigen Haushaltsvermerke einrichten oder ändern, in zusätzliche Ausgaben oder Verpflichtungen einwilligen sowie erforderliche Umsetzungen von Mitteln vornehmen, wenn und soweit die Finanzierung dieser Maßnahmen gedeckt ist.

- 13 Zu einem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein und der Beschwerdeführerin ist es bislang nicht gekommen. Den vom Ministerium vorgelegten Entwurf einer Vereinbarung wies die Beschwerdeführerin zurück.
- 14 5. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein hat am 31. Januar 2019 den Planfeststellungsbeschluss für den Neubau einer Festen Fehmarnbeltquerung von Puttgarden nach Rødby, deutscher Vorhabenabschnitt (im Folgenden: Planfeststellungsbeschluss) erlassen. Die öffentliche Bekanntmachung erfolgte durch Auslegung in der Zeit vom 26. März 2019 bis zum 8. April 2019. Der Planfeststellungsbeschluss ist beim Bundesverwaltungsgericht durch mehrere Kläger, darunter auch die hiesige Beschwerdeführerin, beklagt.

II.

- 15 Die Beschwerdeführerin hat am 5. November 2019 das Landesverfassungsgericht angerufen. Sie ist der Auffassung, die angefochtene Vorschrift des § 30 Abs. 4 Satz 1 und 2 LVwG verletze in formeller und materieller Hinsicht Bestimmungen der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung – LV) i.d.F. vom 2. Dezember 2014 (GVOBI S. 344), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2016 (GVOBI S. 1008). Zur Begründung führt sie im Wesentlichen Folgendes aus:
- 16 1. Das Land Schleswig-Holstein habe in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands, in der sich ein Teil des geplanten Meerestunnels befinde, keine Hoheitsbefugnisse. Nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS, BGBl II 1994 S. 1799, im Folgenden: SRÜ), für Deutschland in Kraft

getreten am 16. November 1994 gemäß Bekanntmachung vom 15. Mai 1995 (BGBl II S. 602), gehörten die Ausschließliche Wirtschaftszone und der Festlandsockel als deren integraler Bestandteil nicht zum staatlichen Territorium des jeweiligen Küstenstaates. Auch soweit sich aus dem Seerechtsübereinkommen eingeschränkte Hoheitsrechte des Küstenstaates in dieser Meereszone ergäben, ordne das Übereinkommen sie keinen einzelnen Bundesländern zu. Zwischen Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern existiere kein Abkommen, das die Zuständigkeiten in der Ostsee bestimme. Es sei unregelt, welches Bundesland gegebenenfalls Kompetenzen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone ausüben dürfte. Aus Art. 14 Abs. 1 des Staatsvertrages ergäbe sich allenfalls eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Zuständigkeit des Bundes und der Länder für die Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

- 17 2. Mangels einer Regelungszuständigkeit des Landes sei zu erörtern, ob das Land die Erweiterung behördlicher Bezirke in Ausführung des Staatsvertrages gemäß Art. 83, 84 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) oder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG habe vornehmen dürfen. Hiervon gehe der Gesetzgeber (Landtags-Drucksache 19/997, S. 12) offenbar aus. Es fehle insoweit jedoch ein Transformationsgesetz des Landes Schleswig-Holstein zum Staatsvertrag, soweit dieser Regelungen enthalte, die in der Zuständigkeit der Länder lägen. Dies sei bei Regelungen über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wie in Art. 14 des Staatsvertrages, der Fall. Sie würden daher nicht bereits aufgrund des Zustimmungsgesetzes des Bundes innerstaatliche Rechtswirkung entfalten, sondern seien durch den Landesgesetzgeber in innerstaatliches Recht zu transformieren.
- 18 3. Der Staatsvertrag enthalte nicht die erforderliche Erstreckung nationalen Rechts auf den Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone. Die Feste Fehmarnbeltquerung unterfalle der Regelung der Art. 56 und 60 des Seerechtsübereinkommens über die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerken. Damit nationales Sicherheits- und Ordnungsrecht auf das Querungsbauwerk angewandt werden könne, bedürfe es ausdrücklicher Erstreckungsklauseln, die weder

im Staatsvertrag noch im nationalen Recht zu finden seien. Insbesondere befasse sich Art. 13 Abs. 4 des Staatsvertrages, der eine Erstreckungsklausel enthalte, nach der Überschrift und dem Regelungsinhalt des Artikels nur mit dem Genehmigungsverfahren, der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Bauausführung. Art. 14 des Staatsvertrages, der Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Gegenstand habe, lasse sich nicht entnehmen, dass das Land Schleswig-Holstein befugt sei, in diesem Zusammenhang Regelungen über die örtliche Zuständigkeit zu treffen. Selbst wenn Art. 14 des Staatsvertrages eine Zuständigkeit der Sicherheits- und Ordnungsbehörden des Landes Schleswig-Holstein für den in der Ausschließlichen Wirtschaftszone gelegenen Bereich des Tunnels regele, habe der Gesetzgeber mit der Erstreckung der Zuständigkeiten sämtlicher Behörden des Landes, des Kreises Ostholstein und der Stadt Fehmarn auf die Ausschließliche Wirtschaftszone die völkerrechtlich zugewiesene Regelungsreichweite bei Weitem überschritten, da hierdurch auch solche Behörden zuständig geworden seien, die nicht mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betraut seien.

- 19 4. Die in § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG getroffene Regelung zur zeitlichen Geltung der Bezirkserweiterung sei nichtig. Der Gesetzgeber habe die Wirksamkeit des Gesetzes nicht an die öffentliche Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses knüpfen dürfen. Das Inkrafttreten eines Gesetzes sei in Art. 46 Abs. 3 LV geregelt. Die Möglichkeit, eine zusätzliche Wirksamkeitsbedingung in den Gesetzestext aufzunehmen, sei von der Verfassung nicht vorgesehen. Aus Gründen der Rechtssicherheit dürfe die materielle Wirksamkeit eines Gesetzes nicht von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig gemacht und nicht einem Dritten überlassen werden. Ausgeschlossen sei es vor allem, das Inkrafttreten eines formellen Gesetzes an ein exekutives Außenhandeln zu knüpfen. Soweit § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG regele, dass die Bezirkserweiterung ab der öffentlichen Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses zur Festen Fehmarnbeltquerung gelte, liege hierin ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung.

- 20 5. Die in § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG enthaltene Regelung sei zudem unbestimmt. Ihr zeitlicher Beginn sei, wie ausgeführt, in der Vorschrift selbst nicht eindeutig festgelegt. Daneben sei auch die örtliche Situation der Zuständigkeitserweiterung nicht definiert. Der Gesetzgeber hätte die räumliche Lage der Festen Fehmarnbeltquerung durch örtliche Koordinaten angeben oder dem Gesetz eine Karte beifügen müssen.
- 21 6. Das Gesetz verletze das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip (Art. 54 Abs. 4 i.V.m. Art. 57 Abs. 2 LV), da es den Bezirk der Beschwerdeführerin auf einen Abschnitt des Meerestunnels erweitere, ohne zugleich einen Ausgleich der Mehrkosten zu regeln, die ihr aufgrund der Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes entstünden. Die Konnexitätsregelung der Landesverfassung erfasse alle Aufgaben, für deren Erfüllung die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich – auch hinsichtlich ihres Umfangs oder Standards – in die Pflicht genommen würden. Dies ergebe sich aus den Gesetzgebungsmaterialien zur Verfassungsreform und aus der einfachgesetzlichen Regelung.
- 22 Die Beschwerdeführerin werde durch die Erweiterung ihres Bezirks zwar nicht in mehr Sachbereichen tätig. Umfang und Standard der Selbstverwaltungsaufgabe des Brandschutzes würden jedoch erheblich erweitert. Die durch das Land angeordnete Erweiterung des Bezirks auf die Feste Fehmarnbeltquerung erfolge nur, um den Brandschutz im Tunnel sicherzustellen. Die Aufgabenerweiterung beziehe sich auf ein außerhalb des Gemeindegebietes liegendes Bauwerk. Die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Feuerwehrwesen“ erweitere sich damit auf eine völlig neue Dimension. Die nach dem Gutachten einzurichtende Hauptwache mit Berufsfeuerwehrleuten bringe eine erhebliche Veränderung der Aufgabenlast für die Beschwerdeführerin mit sich.
- 23 Der Gesetzgeber habe keine Regelung über den finanziellen Ausgleich getroffen, sondern bis zur Einreichung der Verfassungsbeschwerde lediglich unverbindliche und eher politisch zu verstehende Aussagen getroffen, er werde dafür Sorge tragen,

dass die Beschwerdeführerin von entstehenden Mehrkosten freigehalten werde. Damit habe der Gesetzgeber ersichtlich nur den Anforderungen an eine Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses genügen wollen. Erforderlich sei jedoch eine gesetzliche Regelung über den Kostenausgleich.

24 7. Die mit § 30 Abs. 4 Satz 1 LVwG geregelte Bezirkserweiterung verletze außerdem das Recht der Beschwerdeführerin auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 54 Abs. 1 LV). Ein Eingriff in die Universalität des Wirkungskreises der Gemeinden könne nicht nur bei einem Entzug von Aufgaben vorliegen, sondern auch dann, wenn der Gesetzgeber den Kommunen neue Aufgaben übertrage. Weise der Gesetzgeber der Gemeinde neue Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung zu, greife er mittelbar in die Selbstverwaltung ein, weil durch die neuen Aufgaben die Kapazität zur Wahrnehmung der sonstigen, insbesondere der freien Selbstverwaltungsaufgaben geschmälert würde. Mit der Zuständigkeitserweiterung liege ein solcher, nicht gerechtfertigter Eingriff vor.

25 Der Beschwerdeführerin verbliebe nach Zuweisung des Brandschutzes im Tunnel nicht mehr die verfassungsmäßig gewährleistete finanzielle Mindestausstattung. Ihre Gemeindehaushalte 2019 und 2020 beinhalteten Aufwendungen in Höhe von insgesamt rund 26 beziehungsweise 27 Millionen Euro. Durch die Zuständigkeits-erweiterung werde ihr eine Aufgabe übertragen, mit der Kosten von etwa drei Millionen Euro verbunden seien. Damit werde allein durch die Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel etwa ein Zehntel des Haushaltsvolumens dauerhaft gebunden, obwohl die Finanzplanung der kommenden Jahre ohnehin ein Defizit von jeweils etwa einer Million Euro aufweise. Die finanzielle Mehrbelastung sei damit evident.

26 8. Die Landesverfassung sehe außerdem nicht vor, dass das Gemeindegebiet und die bezirkliche Verantwortung der Behörden der Gemeinde dauerhaft auseinanderfielen. § 30 Abs. 4 Satz 1 LVwG erweitere die Zuständigkeit von Behörden der Beschwerdeführerin jedoch über das Gemeindegebiet hinaus.

27 Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, dass § 30 Abs. 4 Satz 1 und 2 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Februar 2019 (GVOBl S. 42) mit Art. 54 Abs. 1, 4, Art. 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein unvereinbar und nichtig ist,

hilfsweise,

festzustellen, dass § 30 Abs. 4 Satz 1 und 2 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Februar 2019 (GVOBl S. 42) mit Art. 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein insoweit unvereinbar ist, als dabei nicht Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden sind.

III.

28 1. Der Schleswig-Holsteinische Landtag ist dem Verfahren nicht beigetreten und hat auch von einer Stellungnahme abgesehen.

