

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1515**

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Parlamentarische Geschäftsführerin
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Frau Monika Heinold, MdL

- im Hause -

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 14.10.2010**

**Mein Zeichen: L 202 – 86/17
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger**

**Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de**

12.11.2010

Konsequenzen des Urteils des Nordrhein-Westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 12.10.2010, Az.: VerfGH 12/09, für das Land Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Frau Heinold,

mit Schreiben vom 14.10.2010 haben Sie um Beantwortung von Fragen zu den Konsequenzen des Urteils des Nordrhein-Westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 12.10.2010, Az.: VerfGH 12/09, für das Land Schleswig-Holstein gebeten.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen im Einzelnen wie folgt Stellung:

1. Ist das Urteil auf Schleswig-Holstein übertragbar (1 zu 1 oder in den Grundsätzen)?

1.1 Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 12.10.2010

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat mit Gesetz vom 28.10.2008, das am 11.11.2008 in Kraft getreten ist, die zu diesem Zeitpunkt noch bundesgesetzlich geregelte Zuständigkeit für Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) durch Landesgesetz geregelt. § 1a des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) lautet nunmehr: „Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Kreise und kreisfreien Städte.“

Dieses war notwendig, weil der Bund Änderungen im Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz) vom 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403) vornahm. Aufgrund der Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII, die am 16.12.2008 in Kraft trat, wurde die bundesrechtliche Festlegung der Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gestrichen und durch eine Regelung ersetzt, nach der die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Landesrecht bestimmt werden.

Mit ihren am 10.11.2009 erhobenen Verfassungsbeschwerden machten eine Reihe von Kreisen und (überwiegend kreisfreien) Städten als Beschwerdeführer vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen geltend, § 1a AG-KJHG verletze das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 LV NRW, weil eine gleichzeitige Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich nicht getroffen worden sei.

Der *Verfassungsgerichtshof* hat nur die Beschwerden der Kreise und kreisfreien Städte für zulässig erachtet und den Verfassungsbeschwerden im Übrigen stattgegeben.

Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 22.06.2004 (GVBl. NRW S. 360) kann das Land die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür gemäß Satz 2 durch Gesetz oder Rechtsverordnung auf Grund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Es handelt sich um das sog. strikte Konnexitätsprinzip.

Der *Verfassungsgerichtshof* führt aus, ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LV NRW setze voraus, dass die Verpflichtung der Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf einem Landesgesetz oder einer Landesrechtsverordnung beruht (Satz 1). Die Aufgabenübertragung müsse auf eine Entscheidung des Landesgesetzgebers zurückgehen, also ihm ursächlich zuzurechnen sein (konnexitätsrelevante Verpflichtung). Des Weiteren müsse eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vorlie-

gen. Dies sei der Fall, wenn den Gemeinden oder Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben verändert würden (Satz 2).¹

Bei § 1a Abs. 1 AG-KJHG handele es sich um eine normative Übertragung neuer Aufgaben i. S. d. Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. LV NRW. Zugleich bewirke die Regelung eine Veränderung bestehender Aufgaben i. S. d. Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. LV NRW.² Bei der Zuständigkeitsregelung in § 1a Abs. 1 AG-KJHG handele es sich um eine originäre, eigene Entscheidung des Landesgesetzgebers. Während nach § 69 Abs. 1 SGB VIII a. F. die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe unmittelbar auf einer bundesgesetzlichen Regelung beruhe, sei mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG nunmehr eine landesgesetzliche Normierung ursächlich dafür, dass die Kreise und kreisfreien Städte zur Übernahme und Durchführung von Aufgaben aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet sind.³

Unerheblich sei, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG in Kraft getreten sei, bevor § 69 Abs. 1 SGB VIII a. F. durch § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 ersetzt worden sei. Dieser Umstand ändere nichts daran, dass mit Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 die Zuweisung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe an die Kreise und kreisfreien Städte unmittelbar durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG bewirkt werde und auf einer originären Entscheidung des Landesgesetzgebers beruhe. Der Erlass von § 1a Abs. 1 AG-KJHG und das Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 stünden in unmittelbarem zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang. Die mit Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 eintretende konstitutive Wirkung der landesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung sei bei Verabschiedung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG absehbar gewesen. Zu diesem Zeitpunkt hätte die Aufhebung von § 69 Abs. 1 SGB VIII a. F. und dessen Ersetzung durch § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 unmittelbar bevor gestanden. Die Änderung der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung sei Anlass und Begründung für die Einführung von § 1a Abs. 1 AG-KJHG gewesen (vgl. LT NRW, Drs. 14/7432; Ausschuss für Generationen, Familie und Integration, Pr 14/742, S. 23). Allein dies sei maßgeblich.⁴

¹ Vgl. S. 21 des Urteils.