29 2. Die Schleswig-Holsteine Landesregierung ist dem Verfahren beigetreten. Sie geht davon aus, dass die kommunale Verfassungsbeschwerde unzulässig, jedenfalls aber unbegründet sei. Zur Begründung heißt es im Wesentlichen:

30 a) Die Beschwerdeführerin sei nicht beschwerdebefugt. Soweit sie die Verletzung des Konnexitätsprinzips rüge, sei sie in ihrem Selbstverwaltungsrecht gegenwärtig nicht betroffen. Sie könne nicht das Bezirkserweiterungsgesetz, sondern erst ein Gesetz oder eine Vereinbarung, die den finanziellen Ausgleich regelten, angreifen. Eine solche Regelung müsse erst im Laufe des Haushaltsjahres erfolgen, das auf das Jahr folge, in dem die Aufgabe zugewiesen worden sei. Der Gesetzgeber habe in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass er dafür Sorge tragen werde, die Beschwerdeführerin von zusätzlichen Belastungen durch die Gewährleistung des

Brandschutzes im Tunnel freizuhalten. Dieselbe Aussage sei im Planfeststellungsbeschluss festgehalten worden. Der Innenminister habe der Beschwerdeführerin ausdrücklich den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über Ausgleichszahlungen in Aussicht gestellt. Das Haushaltsgesetz 2020 enthalte die hierfür erforderliche Ermächtigung des Gesetzgebers. Derzeit seien Verhandlungen des Landes mit der Beschwerdeführerin über zu gewährende Ausgleichszahlungen im Gange. Sofern die Bezirkserweiterung Konnexitätsrelevanz habe, müsse die Beschwerdeführerin jedenfalls das aktuelle Haushaltsjahr abwarten. Bis dahin fehle ihr das Rechtsschutzbedürfnis für die Verfassungsbeschwerde.

- 31 b) Die von der Beschwerdeführerin gerügten formellen Mängel des Bezirkserweiterungsgesetzes stünden nicht zur Untersuchung. Das Landesverfassungsgericht prüfe im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde nicht die im Grundgesetz festgelegte Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern oder die Einhaltung des Völkerrechts. Prüfungsmaßstab des Landesverfassungsgerichts sei allein die Landesverfassung.
- 32 aa) Ungeachtet dessen träfen die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu einer fehlenden Regelungskompetenz des Landes für den im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone liegenden Teil des Tunnels nicht zu. Aus Art. 85 des Seerechtsübereinkommens ergebe sich, dass die funktionellen Beschränkungen jenseits des Küstenmeeres nicht das dem Küstenstaat zustehende unbeschränkte Recht zum Bau und zur Nutzung von Tunneln beeinträchtigen solle. Deswegen bedürfe es keiner völkerrechtlichen Zuweisung von Hoheitsbefugnissen für Tunnelbauwerke im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone. Im Übrigen sei die Ausübung staatlicher Befugnisse nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes grundsätzlich Sache der Länder, die damit auch im Bereich der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone hoheitliche Befugnisse hätten, sofern nicht ausnahmsweise eine Zuweisung an den Bund bestehe. Die horizontale Kompetenzabgrenzung zwischen Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone erfolge nach dem Äquidistanzprinzip, woraus sich die Zuständigkeit Schleswig-Holsteins ergebe.

- 33 bb) Einer Erstreckungsklausel bedürfe es nicht, da § 30 Abs. 4 LVwG eine reine Zuständigkeitsregel ohne materiell-rechtlichen Gehalt sei. Die Regelungen des Landesverwaltungsgesetzes seien nicht an das Hoheitsgebiet Schleswig-Holsteins gebunden, sondern, wie dessen § 1 verdeutliche, an die Hoheitsträger des Landes. Das Gesetz gelte daher überall, wo Schleswig-Holsteinische Stellen Hoheitsbefugnisse ausüben dürften. Darüber hinaus finde sich eine etwa erforderliche Erstreckungsklausel in der Regelung des Art. 85 des Seerechtsübereinkommens, welche dem Völkergewohnheitsrecht zuzurechnen sei und daher gemäß Art. 25 GG unmittelbar gelte.
- 34 cc) Ein Zustimmungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein zum Staatsvertrag sei ebenfalls nicht erforderlich. Die Transformation des Staatsvertrages in innerstaatliches Recht sei durch das Zustimmungsgesetz des Bundes erfolgt. Die innerstaatlichen Verwaltungskompetenzen richteten sich dann nach den Bestimmungen des Grundgesetzes. Das Land Schleswig-Holstein sei im materiellen Aufgabenbereich der Landesverwaltung zuständig. Die genaue behördliche Zuständigkeit ergebe sich jetzt aus § 30 Abs. 4 LVwG.
- 35 dd) Auch die Regelung in § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG sei verfassungsgemäß, da die Bezugnahme auf den Planfeststellungsbeschluss allein klarstellende Funktion habe, denn die genaue Lage des Querungsbauwerks stehe ohne den Planfeststellungsbeschluss nicht fest. Die Bezirksgrenzen seien durch die Bezugnahme auf den Planfeststellungsbeschluss in räumlicher Hinsicht hinreichend bestimmt festgelegt worden, wobei zu berücksichtigen sei, dass sich das Gesetz ohnehin nur an Behörden als Normadressaten wende.
- 36 c) Die Beschwerdeführerin sei nicht dadurch in ihrer Selbstverwaltung verletzt, dass die Bezirke ihrer Behörden durch die angefochtene Vorschrift räumlich erweitert worden seien.

- 37 aa) Dass Gemeindegebiet und Zuständigkeit der Behörden aufgrund der Regelung in § 30 Abs. 4 LVwG auseinanderfielen, verletze nicht die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde. Wenn es dem Landesgesetzgeber gemäß § 15 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) i.d.F. vom 28. Februar 2003 (GVOBl S. 57), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2020 (GVOBl S. 364), erlaubt sei, nach bloßer Anhörung von Gemeinde, Kreis und Amt durch Gesetz eine Änderung des Gemeindegebietes zu beschließen, müsse es ihm erst recht möglich sein, lediglich den Bezirk von Behörden zu erweitern. Es handle sich bei der Bezirkserweiterung gegenüber der Eingemeindung, die aufgrund von Art. 85 des Seerechtsübereinkommens für den Bereich des Tunnelbauwerks möglich und nach § 13 Abs. 2 GO eigentlich geboten sei, um das mildere Mittel.
- 38 bb) Sollten die mit der Bezirkserweiterung verbundenen finanziellen Folgen für die Beschwerdeführerin – losgelöst vom Konnexitätsprinzip – als ein Eingriff in deren Selbstverwaltungsgarantie anzusehen sein, weil ihr die Aufgabe des Brandschutzes im Tunnel überbürdet worden sei, sei dieser gerechtfertigt. Das Land habe mit der Bezirkserweiterung keine willkürliche Entscheidung getroffen und der Beschwerdeführerin zudem die vollständige Übernahme der entstehenden Kosten angeboten.
- 39 cc) Eine Verletzung des Konnexitätsprinzips liege nicht vor. Art. 57 Abs. 2 LV erfasse seinem Wortlaut nach eine Aufgabenübertragung auf „die Gemeinden“, weshalb es nicht darum gehe, einen Belastungszuwachs einer konkreten Gemeinde auszugleichen, sondern darum, die Gemeinden als Institution handlungsfähig zu erhalten. Die Auswirkungen eines Gesetzes, das eine einzelne Gemeinde belaste, seien immer noch unter dem Blickwinkel der Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 54 LV zu prüfen, weshalb es erforderlich sein könne, diese Gemeinde im Rahmen der Verhältnismäßigkeit mit weiteren Mitteln auszustatten, wenn ihr aufgrund eines Aufgabenzuwachses überproportional hohe Kosten entstünden. Das Land habe der Beschwerdeführerin daher den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über die Kostenregelung angeboten.

40 Die Beschwerdeführerin habe auch keine neuen oder zusätzlichen öffentlichen Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips übertragen bekommen. Lediglich ihr Zuständigkeitsbereich für eine schon übertragene Aufgabe sei erweitert worden. Allgemeine verwaltungsorganisatorische Regeln wie eine Zuständigkeitsänderung fielen nicht unter den Aufgabenbegriff, denn sie dienten erst der Vorbereitung oder Ermöglichung der künftigen Wahrnehmung von Aufgaben nach den Fachgesetzen. Ein quantitativer Aufgabenzuwachs sei schon nach Sinn und Zweck nicht als Aufgabenübertragung zu verstehen, da er nicht nur durch Bezirkserweiterungen, sondern auch durch Eingemeindungen, Bevölkerungswachstum und ähnliches entstehe. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Zusatzkosten entstünden durch die Besonderheiten der Brandbekämpfung in einem Tunnel. Würde ein Tunnel auf Veranlassung des Bundes oder des Landes im bestehenden Gemeindegebiet errichtet, bestünde kein Zweifel daran, dass die Gemeinde die Aufgabe ohne besonderen Ausgleichsanspruch wahrnehmen müsse. In jenen Fällen erfolge eine Kompensation nur über den allgemeinen Finanzausgleich. Nichts anderes habe hier zu gelten.

41 Sofern ein Anspruch auf eine Ausgleichsregelung bestehe, könne diese in vielfältiger Weise noch im laufenden Haushaltsjahr bis zum 31. Dezember 2020 erfolgen. Die Beschwerdeführerin sei dabei möglicherweise auch auf bestehende Regelungen wie jene über Sonderbedarfzuweisungen in § 13 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 10. Dezember 2014 (GVOBI S. 473), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 23. Juni 2020 (GVOBI S. 364), oder auf die Gewährung von Zuwendungen, speziell für Mehrbelastungen im Bereich des Feuerwehrwesens gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 und 3 des Gesetzes über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandschutzgesetz – BrSchG) vom 10. Februar 1996 (GVOBI S. 200), zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 16. Januar 2019 (GVOBI S. 30), zu verweisen.

42 3. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, ein Zusammenschluss des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags, des Städtetags Schleswig-

Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, hat sich den Ausführungen der Beschwerdeführerin angeschlossen und sich vertieft zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde im Wesentlichen wie folgt geäußert:

- 43 a) Nach Ansicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände habe die Zuständigkeitserweiterung wegen der damit für die Beschwerdeführerin verbundenen Aufgabe des Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel Konnexitätsrelevanz. Das in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip sei weit auszulegen. Die vom Landtag beschlossene Erläuterung zur Verfassungsnovelle belege, dass die Konnexitätsregelung Aufgaben erfasse, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs oder Standards – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen würden. Der Gesetzgeber habe das Konnexitätsprinzip im Jahr 2012 durch das Gesetz zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 49 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexitätsAusfG) vom 27. April 2012 (GVOBl S. 450), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 23. Juni 2020 (GVOBl S. 364), weiter ausgestaltet und die Formulierung in der Erläuterung zur Verfassungsnovelle bestätigt. Es sei daher gleichgültig, ob die betreffende Aufgabe gänzlich neu übertragen werde oder ob bereits eine Teilzuständigkeit vorhanden gewesen sei. Die räumliche Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs der Beschwerdeführerin auf die neu entstehende Querung bewirke eine quantitative Änderung gegenüber dem bisherigen Tätigkeitsfeld der Freiwilligen Feuerwehr Fehmarn. Zudem erfolge eine qualitative Änderung der bisherigen Aufgabe dadurch, dass die Sicherstellung des Brandschutzes im Tunnel nur mit Einrichtung einer hauptamtlichen Wachabteilung möglich sei. Aus beidem ergebe sich jeweils die erforderliche Aufgabendifferenz.
- 44 b) Aufgrund der Konnexität zwischen Aufgaben- und Finanzierungslast habe der Gesetzgeber eine Regelung über den finanziellen Ausgleich schon bei der Aufgabenübertragung treffen müssen. Art. 57 Abs. 2 LV sehe vor, dass eine Ausgleichsregelung, sofern die Gemeinde durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werde, „dabei“ zu treffen sei. Um den Gemeinden

die finanziellen Grundlagen für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabewahrnehmung zu erhalten und zu verhindern, dass sie infolge einer finanziellen Überbelastung mit Pflichtaufgaben die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben vernachlässigen müssten, verlange die Verfassung, dass der Gesetzgeber jede gesetzliche Aufgabenerweiterung unmittelbar mit einem Mehrbelastungsausgleich regele. Nach Sinn und Zweck der Konnexitätsregel solle sich der Gesetzgeber schon im Gesetzgebungsverfahren der aufgrund einer Aufgabenübertragung entstehenden Kosten bewusst werden. Einstweilen sei ein zeitlicher, sachlicher und rechtlicher Kontext hinreichend, um das Verfassungsgebot „dabei“ zu erfüllen. Eine Regelung in demselben Gesetz sei nicht zwingend geboten, wohl aber eine solche zeitliche Nähe, dass beide Regelungen zeitgleich wirksam werden könnten. Die Regelung des finanziellen Mehrbelastungsausgleichs in einem späteren Finanzausgleichsgesetz solle gerade nicht der Grundsatz sein. Unabhängig davon lasse auch das derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche reformierte Finanzausgleichsgesetz keine Regelung über den Kostenausgleich wegen des Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel erkennen. Ein Ausgleich über Sonderbedarfszuweisungen gemäß § 13 des aktuellen Finanzausgleichsgesetzes erfüllte die Konnexitätsregel nicht, weil durch Sonderbedarfszuweisungen der Gesamtheit der Kommunen Mittel entzogen würden.