² Vgl. S. 22 des Urteils.

³ Vgl. S. 23 des Urteils.

⁴ Vgl. S. 24 des Urteils.

Zwar seien die Kreise und kreisfreien Städte bereits vor Inkrafttreten der Aufgabenübertragungsnorm des § 1a Abs. 1 AG-KJHG für die Aufgaben aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, namentlich für die Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, zuständig gewesen. Jedoch falle auch diese neuerliche, die bisherige bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung ablösende Aufgabenübertragung in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips.⁵ Ein Aufgabenübertragungsakt i. S. d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW sei bereits deshalb zu bejahen, weil mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG erstmals nach Maßgabe einer landesgesetzlichen Regelung die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte festgelegt worden sei.⁶ Bei Ablösung einer bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungsnorm durch eine landesrechtliche Zuständigkeitsregelung sei in den Blick zu nehmen, dass das Konnexitätsprinzip bei der vorhergehenden unmittelbaren Inpflichtnahme der Kommunen durch Bundesgesetz keine Anwendung gefunden habe. Es entspreche daher dem Schutzgedanken des Art. 78 Abs. 3 LV NRW, die Regelung eingreifen zu lassen, wenn nunmehr der Landesgesetzgeber die Aufgabenübertragung originär verantwortete.⁷

Zudem gehe mit dem Aufgabenübertragungsakt i. S. d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW zugleich eine konnexitätsrelevante Veränderung bestehender Aufgaben einher. Denn jedenfalls die Gesamtheit der durch das Kinderförderungsgesetz des Bundes veränderten Rahmenbedingungen stelle eine wesentliche Aufgabenveränderung dar.⁸ Schließlich führe die mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG getroffene Regelung auch zu einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der Kommunen.⁹

Aufgrund der dargestellten Argumentation hat der *Verfassungsgerichtshof* festgestellt, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG mit Art. 78 Abs. 3 LV NRW insoweit unvereinbar sei, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden seien.

1.2 Rechtslage in Schleswig-Holstein

1.2.1 In Schleswig-Holstein gilt das strikte Konnexitätsprinzip gem. Art. 49 Abs. 2 LV. Danach sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen, wenn die Ge-

⁵ Vgl. S. 24 f. des Urteils.

⁶ Vgl. S. 25 des Urteils.

⁷ Vgl. S. 26 des Urteils.

⁸ Vgl. S. 26 ff. des Urteils.

⁹ Vgl. S. 29 des Urteils.

meinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet werden. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Das Konnexitätsprinzip ist durch Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 20.03.1998 (GVOBl. S. 150) – in Kraft getreten am **31.03.1998** – in die Landesverfassung aufgenommen worden. Der Wortlaut des Art. 49 Abs. 2 LV entspricht dabei der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ (vgl. Drs. 14/1245, S. 6 und 17 ff.). Nach den einstimmig beschlossenen Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ zur Gewährleistung des Konnexitätsprinzips umfasst die Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben i. S. d. Art. 49 Abs. 2 LV alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs und des Standards – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden (Drs. 14/1245, S. 18, lit. b). Gesetze und Verordnungen i. S. d. Art. 49 Abs. 2 LV sind danach nur Landesgesetze und Landesverordnungen. Belastungen, die durch Entscheidungen des Bundes oder der EU unmittelbar bei den Kommunen entstehen, fallen nicht unter die besondere Ausgleichspflicht nach Art. 49 Abs. 2 LV, sondern sind im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 49 Abs. 1 LV entsprechend auszugleichen (Drs. 14/1245, S. 18, lit. c).

Fraglich ist daher zunächst, ob die Kreise und kreisfreien Städte vorliegend i. S. d. Art. 49 Abs. 2 LV durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet worden sind.

1.2.2 Insofern ist festzustellen, dass sich die Gesetzeslage in Schleswig-Holstein in Bezug auf die Umsetzung des SGB VIII **anders als in Nordrhein-Westfalen** darstellt.

Bereits in der Fassung vom 05.02.1992 (GVOBl. S. 158) sah § 47 Abs. 1 Satz 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendförderungsgesetz – JuFöG) vor, dass die Kreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind. Diese Regelung ist seit ihrem Inkrafttreten am **01.04.1992** nicht geändert worden.¹⁰ Zwar ist § 47 JuFöG durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.12.2006 (GVOBl. S. 346) – in Kraft getreten am 01.01.2007 – neu gefasst

¹⁰ Aktuelle Fassung: Letzte Änderung durch Art. 5 des Gesetzes vom 24.09.2009, GVOBl. S. 633.

worden. Diese Neufassung betraf jedoch nicht § 47 Abs. 1 Satz 1 JuFöG, der unverändert blieb, sondern eröffnete durch Einfügung der Sätze 2 und 3 in § 47 Abs. 1 JuFöG lediglich die Möglichkeit, große kreisangehörige Städte unter bestimmten Voraussetzungen durch Verordnung zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe für ihr Gebiet zu bestimmen. Bei der bundesgesetzlichen Anpassung des SGB VIII an die Vorgaben der Föderalismusreform I durch Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII, die am 16.12.2008 in Kraft getreten ist¹¹, bedurfte es daher keiner Änderung des schleswig-holsteinischen Jugendförderungsgesetzes, damit die Kreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe blieben.

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof führt in seinem Urteil aus, es sei unerheblich, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG in Kraft getreten sei, bevor § 69 Abs. 1 SGB VIII a. F. durch § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 ersetzt worden sei. Der Erlass von § 1a Abs. 1 AG-KJHG und das Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 habe in einem unmittelbaren zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang gestanden. Die mit Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 eintretende konstitutive Wirkung der landesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung sei bei Verabschiedung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG absehbar gewesen.¹²

Diese Argumentation kann auf die Rechtslage in Schleswig-Holstein nicht übertragen werden. Denn § 47 Abs. 1 Satz 1 JuFöG, der die Kreise und kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt, ist bereits seit 01.04.1992 in Kraft. Zwar handelte es sich bis zum 16.12.2008 – dem Tag des Inkrafttretens der bundesgesetzlichen Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII – lediglich um eine deklaratorische Regelung, da die Aufgabenübertragung bereits durch Bundesgesetz vorgenommen wurde. Jedoch war es für den Landesgesetzgeber im Anschluss nicht notwendig, das Jugendförderungsgesetz an die neue Rechtslage anzupassen, da es dieser bereits entsprach. Vom Erlass eines Gesetzes in unmittelbarem zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 kann also in Schleswig-Holstein keine Rede sein.

Ebenfalls nicht übertragbar ist die Rechtsprechung des brandenburgischen Landesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Durchführung des SGB XII. Dieses nimmt eine erneute, die bisherige Aufgabenzuweisung ablösende Aufgabenübertra-

¹¹ Kinderförderungsgesetz vom 10.12.2008, BGBl. I S. 2403; vgl. auch Gesetzentwurf vom 27.05.2008, BT-Drs. 16/9299.

¹² Vgl. S. 24 des Urteils.

gung auch dann an, wenn eine neue Rechtsgrundlage für eine schon vorher wahrgenommene Aufgabe geschaffen wird (*Bbg VerfG*, NVwZ-RR 2009, S. 185, 186). Damit wird hinsichtlich des Konnexitätsprinzips unabhängig von einer Aufgabendifferenz an der Tatsache anknüpft, dass der Gesetzgeber im Rahmen einer Neuregelung eine Aufgabenübertragung insgesamt erneut in seinen Willen aufgenommen hat, obwohl im Zuge der Neuregelung auch eine Entlastung der Kommunen möglich gewesen wäre (vgl. auch *Bbg VerfG*, LKV 2002, S. 323, 324; *Henneke*, Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien, Der Landkreis 2005, S. 276, 297). Vorliegend ist jedoch auch keine neue Rechtsgrundlage geschaffen worden. Es bestand kein Anlass für den Gesetzgeber, die Aufgabenübertragung erneut in seinen Willen aufzunehmen.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass den Ländern aufgrund der Föderalismusreform I ein Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Zuweisung der örtlichen Trägerschaft in der öffentlichen Jugendhilfe zukommt. Seit 16.12.2008 ist es die landesgesetzliche Regelung des § 47 Abs. 1 Satz 1 JuFöG, die die Kreise und kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe mit den sich daraus ergebenden Kostenfolgen macht. Formell betrachtet ist es nunmehr das Land, das den Kreisen und kreisfreien Städten die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zuweist. In einer solchen Konstellation ist die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips jedenfalls nicht völlig von der Hand zu weisen (vgl. auch *Bbg VerfG*, NVwZ-RR 2009, S. 185; *Ziekow*, Landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip, DÖV 2006, S. 489, 493).