B.

- 45 Die innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 des Gesetzes über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht (Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG) vom 10. Januar 2008 (GVOBI S. 25), zuletzt geändert durch Art. 18 der Landesverordnung vom 16. Januar 2019 (GVOBI S. 30), erhobene kommunale Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Sie hat mit § 30 Abs. 4 Satz 1 und 2 LVwG einen tauglichen Beschwerdegegenstand. Die Beschwerdeführerin ist – soweit sich die Bezirkserweiterung auf ihre eigenen Behörden bezieht – beschwerdebefugt (I.); allerdings genügen nicht alle ihre Ausführungen den Darlegungsanforderungen (II.). Schließlich besteht auch ein Rechtsschutzbedürfnis (III.).

I.

- 46 Das Erfordernis der Beschwerdebefugnis folgt aus § 47 LVerfGG. Danach muss eine Beschwerdeführerin oder ein Beschwerdeführer einen Sachverhalt vortragen (§ 20 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 LVerfGG), aufgrund dessen eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie durch die angegriffene Norm zumindest möglich erscheint. Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen hierfür substantiiert darlegen, durch die angegriffene Regelung in ihren verfassungsmäßig geschützten Rechten unmittelbar, selbst und gegenwärtig betroffen zu sein

(Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, SchIHA 2017, 56 ff. = DVBI 2017, 378, Juris Rn. 70 f.; Beschluss vom 17. Juni 2016 - LVerfG 3/15 u.a. - SchIHA 2016, 250 ff. = NordÖR 2016, 294 ff. = ZNER 2016, 354 ff. = NVwZ-RR 2016, 801 ff., Juris Rn. 22; Urteil vom 3. September 2012 - LVerfG 1/12 -, LVerfGE 23, 361 ff., Rn. 28 = SchIHA 2012, 431 ff. = NVwZ-RR 2012, 913 ff., Juris Rn. 30).

- 47 1. Auch wenn Art. 51 Abs. 2 Nr. 4 LV die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde ausdrücklich nur für die Behauptung der Verletzung eines Rechts aus Art. 54 Abs. 1 und 2 LV vorsieht, kann eine kommunale Verfassungsbeschwerde auf eine Verletzung des Konnexitätsprinzips gestützt werden. Für eine Verletzung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes (Art. 57 Abs. 1 LV) hat das Landesverfassungsgericht dies bereits entschieden

(Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, a.a.O., Juris Rn. 72 ff.)

und ausgeführt, dass Rechtspositionen aus anderen Verfassungsbestimmungen als Art. 54 Abs. 1 und 2 LV Prüfungsmaßstab im Verfahren über die kommunale Verfassungsbeschwerde sein können, soweit sie nach ihrem Inhalt geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen. Dies ist bei dem sich aus Art. 57 Abs. 2 LV ergebenden Konnexitätsprinzip ebenso wie bei Art. 57 Abs. 1 LV der Fall. Die Vorschriften finden sich systematisch im selben Abschnitt über die Verwaltung wie Art. 54 LV und dienen nach Inhalt und Begründung ausschließlich dazu, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu sichern, zu konkretisieren und mit Leben zu erfüllen.

48 2. Der Sachvortrag der Beschwerdeführerin genügt den genannten Darlegungsanforderungen sowohl im Hinblick auf eine Verletzung des Art. 54 Abs. 1 LV (a) als auch hinsichtlich einer Verletzung des Art. 57 Abs. 2 LV (b).

49 a) Die Beschwerdeführerin hat ausreichend dargetan, dass ihr Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 54 Abs. 1 LV dadurch verletzt werden kann, dass der Landesgesetzgeber ihr durch § 30 Abs. 4 Satz 1 und 2 LVwG eine örtliche Zuständigkeit für den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung und damit auch die Verpflichtung zur Gewährleistung des abwehrenden Brandschutzes in diesem Bereich zugewiesen hat.

50 Nach Art. 54 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. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich (sogenannte Allzuständigkeit) sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich zu

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 -, NVwZ 2020, 1342 ff., Juris Rn. 30; Urteil vom 21. November 2017 - 2 BvR 2177/16 -, BVerfGE 147, 185 ff., Juris Rn. 69 ff. <jeweils zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG>).

51 Die Verfassung gewährleistet die Allzuständigkeit der Gemeinde für den örtlichen Aufgabenbestand als institutionelle Garantie, die vom Gesetzgeber ausgestaltet und konkretisiert werden kann. Eingriffe in den von Art. 54 Abs. 1 LV geschützten Aufgabenbestand unterliegen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Rechtfertigungsbedürftig ist es daher, wenn eine übergeordnete Ebene der Gemeinde bestimmte örtliche Aufgaben entzieht oder ihr solche Aufgaben nicht zuweist

(vgl. BVerfG, Urteil vom 21. November 2017, a.a.O., Juris Rn. 79 ff.; Beschluss vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 -, BVerfGE 138, 1 ff., Juris Rn. 54 ff., sowie Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 -, BVerfGE 79, 127 ff., Juris Rn. 56 ff.).

- 52 Aber nicht nur eine Entziehung, sondern auch eine Zuweisung von Aufgaben kann in das Recht auf Selbstverwaltung eingreifen, jedenfalls wenn damit eine Wahrnehmungspflicht einhergeht. Zugleich kann dadurch die Möglichkeit eingeschränkt werden, (andere) Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, die zum verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbestand gehören

(BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020, a.a.O., Juris Rn. 30; Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 -, BVerfGE 119, 331 ff., Juris Rn. 118; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. September 1992 - VerfGH 3/91 -, NVwZ-RR 1993, 486 ff., Juris Rn. 49; Urteil vom 12. Dezember 1995 - VerfGH 5/94 -, NVwZ 1996, 1100 ff., Juris Rn. 42; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. März 2001 - VGH 88/00 -, NVwZ 2001, 912 ff., Juris Rn. 27; vgl. Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht 4. Aufl. 2019, Rn. 124; Burgi, Kommunalrecht 6. Aufl. 2019, § 6 Rn. 29 f., jeweils m.w.N.).

- 53 Die Beschwerdeführerin kann einen Eingriff in ihr Recht aus Art. 54 LV deshalb auf die Behauptung stützen, dass ihr eine weitere Aufgabe übertragen worden sei. Insbesondere kann sie einwenden, dass das Land Schleswig-Holstein keine Befugnis gehabt habe, den Bezirk der Behörden der Beschwerdeführerin auf einen Raum der Ostsee zu erstrecken, für den das Land keine räumlich-funktionale Zuständigkeit habe. Denn die Beschwerdeführerin kann verlangen, dass sie durch die Zuständigkeitserweiterung in § 30 Abs. 4 LVwG nicht für öffentliche Aufgaben in Anspruch genommen wird, für die das Land selbst nicht zuständig wäre.
- 54 b) Die Beschwerdeführerin hat außerdem ausreichend dargelegt, dass das Konnexitätsprinzip aus Art. 57 Abs. 2 LV dadurch verletzt sein kann, dass sie durch das angegriffene Gesetz zu bestimmten öffentlichen Aufgaben verpflichtet worden ist und diese Verpflichtung für sie zu einer Mehrbelastung führt, ohne dass das Land eine Regelung für einen Ausgleich entsprechender Kosten geschaffen hat.
- 55 aa) Dass die Beschwerdeführerin durch ein Gesetz zu bestimmten öffentlichen Aufgaben verpflichtet worden sei, erschließt sich allerdings nicht allein aus dem Wortlaut des § 30 Abs. 4 Satz 1 LVwG, der eine Erweiterung der örtlichen Zuständigkeit der Behörden der Beschwerdeführerin vorsieht. Zieht man jedoch die

Gesetzesbegründung hinzu, ergibt sich, dass die Bezirkserweiterung das Ziel hat, eine Zuständigkeit von Behörden zu begründen, die die Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und des Notfallmanagements im deutschen Zuständigkeitsbereich der Fehmarnbeltquerung gemäß Art. 14 des Staatsvertrages wahrnehmen sollen. Daher verbietet sich auch nicht von vornherein die Annahme, dass das angefochtene Gesetz die Beschwerdeführerin unmittelbar zu der Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes im Meerestunnel verpflichtet.

56 Es kommt auch in Betracht, von der Übertragung einer bestimmten Aufgabe auszugehen und nicht lediglich anzunehmen, dass eine bestehende Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde neu organisiert oder erweitert wurde, indem sie räumlich auf ein neues Gebiet, die Feste Fehmarnbeltquerung, erstreckt worden ist. Die Vorstellung einer Aufgabenübertragung beruht auf der möglichen Annahme, dass die Beschwerdeführerin mit der Zuständigkeit für den abwehrenden Brandschutz in einem etwa neun Kilometer langen Abschnitt eines internationalen Meerestunnels einschließlich der Katastrophenhilfe im dänischen Zuständigkeitsbereich des Tunnels die weitere, klar von ihren bisherigen Verpflichtungen unterschiedene Aufgabe des „Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel“ zugewiesen bekommen hat.

57 bb) Die Beschwerdeführerin hat zudem substantiiert dargelegt, dass sie durch die Verpflichtung zu bestimmten öffentlichen Aufgaben eine finanzielle Mehrbelastung erfahre. Wird die Verletzung des Konnexitätsprinzips geltend gemacht, genügt es nicht, einzelne Regelungen des angegriffenen Gesetzes aufzuzeigen und zu erklären, dass die Normierung abstrakt zu Mehrbelastungen führt. Es sind vielmehr unter Auseinandersetzung mit den Bestimmungen des angegriffenen Gesetzes die konkreten Mehrbelastungen darzulegen, die eingetreten oder zu befürchten sind

(vgl. für ihren Verfassungsraum VerfG Brandenburg, Beschluss vom 15. Juni 2006 - VfGBbg 58/04 -, BeckRS 2006, 23859; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Januar 2006 - LVerfG 15/04 -, Juris Rn. 16 ff.).

Dementsprechend vergleicht das von der Beschwerdeführerin in Bezug genommene Gutachten des Sachverständigen Kasulke nachvollziehbar die bestehenden und die unter Berücksichtigung der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs auf die Fehmarnbeltquerung erforderlichen Strukturen der Feuerwehr und prognostiziert die durch die Erweiterung entstehenden konkreten Mehrkosten für Personal, Gebäude und Gerät. Zu diesen Kosten rechnet die Beschwerdeführerin durch Schätzung ermittelte Zinsen und Verwaltungskosten hinzu. Unerheblich ist, dass sie die Grundlagen ihrer Schätzung nicht weiter darlegt und zudem – teilweise schon im Gutachten angesprochene – Synergieeffekte für die Freiwillige Feuerwehr Fehmarn infolge einer Ausstattung für die zusätzliche Aufgabe des Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel nicht ausreichend berücksichtigt. Dieser Mangel einer Darstellung der finanziellen Mehrbelastung wirkt sich nicht aus. Das Gutachten, auf das auch der Gesetzgeber in § 19 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2020 insoweit Bezug nimmt, stellt im Wesentlichen die zu erwartenden Mehrkosten konkret dar und versetzt das Gericht so in die Lage, die Dimension der Kostenlast zu erkennen.

- 58 cc) Die Beschwerdeführerin kann eine Betroffenheit in ihrem Recht auf Selbstverwaltung geltend machen, indem sie vorträgt, dass das Land keinen finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung geschaffen habe. Es ist anerkannt, dass sich die Verfassungsbeschwerde gegen das Unterlassen des Gesetzgebers richten kann, wenn der Beschwerdeführer rügt, dass ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt vorliegt, ohne dass ein entsprechender Ausgleich der Mehrbelastung geschaffen worden ist

(vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 9. Dezember 2014
- VerfGH 11/13 - NVwZ 2015, 368 ff., Juris Rn. 63).