1.2.3 Konnexität durch reines Unterlassen?

Die entscheidende Frage ist daher vorliegend, ob eine Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben i. S. d. Art. 49 Abs. 2 LV ein **aktives Tun** erfordert oder ob die **Aufgabenübertragung** auch durch **reines Unterlassen** verwirklicht werden kann. Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts zu dieser Frage liegt nicht vor.

Die Auslegung des Art. 49 Abs. 2 LV ergibt, dass unter „Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben“ dem Wortlaut nach die Begründung der sachlichen Zuständigkeit durch oder aufgrund eines Gesetzes zu verstehen ist (vgl. auch *Bbg VerfG*, NVwZ-RR 2009, S. 185, 186). Die sachliche Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe folgt – wie bereits dargestellt wurde – seit 16.12.2008 aus § 47 Abs. 1 Satz 1 JuFöG des Landes. Maßgeblich ist hier, ob die „Begründung“ einer Zuständigkeit auch durch Unterlassen er-

füllt werden kann. Denn der Landesgesetzgeber ist spätestens¹³ seit 16.12.2008 regelungsbefugt, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Landesgesetz zu bestimmen. Er hat es aber unterlassen, die Kreise und kreisfreien Städte angesichts dieser neugewonnenen Handlungsfreiheit durch Zuweisung der Aufgabe an das Land oder einen Dritten zu entlasten.

In der Literatur wird diskutiert, ob ein Konnexitätsrelevanter Sachverhalt auch dann vorliegen kann, wenn Bund oder EU inhaltlich Aufgaben bestimmen, die nach bereits vorhandener landesrechtlicher Zuständigkeitsbestimmung von der kommunalen Ebene zu erfüllen ist (vgl. *Ziekow*, Landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip, DÖV 2006, S. 489, 494 ff.; vgl. auch *Laier/Zimmermann*, Wer bestellt, bezahlt – wer nicht bestellt, bezahlt auch, in: ZG 2008, S. 355 ff.). Insofern wird daran angeknüpft, dass das betroffene Land durch die frühere Aufgabenübertragung zum einen das Schutzgut des Konnexitätsprinzips gefährdet hätte und zum anderen Verursacher der Aufgabenübertragung sei, wenn die Zuständigkeitszuweisung „rückholbar“ sei. Nach dieser Auffassung käme es also darauf an, ob das Land die hier in Frage stehenden kostenverursachenden Aufgaben wieder an sich ziehen könnte. Wäre diese Frage zu bejahen, wäre nach dieser Auffassung das Eingreifen des Konnexitätsprinzips zu bejahen.

Diese Frage kann jedoch offen bleiben, da dieser Ansicht nicht gefolgt werden kann.

Hiergegen spricht zunächst der Wortlaut des Art. 49 Abs. 2 Satz 1 LV („Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände ... verpflichtet“). Damit wird an ein aktives Tun des Landes angeknüpft (ebenso: *Macht/Scharrer*, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, in: DVBl. 2008, S. 1150, 1153 f.; *Zieglmeier*, Reichweite des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, in: NVwZ 2009, S. 1455, 1457; *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2009, S. 50; vgl. auch *Bbg VerfG*, NVwZ-RR 2009, S. 185, 186). Dieses Ergebnis wird gestützt durch die Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, wonach die Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben i. S. d. Art. 49 Abs. 2 LV alle Aufgaben umfasst, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs und des Standards – die Kommunen *durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen* werden (Drs. 14/1245, S. 18, lit. b; Hervorhebung durch Verf'in). Angeknüpft

¹³ Vgl. Art. 125a Abs. 1 GG zur Weitergeltung alten Bundesrechts nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034). Unmittelbare Auswirkungen auf das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip folgen hieraus aufgrund der Trennung der Verfassungskreise von Bund und Ländern nicht (vgl. *Macht/Scharrer*, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, in: DVBl. 2008, S. 1150, 1153).

wird also nicht an Altatbestände, sondern an neue oder zusätzliche Handlungen des Landes. Daran fehlt es hier.

Zudem ist darauf hinzuweisen, wie die Konnexität in Art. 49 Abs. 2 Satz 1 LV zum Ausdruck gebracht wird. Dort heißt es: Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände (...) verpflichtet, so sind *dabei* Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen (Hervorhebung durch Verf'in). Dadurch wird der Konnex i. S. einer Verknüpfung oder eines bestehenden Zusammenhanges zum Ausdruck gebracht. Dieser Konnex würde aufgehoben, wenn eine weder zeitlich noch inhaltlich bestimmte „unterlassene Maßnahme“ als ausreichend zur Begründung der Konnexität angesehen würde; eine isolierte Kostentragung ohne konkret definierte und zugeordnete „Verpflichtung“ wäre gerade nicht „konnex“ (*Macht/Scharrer*, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, in: DVBl. 2008, S. 1150, 1155).

In systematischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass neben dem Konnexitätsprinzip die allgemeine Pflicht des Landes besteht, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung zu stellen, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird (Art. 49 Abs. 1 LV). Dies bezieht sich auch auf die Durchführung von bundesrechtlich veranlassten Aufgaben. Insofern ist ein Rückgriff auf das Konnexitätsprinzip nicht etwa mangels Schutzalternativen für die Kommunen geboten.

Hinsichtlich Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips hat der Nordrhein-Westfälische Verfassungsgerichtshof zutreffend darauf hingewiesen, dass dieser in einer *Schutzfunktion* der kommunalen Ebene vor finanzieller Aushöhlung, in einer *Warnfunktion* gegenüber dem Landesgesetzgeber, der sich über die Kostenfolgen einer Aufgabenerfüllung klar werden muss, und in einer *Transparenzfunktion* liegt, weil die mit einer Aufgabenübertragung verbundenen Kosten offengelegt werden müssen.¹⁴ Hinzu kommt das Verursacherprinzip, nach dem derjenige, der die Kosten verursacht, auch für die Kostendeckung sorgen muss (vgl. *Macht/Scharrer*, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, in: DVBl. 2008, S. 1150, 1155 f.; *Ziekow*, Rechtswissenschaftliches Gutachten vom 08.05.2009 zu Rechtsfragen im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie im Land Brandenburg, S. 47 f.).

¹⁴ Vgl. S. 26 des Urteils.

Zwar kann vorliegend das Land – formell betrachtet – als Verursacher der Kosten bezeichnet werden, da die Kreise und kreisfreien Städte nunmehr aufgrund einer Landesvorschrift die örtliche Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe innehaben. Jedoch ist die unmittelbare und damit entscheidende Ursache für die Entstehung der Mehrkosten nicht in der ursprünglichen Aufgabenübertragung durch das Land, sondern in der zusätzlichen **Standardsetzung durch den Bundesgesetzgeber** zu sehen (vgl. *Zieglermeier*, Reichweite des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, in: NVwZ 2009, S. 1455, 1457, in Bezug auf Standardsetzung durch die EU). Zudem gehen Warn- und Transparenzfunktion für den Landesgesetzgeber ins Leere, da die Kosten durch den Bundesgesetzgeber verursacht werden, der die Anforderungen der Aufgabenerfüllung über die Jahre verschärft hat. Soweit die Schutzfunktion betroffen ist, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 49 Abs. 2 LV auf dem Gedanken basiert, dass für die bei der Verabschiedung vorhandene Aufgabenverteilung eine angemessene kommunale Finanzausstattung im Wege des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs (Art. 49 Abs. 1 LV) vorliegt und durch das Konnexitätsprinzip nur den gegenüber dieser Aufgabenverteilung eintretenden Verschiebungen Rechnung getragen werden soll (vgl. von Mutius, in: von Mutius/Wuttke/ Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 49 RN 14). Wie bereits in systematischer Hinsicht ausgeführt wurde, widerspricht es zumindest in dieser besonderen Konstellation auch Sinn und Zweck der Vorschrift, das Konnexitätsprinzip auch auf solche Kostenfolgen zu beziehen, die ohne Zutun des Landesgesetzgebers durch den Bundesgesetzgeber verursacht werden (vgl. *Macht/Scharrer*, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, in: DVBl. 2008, S. 1150, 1156).