Es erscheint hinreichend plausibel, dass weder die Zusage in der Gesetzesbegründung, die Beschwerdeführerin von Kosten freizuhalten, noch die Versicherung eines vollen Kostenausgleichs im Schreiben des Ministers für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein an die Beschwerdeführerin vom 11. Februar 2019 eine Art. 57 Abs. 2 LV genügende Ausgleichsregelung darstellt. Dies gilt auch für die bloße Ermächtigung des Ministeriums für

Inneres, ländliche Räume und Integration in § 19 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2020, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Beschwerdeführerin abzuschließen.

II.

59 Zwar kommt es nach den Ausführungen oben zu I. 2. (Rn. 48 ff.) nicht mehr darauf an, jedoch merkt das Gericht für künftige Verfahren an, dass die Darlegungen der Beschwerdeführerin zur Beschwerdebefugnis nicht den Anforderungen (§ 47 Abs. 1, § 20 Abs. 1 Satz 2 LVerfGG) genügt hätten, wenn sie allein geltend gemacht hätte, durch den Aufgabenzuwachs sei ihre durch Art. 54 Abs. 1 LV gewährleistete kommunale Mindestausstattung verletzt (1.) oder das Auseinanderfallen von Gemeindegebiet und Zuständigkeit verletze ihre Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 54 Abs. 1 LV (2.).

60 1. Zur Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört auch eine finanzielle Mindestausstattung. Den Kommunen müssen gemäß Art. 54 Abs. 1 LV Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, der es ihnen ermöglicht, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen

(Urteile vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, SchIHA 2017, 56 ff. = DVBl. 2017, 378, Juris Rn. 99 und vom 3. September 2012 - LVerfG 1/12 -, LVerfGE 23, 361 ff. Rn. 34 = SchIHA 2012, 431 ff. = NVwZ-RR 2012, 913 ff., Juris Rn. 36; eingehende Erörterung bei Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020).

Denn ohne hinreichende finanzielle Ausstattung zur Erledigung nicht nur der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben verbliebe den Kommunen keine substantielle Hoheit in Bezug auf ihre Finanzen.

61 Die Beschwerdeführerin hat aber bereits nicht ausreichend dargelegt, inwieweit die infolge der Bezirkserweiterung eintretende Mehrbelastung den Spielraum zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben unverhältnismäßig einengen oder gar beseitigen könnte. Nach ihrem Vortrag beträgt die mit der Wahrnehmung der Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel verbundene jährliche Kostenlast bei schon bislang defizitärem Haushalt drei Millionen Euro beziehungsweise etwa zehn Prozent des Haushaltsvolumens. Den von der Beschwerdeführerin vorgelegten Haushaltssatzungen für die Jahre 2019 und 2020 lässt sich jedoch nicht im Einzelnen entnehmen, welche Ausgaben auf freiwilligen oder auf Pflichtaufgaben beruhen. Die Beschwerdeführerin hat auch nicht vorgetragen, wo sie gegebenenfalls Einsparpotenziale wahrnehmen oder auf bislang übernommene freiwillige Aufgaben künftig teilweise verzichten könnte. Aufgrund der Darlegungen der Beschwerdeführerin kann das Landesverfassungsgericht demnach nicht beurteilen, wie weit ihr auch unter Berücksichtigung der Bezirkserweiterung ein finanzieller Spielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verbleibt.

62 2. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie wegen einer auf § 30 Abs. 4 LVwG beruhenden Abweichung von Zuständigkeit und Gemeindegebiet genügen den Darlegungserfordernissen ebenfalls nicht.

63 Art. 54 Abs. 1 LV schützt die Gemeinde auch als Rechtssubjekt, also als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Gebietshoheit. Obwohl die Bezirkserweiterung in § 30 Abs. 4 LVwG keinen unmittelbaren Eingriff in die Gebietshoheit der Beschwerdeführerin darstellt, weil die Gemeindegrenzen nicht verändert werden, führt sie doch dazu, dass die örtliche Zuständigkeit hinsichtlich des Fehmarnbelttunnels nicht durch die Grenzen des Gemeindegebietes bestimmt wird. Dies verletzt die Selbstverwaltung der Beschwerdeführerin jedoch nicht.

64 Abweichungen von Gemeindegebiet und Zuständigkeitsbereich sind rechtlich möglich. In Schleswig-Holstein gibt es solche Divergenzen auf dem Festland bei den

gemeindefreien Forstgutsbezirken Sachsenwald und Buchholz. Sofern gemeindliche Zuständigkeiten im Meeresgebiet begründet werden, ist das Auseinanderfallen von Gebiet und Zuständigkeitsbereich die Regel, da die deutschen Meeresgebiete ab der Strandlinie einschließlich der Mündungstrichter von Flüssen ursprünglich gemeindefreies Gebiet sind

(OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22. August 2007 - 2 LB 17/07 -, NVwZ-RR 2008, 280, juris Rn. 23; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 23. Februar 2006 - 4 M 136/05 - NordÖR 2006, 206, juris Rn. 24).

Dennoch können auch Meeresgebiete der Zuständigkeit einer Gemeinde unterfallen, wie etwa § 1 der Landesverordnung über die Erhebung der Gewerbesteuer in gemeindefreien Gebieten vom 3. Dezember 2007 (GVObI S. 538) verdeutlicht, der die Gewerbesteuerhoheit Helgolands für den Schleswig-Holstein zugeordneten Teil der Nordsee festlegt. Weshalb die Zuständigkeitserweiterung für die Feste Fehmarnbeltquerung anders zu beurteilen sein sollte, hat die Beschwerdeführerin nicht ausgeführt.

III.

- 65 Für die kommunale Verfassungsbeschwerde gegen § 30 Abs. 4 LVwG besteht auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Zwar geht die Beschwer eines etwa unzureichenden finanziellen Ausgleichs von der Belastungsausgleichsregelung, nicht von der Aufgabenübertragungsnorm aus, wenn das Land Gemeinden zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet und zeitgleich in einem gesonderten Gesetz eine Belastungsausgleichsregelung trifft

(vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10. Januar 2017 - VerfGH 8/15 -, NVwZ 2017, 780 ff., juris Rn. 28).

Einer Gemeinde ist es insoweit aber nicht verwehrt, das zu Aufgaben verpflichtende Gesetz anzugreifen, wenn eine Regelung über den Belastungsausgleich fehlt; denn

dann kann sich die Verfassungsbeschwerde nur unmittelbar gegen die Aufgabenübertragungsnorm, hier § 30 Abs. 4 Satz 1 und 2 LVwG, richten

(vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, a.a.O.).

- 66 Die Beschwerdeführerin ist nicht gehalten gewesen, vor Erhebung der kommunalen Verfassungsbeschwerde abzuwarten, ob die Landesregierung im Haushaltsjahr 2020 eine Regelung zum Ausgleich einer etwaigen finanziellen Mehrbelastung infolge der Bezirkserweiterung trifft. Sie wäre damit Gefahr gelaufen, die Frist für die Einreichung der Verfassungsbeschwerde zu versäumen. Ein Abwarten der Ausgleichsregelung wäre allenfalls dann geboten gewesen, wenn der Gesetzgeber seine Verpflichtung zur Regelung des finanziellen Ausgleichs im Gesetzgebungsverfahren festgestellt hat und eine solche Regelung deswegen in Kürze zu erwarten ist. Grundsätzlich regelt Art. 57 Abs. 2 LV, dass die Ausgleichsregel im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung („dabei“) erfolgen soll. Dies soll den Gesetzgeber dazu anhalten, sich schon im Gesetzgebungsverfahren über eine mögliche Ausgleichspflicht Gedanken zu machen. Verneint der Gesetzgeber, wie in der Begründung des Bezirkserweiterungsgesetzes, das Vorliegen eines konnexitätsrelevanten Sachverhaltes, hat die Gemeinde genügend Anlass, sich unmittelbar gegen die Aufgabenübertragung zu wenden.
- 67 Dass der Gesetzgeber nach Erhebung der kommunalen Verfassungsbeschwerde das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration in § 19 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2020 zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit der Beschwerdeführerin über eine finanzielle Kompensation ermächtigt hat, bietet keine Grundlage für eine abweichende Beurteilung. Aus diesem Gesetz ergibt sich nicht, ob und gegebenenfalls wann überhaupt ein finanzieller Ausgleich für die Gemeinde geschaffen werden wird. Die unstreitig gegebene grundsätzliche Bereitschaft des Landes, die entstehende Mehrbelastung auszugleichen, lässt nicht das berechnete Interesse der Beschwerdeführerin entfallen, in einem Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht Rechtsschutz wegen einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu erlangen.

C.

- 68 Die Verfassungsbeschwerde ist hinsichtlich des Hauptantrags unbegründet, hinsichtlich des Hilfsantrags jedoch begründet.
- 69 Es bestehen keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in formeller Hinsicht; auch die Regelung in § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG ist formell verfassungsgemäß (I.). Die in § 30 Abs. 4 LVwG geregelte Bezirkserweiterung ist unter der Voraussetzung einer mit dem Aufgabenzuwachs korrespondierenden Kostendeckung mit der Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 54 Abs. 1 LV grundsätzlich vereinbar (II.); jedoch fehlt es an einem entsprechenden finanziellen Mehrbelastungsausgleich für den Brandschutz. Vorliegend folgt die Verpflichtung zur Schaffung dieses finanziellen Ausgleichs aus der Konnexitätsregel in Art. 57 Abs. 2 LV, die verletzt worden ist (III.). Das führt zu der Feststellung, dass § 30 Abs. 4 LVwG mit der Verfassung unvereinbar und der Gesetzgeber verpflichtet ist, bis zum 30. September 2021 auf gesetzlicher Grundlage einen finanziellen Ausgleich für entstehende Mehrkosten zu schaffen; solange bleibt § 30 Abs. 4 LVwG anwendbar (IV.).

I.

- 70 § 30 Abs. 4 Satz 1 und 2 LVwG, durch den unter anderem geregelt wird, dass sich die Bezirke der Behörden der Beschwerdeführerin auch auf den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung, soweit er sich im deutschen Küstenmeer und in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone befindet, erstrecken, ist formell verfassungsgemäß.
- 71 1. Die Prüfkompetenz des Landesverfassungsgerichts bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 51 Abs. 2 Nr. 4 LV bezieht sich grundsätzlich auch

auf formelle Verfassungsverstöße. Dies gilt auch, wenn eine Gemeinde geltend macht, Aufgaben, zu denen sie durch ein formell verfassungswidriges Gesetz verpflichtet werde, führten zu einer finanziellen Mehrbelastung. Das ergibt sich daraus, dass es für eine Gemeinde, die gemäß Art. 51 Abs. 2 Nr. 2 LV nicht zum Kreis der Antragsteller einer abstrakten Normenkontrolle gehört, möglich sein muss, ein sie belastendes, bereits formell unwirksames Gesetz für nichtig erklären zu lassen, um eine verfassungswidrige Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, insbesondere ihres finanziellen Spielraums zu verhindern und dem Konnexitätsprinzip zu Effektivität zu verhelfen.

- 72 Den Maßstab für die Überprüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit durch das Landesverfassungsgericht bildet allein die Landesverfassung. Das Landesverfassungsgericht stellt grundsätzlich keinen Verstoß gegen die Normen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland fest, sondern ist auf die Prüfung der den Verfassungsraum Schleswig-Holstein ausfüllenden Normen beschränkt.
- 73 Vor diesem Hintergrund hat es das Bundesverfassungsgericht in seiner Eigenschaft als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein in seinem Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 - (BVerfGE 103, 332 ff., Juris Rn. 81 ff.) ausgeschlossen, dass die Landesverfassung eine Prüfung der Vorschriften des Grundgesetzes über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG) ermögliche.
- 74 In seinem Urteil vom 6. Dezember 2019 - LVerfG 2/18 - (SchlHA 2020, 29 ff. = ZUR 2020, 68 ff. = NVwZ 2020, 228 ff., Juris Rn. 63 ff.) hat das Landesverfassungsgericht allerdings für die Prüfung der Verbandskompetenz im Rahmen von Streitigkeiten über die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden aus dort näher dargelegten Gründen festgestellt, dass die Entscheidungszuständigkeit des Landtags im Sinne von Art. 48 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 LV auch die Überprüfung der Verbandskompetenz des Landes Schleswig-Holstein umfasse. Es hat denselben Umfang daher auch für die Prüfungskompetenz des

Landesverfassungsgerichts in den Verfahren in den Fällen des § 3 Nr. 7 LVerfGG angenommen. Inwieweit dies auch in anderen Verfahrensarten, insbesondere in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, zu gelten habe oder ob insoweit an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgehalten werde, ist hingegen offengelassen worden (a.a.O. Juris Rn. 88 ff.).

- 75 Auch angesichts der vorliegenden kommunalen Verfassungsbeschwerde, für deren Verfahren der Gesetzgeber in § 48 LVerfG ausdrücklich auf die Vorschriften der abstrakten Normenkontrolle verweist, kann offenbleiben, inwieweit das Landesverfassungsgericht die Verbandskompetenz des Landes zu prüfen hat.
- 76 Zum einen steht die sachliche Landeskompentenz für den örtlichen Zuschnitt der Zuständigkeit von Behörden des Landes, der Kreise und Gemeinden außer Frage, weil nur das Land über die Funktionen eigener und eingegliedeter Träger von Hoheitsgewalt entscheiden kann. Auch wenn bei der angefochtenen Norm des § 30 Abs. 4 LVwG in den Vordergrund tritt, dass durch die Bezirkserweiterung die Zuständigkeiten für Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie des Notfallmanagements im Fehmarnbelttunnel geregelt werden sollen, deren Gewährleistung die Bundesrepublik in Art. 14 des Staatsvertrages zugesagt hat, kann wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, der eine Übertragung von Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände durch Bundesgesetz ausschließt, allein das Land eine solche Regelung treffen.
- 77 Zum anderen beruht die etwaige örtliche Zuständigkeit des Landes Schleswig-Holstein im vorliegenden Fall, in dem die Zulässigkeit einer Bezirkserweiterung in den Bereich der Ostsee in Frage steht, auf Bestimmungen des Völkerrechts, insbesondere des Seerechtsübereinkommens. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht in dem genannten Beschluss vom 7. Mai 2001 (a.a.O.) jedoch ausdrücklich klargestellt, dass die Beschränkung der Prüfkompetenz des Landesverfassungsgerichts es nicht ausschliesse, auch allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze, die zwar nicht in der Landesverfassung, aber im Grundgesetz niedergeschrieben

seien, anzuwenden. Auch wenn diese nicht ausdrücklich in der Landesverfassung formuliert seien, könnten sie als deren ungeschriebene Bestandteile vorausgesetzt werden. Zu diesen Grundsätzen zählten neben der in Art. 20 Abs. 3 GG normierten Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung und dem hierauf beruhenden Bestimmtheitsgrundsatz auch die Beachtung des Primats des Völkerrechts vor dem innerstaatlichen Recht gemäß Art. 25 GG (BVerfG, a.a.O., Rn. 70).

78 2. Das Land Schleswig-Holstein hat für den Abschnitt der Festen Fehmarnbeltquerung, der im deutschen Küstenmeer liegt, eine Gesetzgebungszuständigkeit (a). Dasselbe gilt für jenen Abschnitt der Festen Fehmarnbeltquerung, der in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands errichtet werden soll. Nachdem Femern A/S die Meeresquerung nicht, wie ursprünglich vorgesehen, als Brücke, sondern als Tunnelbauwerk ausführen wird, sind insoweit jedoch nicht die Regeln über die Nutzung der Ausschließlichen Wirtschaftszone (Art. 55 bis 75 SRÜ) maßgeblich. Denn gemäß Art. 85 SRÜ besteht eine ausschließliche Zuständigkeit des Küstenstaates für die Anlage von Tunneln im Festlandsockel (b).

79 a) Das Küstenmeer ist ein Meeresstreifen, der sich an die Küstenlinie oder die inneren Gewässer eines Staates anschließt. Grundsätzlich nimmt Deutschland für sein Küstenmeer die Breite von zwölf Seemeilen in Anspruch. Im Fehmarnbelt beträgt die Entfernung zwischen der deutschen und der dänischen Küste, wie in weiten Teilen der westlichen Ostsee, jedoch weniger als 24 Seemeilen. Zusätzlich wurde der sogenannte „Hohe-See-Korridor“ eingerichtet, den die internationale Schifffahrt als Transit-Seeweg nutzen soll. Dort wird das Küstenmeer weiter begrenzt, indem das deutsche und das dänische Küstenmeer beiderseits der Mittellinie einen Streifen von ca. zwei Seemeilen Breite als staatsfreies Gewässer belassen, der als Ausschließliche Wirtschaftszone Deutschlands beziehungsweise Dänemarks ausgewiesen ist

(vgl. Proklamation der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung einer Ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee vom 25. November 1994, BGBl II S. 3770, mit Wirkung vom 1. Januar 1995; Bekendtgørelse nr 584 af 24.6.1996 om Danmarks

exklusive økonomiske zone mit Wirkung vom 1. Juli 1996, abrufbar unter <https://www.retsinformation.dk>).

- 80 Der Küstenstaat besitzt über das Küstenmeer nach Art. 2 Abs. 1 SRÜ völkerrechtlich Souveränität und damit die volle Gebietshoheit; das Küstenmeer gehört zum Staatsgebiet. Da das Grundgesetz nach einhelliger Auffassung keine bundesfreien und keine bundesunmittelbaren Gebiete kennt

(BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 1994 - 2 BvR 611/91 -, DVBl 1995, 286 ff., Juris Rn. 52, unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962 - 2 BvF 2/60 u.a. - BVerfGE 15, 1 <12>; Huber, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Präambel Rn. 34),

muss die innerstaatliche Kompetenzverteilung, die für das Festland gilt, auch auf das Küstenmeer bezogen werden.

- 81 Ungeachtet des Umstands, dass der genaue Verlauf der Landesgrenze zwischen Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern im Küstenmeer mangels einer bundesstaatlichen Festlegung oder einer staatsvertraglichen Regelung umstritten ist, unterliegt der im Küstenmeer gelegene Bereich der Feste Fehmarnbeltquerung der örtlichen Zuständigkeit des Landes Schleswig-Holstein. Der Staatsvertrag erwähnt, soweit er – wie in der Präambel, in Art. 19 Abs. 4 und in Art. 20 Abs. 2 – Interessen einzelner Bundesländer berücksichtigt, nur das Land Schleswig-Holstein. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat im Nachgang zum Staatsvertrag zusätzlich deutlich gemacht, dass es in dem Raum, in dem sich der Tunnel befinden wird, keine eigenen souveränen oder funktionalen Hoheitsbefugnisse beansprucht. Schließlich soll der geplante Meerestunnel in Puttgarden, mithin auf dem Gebiet des Landes Schleswig-Holstein anlanden und wird daher auch bei entsprechender Anwendung des Äquidistanzprinzips (vgl. Art. 15 Abs. 1 SRÜ) notwendig zunächst durch dessen Küstenmeer bis in den Meeresgrund der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands und des Festlandssockels führen.

- 82 b) Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Schleswig-Holstein für die Feste Fehmarnbeltquerung besteht auch im räumlich an das Küstenmeer anschließenden

Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands sowie des Festlandsockels.

- 83 Auf die seerechtlich nur funktionalen Hoheitsbefugnisse des Küstenstaates in der Ausschließlichen Wirtschaftszone kommt es entgegen dem Vortrag der Beschwerdeführerin für die Frage der Zuständigkeit im Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung nicht an: Bei dem geplanten Meerestunnel handelt es sich um ein Bauwerk im Festlandsockel. Die ebenfalls nur funktionalen Rechte für die Nutzung des Festlandsockels können gleichfalls unbeachtet bleiben, weil Art. 85 des Seerechtsübereinkommens eine Ausnahme für Tunnel im Festlandsockel normiert. Dieser Artikel hat in der deutschen Übersetzung folgenden Wortlaut:

Artikel 85 SRÜ

Anlage von Tunneln

Dieser Teil berührt nicht das Recht des Küstenstaats, den Meeresuntergrund unabhängig von der Tiefe des darüber befindlichen Wassers durch Anlage von Tunneln zu nutzen.

- 84 Aus Art. 85 SRÜ folgt eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung des Rechts zur Errichtung von Meerestunneln. Eine mit Art. 85 SRÜ gleichlautende Ausnahmenvorschrift war bereits in Art. 7 des Übereinkommens vom 29. April 1958 über den Festlandsockel (Convention on the Continental Shelf), in Kraft getreten am 10. Juni 1964, enthalten, als es die heute gültige Einteilung des Meeres in Zonen durch das Seerechtsübereinkommen noch nicht gab. Die Übernahme der Unberührtheitsformel aus dem Übereinkommen über den Festlandsockel in den neuen Art. 85 SRÜ wäre überflüssig gewesen, wenn man Meerestunnel mit Inkrafttreten des Seerechtsübereinkommens dem Regime der Ausschließlichen Wirtschaftszone hätte unterstellen wollen.
- 85 Der Begriff der „Ausbeutung“ in Art. 85 SRÜ – der amtliche englische Text spricht von „... the right of the coastal State to exploit the subsoil by means of tunneling“, so dass die deutsche Übersetzung „zu nutzen“ ungenau ist – indiziert, dass der Status des Meeresuntergrundes durch die Anlage des Tunnels nicht berührt wird.

Die Inbesitznahme des Meeresuntergrundes durch die Anlage des Tunnels bewirkt keine Okkupation im Sinne des völkerrechtlichen Gebietstitels. Der Tunnel ist ein Bauwerk im Festlandsockel, der betreffende Raum bleibt Teil des Festlandsockels und wird nicht zum Hoheitsgebiet des Küstenstaates. Dies schließt nicht aus, sondern zieht im Gegenteil nach sich, dass der Küstenstaat die erforderlichen Hoheitsbefugnisse zur Regelung aller Angelegenheiten des Tunnels und in dem Tunnel in seinem Festlandsockel ausübt. Diese funktional auf den Bau und den Betrieb des Tunnels beschränkten Hoheitsbefugnisse, einschließlich der Gesetzgebungszuständigkeit, ergeben sich aus dem Recht des Küstenstaates zu dessen Anlage

(vgl. Lagoni, in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, 2006, Kap. 3 Rn. 197 f.).

- 86 Einer ausdrücklichen Erstreckung nationalen Sachrechts auf den Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung bedarf es danach nicht. Bei einem Meerestunnel kann der Küstenstaat wegen Art. 85 SRÜ gewohnheitsrechtlich alle Hoheitsrechte ausüben, die für den Tunnelbetrieb erforderlich sind. Dies impliziert, dass sein nationales Recht dort ipso iure gilt, sei es materielles Sicherheits- und Ordnungsrecht oder Organisationsrecht, wie die Regelungen über die Zuständigkeit von Behörden

(ebenso, aber unter Bezug auf Art. 77 Abs. 3 SRÜ: Friedersen, Praxis der Kommunalverwaltung Beitrag A 15 SH, Stand Februar 2020, § 30 LVwG S. 168p).

- 87 3. Ein Zustimmungsgesetz des Landes zum Staatsvertrag ist nicht erforderlich, um den in Art. 14 des Staatsvertrages enthaltenen Regelungen über die Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung innerstaatliche Geltung zu verschaffen.

- 88 Gemäß Art. 32 Abs. 1 GG nimmt der Bund die auswärtigen Beziehungen wahr. Die Beteiligung der Länder ergibt sich aus Art. 32 Abs. 2 GG i.V.m. den Bestimmungen des Lindauer Abkommens. Gemäß Art. 59 Abs. 2 GG bedürfen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der

Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Dessen ungeachtet ist in den meisten Fällen eine weitere gesetzliche Umsetzung erforderlich, um den Vertrag in der deutschen Rechtsordnung vollziehbar zu machen. Eine unmittelbare Geltung völkerrechtlicher Normen wird nur bei völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen angenommen, die alle Eigenschaften besitzen, welche ein Gesetz nach innerstaatlichem Recht haben muss, um berechtigen oder verpflichten zu können

(BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 1970 - 1 BvL 7/66 -, BVerfGE 29, 348 ff., Juris Rn. 42; vgl. Streinz, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 59 GG Rn. 66).

89 Der Bundesgesetzgeber hat dem deutsch-dänischen Staatsvertrag über die Herstellung einer Festen Fehmarnbeltquerung mit Art. 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl II S. 799) zugestimmt und damit gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG den innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl erteilt. Zur Ausführung der in Art. 14 des Staatsvertrages geregelten Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind nach Inhalt, Zweck und Fassung der Vereinbarung noch weitere Akte notwendig. Auf welcher Ebene im Bundesstaat die Umsetzung vorzunehmen ist, um dem Vertrag Geltung zu verschaffen, richtet sich nach der internen föderalen Ordnung und nicht nach Völkerrecht. Deshalb ist eine eigene Regelung des Schleswig-Holsteinischen Landesgesetzgebers über die konkrete Zuständigkeit von Behörden erforderlich. Diese ist mit § 30 Abs. 4 LVwG geschaffen worden.

90 4. Das angefochtene Gesetz ist inhaltlich ausreichend bestimmt. Die Bezugnahme auf die Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses in § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG stellt keine Bedingung dar, von deren Eintritt die Wirksamkeit der Bezirkserweiterung abhängig gemacht worden wäre. § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG regelt, dass die Erweiterung der Zuständigkeit der betroffenen Behörden ab der Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses zur Festen Fehmarnbeltquerung gilt. Dies beschreibt einerseits etwas Selbstverständliches – der Tunnelbau kann auf deutscher Seite nicht ohne eine Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses

beginnen und ohne Tunnel bedarf es keiner darauf bezogenen Zuständigkeit von Behörden –; andererseits sorgt die Regelung dafür, dass der Bereich, auf den sich die örtliche Zuständigkeitserweiterung bezieht, gerade erst hinreichend bestimmt wird. Allein die Bezeichnung „Feste Fehmarnbeltquerung“, die sich bereits aus dem Staatsvertrag ergibt, reichte für eine solche Bestimmung nicht aus, bedenkt man, dass bei Abschluss des Staatsvertrages nicht einmal die Ausführung des Querungsbauwerks als Schrägseilbrücke oder als Meerestunnel feststand. Daher wird der Regelungsgehalt des § 30 Abs. 4 Satz 2 LVwG nicht mit dem Zeitpunkt der Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses obsolet, sondern die Regelung dient weiterhin der Bezeichnung des Bauwerks als Substrat der in § 30 Abs. 4 Satz 1 LVwG geregelten Zuständigkeiten.

II.

- 91 Die Erweiterung des Bezirks der Behörden der Beschwerdeführerin auf den Bereich der Feste Fehmarnbeltquerung stellt einen rechtfertigungsbedürftigen und rechtfertigungsfähigen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 54 Abs. 1 LV dar.
- 92 1. Art. 54 Abs. 1 LV gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung mit der Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern steht unter einem Gesetzesvorbehalt, so dass auch Eingriffe des Gesetzgebers jedenfalls in den Randbereich der Selbstverwaltung möglich sind. Art. 54 Abs. 4 LV greift das auf und ermöglicht, dass Gemeinden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden können.

- 93 a) Gesetzliche Beschränkungen können mit der Selbstverwaltungsgarantie nur dann vereinbar sein, wenn und soweit sie deren Kernbereich unangetastet lassen. Die durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Hoheitsrechte müssen den Gemeinden und den Gemeindeverbänden im Kern erhalten bleiben

(Urteile vom 3. September 2012 - LVerfG 1/12 - Rn. 46, SchlHA 2012, 431 ff. = LVerfGE 23, 361 ff. = NVwZ-RR 2012, 913 ff., Juris Rn. 48 und vom 26. Februar 2010 - LVerfG 1/09 - NordÖR 2010, 155 ff., Rn. 80 f.; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 - 2 BvK 1/78 - BVerfGE 52, 95 ff., Juris Rn. 70; vgl. daneben BVerfG, Beschlüsse vom 27. Januar 2010 - 2 BvR 2185/04 u.a. - BVerfGE 125, 141 ff., Juris Rn. 93 und vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, BVerfGE 107, 1, Juris Rn. 43 ff.).

Der Kernbereich des Hoheitsrechts ist jedenfalls dann verletzt, wenn es beseitigt wird oder kein hinreichender Spielraum für seine Ausübung mehr übrigbleibt

(BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 ff., Juris Rn. 123 < zu Art. 46 Abs. 1 und 2 LV a.F.>).

Einen solchen Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung hat die Beschwerdeführerin schon nicht hinreichend dargelegt und hierfür ist auch sonst nichts ersichtlich.

- 94 b) Ein Eingriff in den Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie liegt hingegen vor. Zur Bewältigung der Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes im Fehmarnbelt-tunnel muss die Beschwerdeführerin nicht unerhebliche zusätzliche Kosten aufwenden, die mittelbar ihre Möglichkeit einschränken, andere Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der deutliche Mehraufwand ist durch die Vorlage des Gutachtens zur Leistungsfähigkeit des Feuerwehrwesens der Stadt Fehmarn unter Berücksichtigung der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs auf die Fehmarnbeltquerung vom 9. September 2019 belegt und ergibt sich unter anderem daraus, dass die Freiwillige Feuerwehr Fehmarn durch eine hauptamtliche Wachabteilung mit Berufsfeuerwehrleuten verstärkt werden muss.

- 95 2. Gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht bedürfen der sachlichen Rechtfertigung durch Gründe des Allgemeinwohls. Ein Eingriff in die Selbstverwal-

tung muss vertretbar sein und einer Güterabwägung standhalten, wobei dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommt. Die Beurteilung der tragfähigen Gründe des Gemeinwohls ist dabei umso strenger zu bemessen, je schwerwiegender sich der Eingriff darstellt. Der Gesetzgeber darf nur so weit in das Recht der Gemeinde eingreifen, wie es erforderlich ist, um den Gemeinwohlbelangen gerecht zu werden und diesen zur Durchsetzung zu verhelfen

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 -, NVwZ 2020, 1342 ff., Juris Rn. 50; Urteil vom 21. November 2017, - 2 BvR 2177/16 -, BVerfGE 147, 185 ff. Juris Rn. 147; Beschlüsse vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 -, BVerfGE 138, 1 ff., Juris Rn. 56 sowie vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 -, BVerfGE 79, 127 ff., Juris Rn. 64; vgl. Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht 4. Aufl. 2019 Rn. 127).

- 96 Die Verpflichtung zum abwehrenden Brandschutz in dem Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung folgt unmittelbar aus der Vereinbarung in Art. 14 Abs. 1 des Staatsvertrags. Die Feste Fehmarnbeltquerung ist ihrerseits Teil des von der Europäischen Union geförderten transeuropäischen Verkehrsnetzes auf der Achse zwischen Skandinavien und dem Mittelmeer. Ohne die Zuständigkeitserweiterung in § 30 Abs. 4 LVwG gäbe es jedoch keine Bestimmung behördlicher Bezirke für das Gebiet des Meerestunnels auf der kommunalen Ebene, da die deutschen Meeresgebiete gemeindefreies Gebiet sind. Eine Erweiterung von kommunalen Zuständigkeiten auf dieses Gebiet ist daher gerechtfertigt.
- 97 Dass § 30 Abs. 4 LVwG die Behörden der Beschwerdeführerin als für einen Bereich der Festen Fehmarnbeltquerung örtlich zuständig erklärt, erscheint aus Gemeinwohlgesichtspunkten ebenfalls vertretbar. Über das in Puttgarden zu errichtende Tunnelportal besteht ein Bezug zum Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin, so dass es gerechtfertigt ist, dass deren Behörden auch gemeindliche Aufgaben im geplanten Meerestunnel übertragen erhalten. Die Schaffung einer örtlichen Zuständigkeit einer anderen Gemeinde als der Beschwerdeführerin für die Feste Fehmarnbeltquerung wäre zwar möglich gewesen, drängt sich jedoch keinesfalls auf. Vor dem Hintergrund der Verpflichtung in Art. 14 Abs. 1 des Staatsvertrags wäre auch die Einrichtung einer betrieblichen Tunnelfeuerwehr als Werkfeuerwehr

(§ 17 Brandschutzgesetz) in Betracht gekommen, die nach dem von der Beschwerdeführerin vorgelegten Gutachten aber deutlich kostenträchtiger wäre, als die mit der Zuständigkeitserweiterung verbundene Verpflichtung zur Einrichtung einer hauptamtlichen Wachabteilung bei der Freiwilligen Feuerwehr Fehmarn.

- 98 3. Allerdings genügt die Zuständigkeitserweiterung Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten im engeren Sinn in diesem Falle nur dann, wenn das Land der Beschwerdeführerin einen angemessenen Kostenausgleich bietet. Denn das Land verpflichtet die Beschwerdeführerin mit der Regelung des Bezirkserweiterungsgesetzes dazu, die Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes in einem Territorium zu versehen, für welches weder die Beschwerdeführerin noch die kommunale Ebene insgesamt bislang zuständig war. Will das Land diesen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nicht unterlassen oder weniger intensiv gestalten, kommt zur Herbeiführung der Angemessenheit nur ein finanzieller Ausgleich in Betracht.

III.

- 99 Die Verpflichtung zum angemessenen Kostenausgleich findet innerhalb des Anwendungsbereichs der Vorschriften über die Selbstverwaltung in der Verfassungsbestimmung des Art. 57 Abs. 2 LV zur Konnexität eine spezielle Ausgestaltung:

Artikel 57 LV
Kommunaler Finanzausgleich

[...]

(2) 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.

100 Das Konnexitätsprinzip wird als Veranlassungsprinzip verstanden, das nicht nur Aufgabenverschiebungen zweier staatlicher Ebenen finanziell regulieren soll, sondern das den Eingriff in die subjektive Rechtsstellungsgarantie der einzelnen Gemeinde finanziell abfedern und dadurch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie erhalten soll. Zum Wesen des Konnexitätsprinzips gehört, dass es auf die Finanzkraft der betroffenen Kommune nicht ankommt

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 ff., Juris Rn. 98).

101 Die mit der Bezirkserweiterung gemäß § 30 Abs. 4 LVwG begründete Zuständigkeit für den abwehrenden Brandschutz im Tunnel steht für die Beschwerdeführerin in ihren Auswirkungen der erstmaligen Übertragung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe gleich („übertragungsgleiche Verpflichtung“) (1.). Die Beschwerdeführerin erfährt hierdurch eine Mehrbelastung (2.), die nach Art. 57 Abs. 2 LV eine Regelung über einen finanziellen Ausgleich auf gesetzlicher Grundlage erfordert (3.).

102 1. Die mit der Bezirkserweiterung begründete Zuständigkeit für Pflichten im Fehmarnbelttunnel erweist sich als Verpflichtung zu einer Sachaufgabe (a). Die Auslegung der Konnexitätsregel in Art. 57 Abs. 2 LV legt nahe, dass auch die gesetzliche Erweiterung bestehender Aufgaben eine Ausgleichsregelung erfordert (b). Es spricht viel dafür, dass eine relevante Aufgabenerweiterung mit der Bezirkserweiterung erfolgt ist (c). Die Pflicht zu einer Ausgleichsregelung ergibt sich vorliegend jedenfalls daraus, dass sich die Bezirkserweiterung für die Beschwerdeführerin nach den konkreten Auswirkungen wie eine erstmalige Verpflichtung zu einer öffentlichen Aufgabe darstellt (d).

103 a) Als Aufgaben im Sinne des Art. 57 Abs. 2 LV sind jedenfalls Sachaufgaben mit Außenwirkung gegenüber der Bevölkerung anzusehen. Ob Vorschriften über

verwaltungsinterne Tätigkeiten wie innere Organisation, Personalwesen, Haushaltswirtschaft oder Vermögensverwaltung öffentliche Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips betreffen

(dies jeweils für ihren Verfassungsraum bislang verneinend: StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. Oktober 1993 - 2/92 - DÖV 1994, 163, Juris Rn. 39 mit Hinweisen auf frühere Rspr.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. November 2009 - LVerfG 9/08 -, LVerfGE 20, 271, Juris Rn. 57; VerfGH Sachsen, Urteil vom 20. Mai 2005 - Vf. 34-VIII-04 -, Juris Rn. 148; vgl. Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 18, S. 66),

kann offenbleiben. Die mit dem Bezirkserweiterungsgesetz eingefügte Vorschrift des § 30 Abs. 4 LVwG regelt, indem sie neue Zuständigkeiten benennt, auch und vor allem die Sachaufgabe des Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte und dem Zweck des Gesetzes.

- 104 Die im Bezirkserweiterungsgesetz begründete örtliche Zuständigkeit der Behörden der Beschwerdeführerin für den im deutschen Zuständigkeitsbereich gelegenen Teil der Fehmarnbeltquerung stellt sich als Konsequenz der in Art. 14 Abs. 1 des Staatsvertrages vereinbarten Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche zwischen dänischen und deutschen Behörden für die Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und des Notfallmanagements dar. Sie erweist sich als die vom Gesetzgeber gewählte Regulationsform für die Zuweisung der Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel. Die Problembeschreibung im Gesetzesentwurf der Landesregierung (Landtags-Drucksache 19/997, S. 2) konzentriert sich allein auf die Frage, wie die vereinbarte Übernahme der Verantwortung für die Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf der Festen Fehmarnbeltquerung gewährleistet werden kann. Als Lösung wurde eine Erweiterung der Bezirke der Behörden des Landes, des Kreises Ostholstein und der Stadt Fehmarn sowie sonstiger Träger der öffentlichen Verwaltung, deren Zuständigkeit an dieselben Bezirke gebunden ist, angesehen.

- 105 b) Was unter der Verpflichtung zu einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu verstehen ist und ob auch die quantitative oder qualitative Erweiterung von

bestehenden Aufgaben konnexitätsrelevant ist, hat das Landesverfassungsgericht bislang nicht entschieden.

106 aa) Dem Wortlaut des Art. 57 Abs. 2 LV lässt sich entnehmen, dass unter einer Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben jedenfalls eine erstmalige gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zu einer – neuen oder bereits freiwillig ausgeübten – Aufgabe zu verstehen ist. Daneben lässt die Formulierung die Deutung zu, dass auch die gesetzliche Erweiterung einer bereits bestehenden Aufgabe von der Verfassungsnorm erfasst wird, da eine solche Erweiterung von Aufgaben als eine die bisherige Verpflichtung übersteigende, weitere Verpflichtung angesehen werden kann.

107 bb) Systematisch findet sich die Regelung des Konnexitätsprinzips in engem Zusammenhang mit der Gewährleistung des Art. 54 Abs. 1 LV und damit auch der subjektiven Rechtsstellungsgarantie der einzelnen Gemeinde. Nach Sinn und Zweck dient sie dem Erhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, indem sie die finanziellen Grundlagen für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenerfüllung sichert und verhindert, dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und somit die Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird. Systematik und Zweck sprechen daher für eine vom Gesetzgeber intendierte weite Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes.

108 cc) Die Erläuterung, die der Sonderausschuss Verfassungsreform seinem Vorschlag zur Änderung der Landesverfassung 1998 beigefügt hatte

(Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ vom 3. Februar 1998, Landtags-Drucksache 14/1245, S. 18 f.),

legt aus historischer Sicht ebenfalls nahe, dass auch die Erweiterung einer Aufgabe den Tatbestand der Verpflichtung zu einer bestimmten öffentlichen Aufgabe erfüllt. Buchst. a und b der genannten Erläuterung lauten:

a) Unter den Begriff „öffentliche Aufgaben“ in Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 fallen sowohl Weisungsaufgaben als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Der Aufgabenbegriff erfasst auch Teilaufgaben, Vollzugsaufgaben und die Festsetzung kostenträchtiger Standards.

b) Die „Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben“ in Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 erfasst alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs oder des Standards – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden (sog. Aufgabenübertragung).

109 Anders als in den Landesverfassungen von Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Sachsen und des Saarlandes, in deren jeweilige Konnexitätsregelung in den Jahren 2002 bis 2016 auch die Erweiterung bestehender Aufgaben aufgenommen wurde, ist dies in der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung jedoch nicht der Fall.

110 Der Gesetzgeber führte die Pflicht des Landes zu einem strikten aufgabenakzessorischen Ausgleich bei Mehrbelastungen der Gemeinden in der 14. Wahlperiode mit dem verfassungsändernden Gesetz vom 20. März 1998 (GVOBl S. 150, berichtigt S. 194) in Art. 46 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 2 LV a.F. – dem Vorschlag des Sonderausschusses Verfassungsreform folgend – ein

(Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ Landtags-Drucksache 14/1245 vom 3. Februar 1998, S. 17).

111 Im Jahr 2012 regelte der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Konnexitätsausführungsgesetzes, dass auch durch Gesetz oder Verordnung zusätzlich gestellte Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben als Aufgabenübertragung gelten. Der Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 17/2150, S. 8) lässt sich entnehmen, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes insoweit in Anlehnung an

die Erläuterungen im Bericht und der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses Verfassungsreform definiert worden sei. Dass sich der Gesetzgeber mit dem Umstand befasst hätte, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Konnexitätsausführungsgesetzes bereits sechs Bundesländer die Erweiterung von Aufgaben ausdrücklich in den Tatbestand ihrer verfassungsrechtlichen Konnexitätsregel aufgenommen hatten, geht aus der Gesetzesbegründung nicht hervor.

- 112 Die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung wurde in der 18. Wahlperiode einer weiteren Verfassungsreform unterzogen. Der hierfür eingesetzte Sonderausschuss hatte unter anderem den Auftrag, den kommunalen Finanzausgleich, insbesondere in Bezug auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen und den Verzicht auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 49 Abs. 1 LV a.F., zu überprüfen (Landtags-Drucksache 18/715, S. 2). In der Niederschrift seiner Sitzung vom 24. Februar 2014 erörterte der Sonderausschuss Verfassungsreform unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“, dass der Bereich der Konnexität nicht Gegenstand des Einsetzungsbeschlusses des Ausschusses sei. Dies geschah anlässlich eines durch die Abgeordneten des SSW eingebrachten Vorschlages zur Ergänzung des Art. 49 LV a.F. (Art. 57 LV n.F.) um einen Absatz 3, in dem es um eine Deckungsnachweispflicht gehen sollte

(Niederschrift des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ 18/8 vom 24. Februar 2014, S. 25).

Die Verfassungsänderung (Gesetz vom 12. November 2014, GVObI S. 328 ff.) führte hinsichtlich der Art. 46 ff. LV a.F. lediglich zu einer Neummerierung. Der Wortlaut der Art. 54 Abs. 4 und Art. 57 Abs. 2 LV in der heutigen Fassung entspricht unverändert jenem der früheren Art. 46 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 2 LV.

- 113 Diese Entwicklung spricht eher dafür, dass nicht nur eine erstmalige Verpflichtung zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, sondern auch die Erweiterung einer einmal übertragenen Aufgabe durch ein Gesetz die Rechtsfolgen der Konnexitätsregelung in Art. 57 Abs. 2 LV auslöst. Denn anderenfalls hätte der Gesetzgeber, der in der 17. Wahlperiode die Aufgabenerweiterung entsprechend der Erläuterung

der Konnexitätsregel im Bericht und der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses Verfassungsreform der 14. Wahlperiode in (einfaches) Recht überführt hat, in der darauffolgenden 18. Wahlperiode im Rahmen der Verfassungsreform 2014 wahrscheinlich nicht erklärt, dass er keinen aktuellen Bedarf für durchgreifende Änderungen an der Konnexitätsregelung erkennt. Dass zahlreiche andere Bundesländer ihren Verfassungstext im Hinblick auf eine Erweiterung von Aufgaben geändert haben, legt aber zumindest nahe, dass auch der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber Klarheit über den Umfang der verfassungsrechtlich gewährleisteten Konnexitätsregel schaffen sollte.

- 114 c) Erachtet man angesichts der obigen Ausführungen auch die Erweiterung einer schon bestehenden Aufgabe als ausreichend für ein Eingreifen der Konnexitätsregel, so wäre die öffentliche Aufgabe des „Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel“ als eine Erweiterung der bisherigen Aufgaben auf dem allgemeinen Sachgebiet des Brandschutzes anzusehen.
- 115 Denn die Bezirkserweiterung bezieht sich nicht nur auf einen örtlichen Bereich, sondern zugleich auf ein abgrenzbares Bauwerk, bei dem die Betriebsrisiken – ähnlich wie bei einer betrieblichen Werkfeuerwehr nach § 17 des Brandschutzgesetzes – durch die öffentlichen Feuerwehren nicht oder nicht mehr abgedeckt werden können. Das Gutachten des Sachverständigen Kasulke geht davon aus, dass die Freiwillige Feuerwehr der Beschwerdeführerin jedenfalls Ereignisse der Gefahrenkategorie II beherrschen solle. Dazu gehören das Löschen von Bränden einzelner Personenkraftwagen und die technische Hilfeleistung, also etwa die Rettung und Erstversorgung eingeklemmter Personen, die Bergung verunfallter Fahrzeuge oder die Tierrettung. An die Erfüllung dieser Aufgabe sind in einem neun Kilometer langen Tunnelabschnitt ganz andere Anforderungen gestellt, als etwa an die Löschung eines Wohnungsbrandes. Für die Brandlöschung im Tunnel bedarf es einer besonderen Ausrüstung und einer spezifischen Schulung. Aus der Notwendigkeit einer ständigen Bereitschaft folgt zudem, dass eine hauptamtliche Wachabteilung vorzuhalten ist. Die Freiwillige Feuerwehr Fehmarn wird daneben auch bei Großbränden oder Zugunglücken (Großschadenslagen der Gefahrenabwehrstufe III)

und bei Katastrophen (Gefahrenabwehrstufe IV) herangezogen werden, da hier eine gemeindeübergreifende Hilfe und eine Kräfteaddition mehrerer Gefahrenabwehrpotentiale erforderlich wird (Gutachten S. 72, 74).

116 Weitere Anforderungen für die Beschwerdeführerin folgen daraus, dass Art. 14 Abs. 3 des Staatsvertrags ein abgestimmtes Sicherheitskonzept verlangt, welches die internationale Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und dem Betreiber der Querung regelt und Pläne für denkbare Notfallszenarien enthält. Zusätzlich muss die Beschwerdeführerin als „Grenzgemeinde“ im Sinne des Art. 3 Abs. 2 des Abkommens vom 16. Mai 1985 gegebenenfalls auch in dem Abschnitt des Tunnels, der im dänischen Zuständigkeitsbereich liegt, Hilfe leisten.

117 d) Allerdings bedarf es hierzu keiner abschließenden Entscheidung. Nach der in Art. 57 Abs. 2 LV konkretisierten Schutzrichtung, die Leistungsfähigkeit der Kommunen für die Erfüllung ihrer öffentlichen Angelegenheiten zu erhalten, gilt die Konnexitätsregel zumindest auch dann, wenn für die Gemeinde eine Verantwortlichkeit begründet wird, die in ihren Auswirkungen der erstmaligen Verpflichtung zu einer bestimmten öffentlichen Aufgabe gleichsteht („übertragungsgleiche Verpflichtung“). Dies ist bei der Bezirkserweiterung gemäß § 30 Abs. 4 LVwG der Fall, da hierdurch eine zuvor nicht bestehende Zuständigkeit für Pflichten auf der Ebene der Kommunen begründet wird

(vgl. jüngst zu einer parallelen Fragestellung in Bezug auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG: BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 -, NVwZ 2020, 1342 ff., Leitsatz 2, Rn. 83 <„funktional äquivalente Erweiterung einer bereits zugewiesenen Aufgabe“>).

118 Die Zuständigkeit der Beschwerdeführerin für die außerhalb des Gemeindegebietes gelegenen Teile des Tunnels wurde durch § 30 Abs. 4 LVwG eigens erweitert, weil dort zuvor keine gemeindlichen Befugnisse bestanden. Ohne die konkrete Erweiterung des Zuständigkeitsbezirks von Behörden des Kreises Ostholstein und der Beschwerdeführerin wäre auf kommunaler Ebene niemand zur Gewährleistung der

öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Fehmarnbelttunnel verpflichtet, da mit Errichtung des Tunnels, wie ausgeführt, keine Erstreckung des Gemeindegebietes auf den Raum des Meerestunnels erfolgt. Dies unterscheidet die Situation von der bei einem Festlandtunnel, der auf bestehendem Gemeindegebiet errichtet würde. Dass die Zuständigkeit für den Brandschutz „extra muros“, nämlich auf gemeindefreiem Gebiet, grundsätzlich auch einer anderen Gemeinde hätte übertragen werden können, verdeutlicht, dass die Beschwerdeführerin zur Erfüllung einer zusätzlichen Aufgabe verpflichtet wurde.

119 Entgegen der Auffassung der Landesregierung ist es auch nicht ausgeschlossen, dass ein Gesetz Konnexität aufweist, obwohl es lediglich an eine einzige Gemeinde adressiert ist. Es kann nicht allein auf die sprachliche Formulierung ankommen. Auch wenn ein Landesgesetz formuliert hätte, dass alle Gemeinden, an deren Gebiet ein Meerestunnel angrenzt, für den Brandschutz im Tunnel zuständig seien, läge darin (derzeit) praktisch eine Einzelfallregelung. Entscheidend ist insoweit nur, dass die Pflicht des Landes zu einem aufgabenakzessorischen Ausgleich entstehen kann, wenn die Gemeinden als Institution eine Mehrbelastung erfahren. Dies ist hier der Fall, weil eine kommunale Zuständigkeit auf gemeindefreies Gebiet erweitert wird. Auch wenn von der den Brandschutz betreffenden Regelung in der konkreten Umsetzung allein die Stadt Fehmarn betroffen ist, hat der Gesetzgeber der kommunalen Ebene insgesamt eine weitere Aufgabe zugewiesen.

120 2. Die Beschwerdeführerin erfährt durch die Bezirkserweiterung und die ihr damit übertragene Zuständigkeit für die Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes im Tunnel eine finanzielle Mehrbelastung. Aus dem von der Beschwerdeführerin vorgelegten Gutachten des Sachverständigen Kasulke ergibt sich, dass durch eine dann erforderliche hauptamtliche Wachabteilung jährliche Personalkosten in einer Größenordnung von zwei Millionen Euro entstehen. Weitere Kosten folgen aus dem Verwaltungsaufwand und den Anschaffungen, insbesondere eines für die hauptamtliche Wachabteilung zu errichtenden Gebäudes.

- 121 3. Für die durch § 30 Abs. 4 LVwG übertragene Aufgabe ist nach Art. 57 Abs. 2 LV ein „entsprechender“ finanzieller Ausgleich auf einer gesetzlichen Grundlage vorzusehen. Die Verfassung verlangt insoweit eine Regelung, die auf einen vollständigen und finanzkraftunabhängigen Ausgleich abzielt

(vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, Juris Rn. 61 ff. mit ausführlicher Begründung; ebenso VerfG Brandenburg, Urteil vom 14. Februar 2002 - VfGBbg 17/01 -, Juris Rn. 70).

Da es sich um eine Verpflichtung zu einer zuvor auf Gemeindeebene gar nicht existierenden Aufgabe des abwehrenden Brandschutzes in einem Meerestunnel handelt, sind grundsätzlich alle durch die Erfüllung der Verpflichtung entstehenden Kosten als Mehrbelastung anzusehen. Allerdings sind etwa vorhandene, durch Aufgabenteilung erzielte Kostenersparnisse der Feuerwehr und andere Synergieeffekte anteilig von den Kosten der Mehrbelastung der konkreten Aufgabe des Brandschutzes im Fehmarnbelttunnel in Abzug zu bringen.

- 122 Das Bundesverfassungsgericht hat als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein in dem Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 - (BVerfGE 103, 332 ff., Juris Rn. 110 ff.) ausführlich dargelegt, dass das in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip nicht verlange, dass der Gesetzgeber die Ausgleichsregel in demselben Gesetz regelt, in dem er den Kommunen die entsprechende Aufgabe überträgt. Gegen ein derartiges formelles Junktim sprächen Wortlaut und Systematik der Verfassung sowie Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung. Die Ausgleichsregelung könne gemeinsam mit der Aufgabenübertragung im selben Gesetz erfolgen, in einem eigenständigen Gesetz oder – was der Regelfall sein werde – im nachfolgenden Finanzausgleichsgesetz. Daran habe sich mit der Verfassungsreform 1998 nichts geändert. Vielmehr habe der verfassungsgebende Gesetzgeber in den einstimmig beschlossenen Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ diese Sichtweise bestätigt. Auch andere Landesverfassungen gingen, selbst wenn sie eine „gleichzeitige“ Bestimmung über die Deckung der Kosten verlangten, davon aus, dass dies nur einen zeitlichen Zusammenhang fordere, der regelmäßig auch dann gewahrt sei, wenn die Kostenregelung in dem auf die Aufgabenübertragung folgenden Finanzausgleichsgesetz erfolge.

- 123 Daran hält das Landesverfassungsgericht fest. Art. 57 Abs. 2 LV verlangt, dass mit der Aufgabenübertragung („dabei“) Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind. Dieser Konnex enthält eine sachliche Dimension, da die Verfassungsbestimmung den Landesgesetzgeber zum Schutz des kommunalen Handlungs- und Entfaltungsspielraums zwingt, sich vor jeder Aufgabenübertragung auf kommunale Gebietskörperschaften die entstehenden Mehrkosten zu vergegenwärtigen, überhaupt eine Kostenregelung zu treffen und bei alledem eine die kommunale Selbstverwaltung übermäßig aushöhlende Regelung zu unterlassen. Er begründet daneben eine zeitliche Dimension, indem ein Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung spätestens noch dann gewahrt ist, wenn die Regelung über einen Mehrbelastungsausgleich in dem auf die Aufgabenübertragung folgenden Haushaltsjahr erfolgt. Schließlich lässt sich der Verfassungsbestimmung eine normenhierarchische Dimension entnehmen, derzufolge Aufgabenübertragung und Kostenausgleich derselben Regelungsform – Gesetz oder Verordnung – angehören müssen, wobei es angesichts der Vielfalt der möglichen Regelungsweisen genügen kann, wenn die Entscheidung über einen Kostenausgleich zumindest dem Grunde nach in Gesetzesform getroffen wird, während prozedurale Fragen wie die eines Bewilligungsmechanismus oder dergleichen im Einzelfall einer ministeriellen Entscheidung vorbehalten werden.
- 124 Eine solche Ausgleichsregelung fehlt. Im Bezirkserweiterungsgesetz ist ein derartiger Ausgleich nicht verankert worden. Auch in anderen Gesetzen findet er sich nicht. § 19 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2020 enthält lediglich eine Ermächtigung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Da von dieser bisher nicht Gebrauch gemacht worden ist und weitere Handlungsmöglichkeiten für die Landesregierung in dieser Vorschrift nicht vorgesehen sind, fehlt weiterhin ein entsprechender finanzieller Mehrbelastungsausgleich.
- 125 Auf das aktuelle Finanzausgleichsgesetz kann nicht zurückgegriffen werden, da es keine den Anforderungen des Art. 57 Abs. 2 LV genügende Regelung über den Mehrbelastungsausgleich für den Brandschutz im Fehmarnbelttunnel enthält. Der

Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs, der zum 1. Januar 2021 unter anderem das Inkrafttreten eines reformierten Finanzausgleichsgesetzes vorsieht (Landtags-Drucksache 19/2119), enthält ebenfalls keine gesonderte Ausgleichsregelung im Zusammenhang mit dem Brandschutz im Fehmarnbelttunnel.

- 126 Da das Bezirkserweiterungsgesetz am 1. März 2019 in Kraft getreten ist, kann eine Ausgleichsregelung grundsätzlich noch bis zum 31. Dezember 2020 geschaffen werden. Aber auch wenn diese Frist derzeit noch nicht abgelaufen ist, besteht ein Anspruch auf die tenorierte Feststellung. Denn das Land hat das Vorliegen eines konnexitätsrelevanten Sachverhaltes in der Begründung des Bezirkserweiterungsgesetzes ausdrücklich verneint und die Landesregierung hat diese Argumentation in der mündlichen Verhandlung weiterhin verteidigt. Daher sind bis heute keine Anstrengungen festzustellen, einen finanziellen Mehrbelastungsausgleich für den Brandschutz im Fehmarnbelttunnel auf gesetzlicher Grundlage zu schaffen.

IV.

- 127 Die festgestellte Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der Beschwerdeführerin hätte gemäß § 42 Satz 1 i.V.m. § 48 LVerfGG die Nichtigkeit der Bezirkserweiterung in § 30 Abs. 4 LVwG zur Folge, soweit die Beschwerdeführerin betroffen ist. Ausnahmsweise sind verfassungswidrige Vorschriften aber ganz oder teilweise weiter anzuwenden, wenn die Besonderheit der für verfassungswidrig erklärten Norm es aus verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere aus solchen der Rechtssicherheit, notwendig macht, die verfassungswidrige Vorschrift als Regelung für die Übergangszeit fortbestehen zu lassen, damit in dieser Zeit nicht ein Zustand besteht, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt ist als der bisherige

(Urteil vom 26. Februar 2010 - LVerfG 1/09 - Juris Rn. 108 m.w.N.).

Im Hinblick auf die elementar wichtige Regelung zum Brandschutz im Fehmarnbelttunnel und eine Verlässlichkeit gegenüber dem Königreich Dänemark wäre eine auszusprechende Nichtigkeit der Erweiterung des Bezirks der Beschwerdeführerin kritischer als ein aktuell fehlerhafter, aber behebbarer Zustand. Hinzu kommt, dass der Verfassungsverstoß hier nicht auf der Zuweisung der Zuständigkeit für den Fehmarnbelttunnel als solcher beruht, sondern lediglich die nachholbare Regelung für den finanziellen Ausgleich fehlt. Die Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geschieht durch gesetzgeberisches Unterlassen.

128 Die dem Landtag gesetzte Frist ist notwendig, aber auch ausreichend, um ihn in die Lage zu versetzen, eine Ausgleichsregelung auf gesetzlicher Grundlage zu schaffen.

129 Die Verletzung der Landesverfassung durch den fehlenden finanziellen Mehrbelastungsausgleich für die Erweiterung des Bezirks der Beschwerdeführerin durch § 30 Abs. 4 Satz 1 LVwG führt dazu, dass auch die weiteren Regelungen in § 30 Abs. 4 Satz 2 und 3 LVwG als mit der Landesverfassung unvereinbar zu erklären sind. Für die Überprüfung von Normen ist anerkannt, dass sich das erkennende Gericht für den Fall, dass nur ein Teil des streitgegenständlichen Regelwerks gegen höherrangiges Recht verstößt, nach dem in § 139 BGB enthaltenen Rechtsgedanken auf die Feststellung der Nichtigkeit dieses Teils zu beschränken hat, um damit nicht in die Befugnis des Normgebers einzugreifen, sondern dessen Regelungsabsichten soweit wie möglich zu respektieren. Voraussetzung ist, dass die verbleibenden Regelungen ein inhaltlich sinnvolles, anwendbares Regelwerk bilden und es keinen Zweifeln unterliegt, dass der Normgeber die sonstige Regelung beziehungsweise die sonstigen Regelungen auch ohne den gegen höherrangiges Recht verstoßenden Teil aufrechterhalten hätte

(Urteil vom 6. Dezember 2019 - LVerfG 2/18 -, SchIHA 2020, 29 ff. = ZUR 2020, 68 ff. = NVwZ 2020, 228 ff., Juris Rn. 60 m.w.N.).

Letzteres kann zu § 30 Abs. 4 LVwG nicht zweifelsfrei festgestellt werden.

D.

130 Das Verfahren ist gemäß § 33 Abs. 1 LVerfGG kostenfrei. Eine Erstattung von Kosten findet nicht statt (§ 33 Abs. 4 LVerfGG).

E.

131 Das Urteil ist einstimmig ergangen.

Flor

Brüning

Hillmann

Matz-Lück

Rose

Theis

Thomsen