Es ist schließlich nichts dafür ersichtlich, dass der Verfassungsgesetzgeber bei Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung die vorliegende Konstellation vor Augen hatte. Vielmehr sprechen die Verweise in den Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ auf *neue oder zusätzliche Inpflichtnahme* und die Tatsache, dass *Belastungen, die durch Entscheidungen des Bundes oder der EU unmittelbar bei den Kommunen entstehen, nicht unter die Ausgleichspflicht nach Art. 49 Abs. 2 LV fallen* sollten, sondern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 49 Abs. 1 LV auszugleichen seien (vgl. Drs. 14/1245, S. 18, lit. b und c), dafür, dass auch Fälle, in denen bei den Kommunen aufgrund bestehender landesrechtlicher Zuständigkeitsregeln, aber ohne aktives Zutun des Landes durch bundesrechtliche Regelungen Kosten entstehen, über den kommunalen Finanzausgleich, nicht aber

über das Konnexitätsprinzip abzudecken sind (vgl. *Zieglmeier*, Reichweite des Landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, in: NVwZ 2009, S. 1455, 1457).¹⁵

Anders würde es sich dann verhalten, wenn das Land einen aktiven Kostenverursachungsbeitrag geleistet hätte (*Ziekow*, Rechtswissenschaftliches Gutachten vom 08.05.2009 zu Rechtsfragen im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie im Land Brandenburg, S. 52 f.). Dafür ist in Bezug auf die vorliegende Fragestellung aber nichts ersichtlich.¹⁶ Die Aufgabenübertragung durch Landesgesetz auf die kommunale Ebene ist vielmehr bei Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII automatisch aufgrund der bereits seit 1992 vorhandenen Regelung des § 47 Abs. 1 Satz 1 JuFöG erfolgt, ohne dass es eines Vollzugsaktes des Landesgesetzgebers bedurft hätte. Es liegt – wie bereits ausgeführt wurde – ein Fall des reinen Unterlassens vor. Damit fehlt es nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes an einer konnexitätsrelevanten Verpflichtung der Gemeinden oder Gemeindeverbände i. S. d. Art. 49 Abs. 2 Satz 1 LV.

1.2.4 Ergebnis

Das Urteil des Nordrhein-Westfälischen Verfassungsgerichtshofs ist auf Schleswig-Holstein nicht übertragbar. Auch im Übrigen liegt nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes kein konnexitätsrelevantes Verhalten des Landesgesetzgebers im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz des Bundes vom 10.12.2008 vor.

2. Gibt es, und wenn ja welche, Handlungskonsequenzen für den schleswig-holsteinischen Landesgesetzgeber aus dem Urteil?

Aufgrund der unter 1.2 herausgearbeiteten unterschiedlichen Rechtslage in Schleswig-Holstein bestehen keine unmittelbaren Handlungskonsequenzen für den schleswig-holsteinischen Gesetzgeber. Jedoch ist zu beachten, dass zukünftige landesgesetzgeberische Aktivitäten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe konnexitätsrelevant

¹⁵ Unterfiel dagegen bereits die Begründung der kommunalen Zuständigkeit dem Konnexitätsprinzip, so sind spätere Mehrbelastungen ggf. durch Anpassung der Ausgleichsregelung aufzufangen (vgl. *Macht/Scharrer*, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, in: DVBl. 2008, S. 1150, 1157, m. w. N.).

¹⁶ Insbesondere ist nichts dafür ersichtlich, dass die mit dem Kinderförderungsgesetz des Bundes von 2008 neben der Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII erfolgten Aufgabenerweiterungen abgetrennt und isoliert einem anderen Aufgabenträger als den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zugewiesen werden könnte. Würde es gar zu einer insgesamten „Rückholung“ der Zuständigkeit kommen, würden die Kommunen **über das durch die Konnexitätsregel hinausgehende Maß entlastet**, denn sie würden nicht nur von Mehrbelastungen verschont, sondern würden die Aufgabe ganz verlieren (vgl. *Zieglmeier*, Reichweite des Landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, in: NVwZ 2009, S. 1455, 1457).

sein könnten, wenn hierin ein kostenverursachender Beitrag des Landes zu erblicken wäre bzw. die Kommunen vom Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen würden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger