
Datum: 12.10.2010
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land NRW
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 12/09
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2010:1012.VERFGH12.09.00

Tenor:

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 7., 9., 13. und 17. werden verworfen.

Auf die übrigen Verfassungsbeschwerden wird festgestellt, dass § 1a Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - AG-KJHG - vom 12. Dezember 1990 (GV. NRW. S. 664) i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des AG-KJHG vom 28. Oktober 2008 (GV. NRW. S. 644) mit Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW insoweit unvereinbar ist, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden sind.

Die notwendigen Auslagen der Beschwerdeführer - ausgenommen der Beschwerdeführerinnen zu 7., 9., 13. und 17. - sind vom Land Nordrhein-Westfalen zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführer – 17 kreisfreie Städte, vier kreisangehörige Städte sowie zwei Kreise – wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen § 1a Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) vom 12. Dezember 1990 (GV. NRW. S. 664) i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes

1

2

3

4

– AG-KJHG – vom 28. Oktober 2008 (GV. NRW. S. 644). Sie machen geltend, die angegriffene Norm sei mit den Vorschriften der Landesverfassung (LV NRW) über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar, weil sie das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 LV NRW verletze.

I.

1. Erstmals mit Art. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163) wurde in § 24 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) geregelt, dass alle Kinder, für deren Wohl eine Förderung in Tageseinrichtungen oder in Tagespflege erforderlich ist, eine entsprechende Hilfe erhalten sollten. Den Ländern wurde die Aufgabe übertragen, die Verwirklichung dieses Grundsatzes zu regeln und für einen bedarfsgerechten Ausbau Sorge zu tragen. § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII 1991 bestimmte die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Mit der Nachfolgeregelung des § 24 SGB VIII 1992 (BGBl. I S. 1398) wurde für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr an ein Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens nach Maßgabe des Landesrechts geschaffen. Für Kinder im Alter unter drei Jahren und Kinder im schulpflichtigen Alter waren nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen und, soweit für das Wohl des Kindes erforderlich, Tagespflegeplätze vorzuhalten (§ 24 Abs. 1 SGB VIII 1992). Gemäß § 24 Abs. 2 SGB VIII 1992 hatten die Träger der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinzuwirken, dass für jedes Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt ein Kindergartenplatz zur Verfügung steht (Nr. 1), das Betreuungsangebot nach § 24 Abs. 1 Satz 2 bedarfsgerecht ausgebaut (Nr. 2) und ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen vorgehalten wird (Nr. 3). Eine im Kern inhaltsgleiche Regelung enthielt § 24 SGB VIII 1996 (BGBl. 1995 I S. 1775).

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene "Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG)" vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3852) ergänzte § 24 SGB VIII dahingehend, dass für Kinder unter drei Jahren unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. im Fall von erwerbstätigen Erziehungsberechtigten) Plätze in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten waren (vgl. § 24 Abs. 3 SGB VIII 2005). Der Begriff der Bedarfsgerechtigkeit als Maßstab für das Betreuungsangebot wurde durch Mindestkriterien definiert. Der Bundesgesetzgeber verstand diese Ergänzung als Konkretisierung der seit 1992 bestehenden (objektiv-rechtlichen) Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, für Kinder unter drei Jahren nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten (Bundestag – BT, Drs. 15/3676, S. 2, 24, 33 f.; Drs. 15/3986, S. 3).

2. a) Mit dem "Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG)" vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) ist § 24 Abs. 3 SGB VIII erweitert worden. Zu den Fallgruppen von Kindern unter drei Jahren, die in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern sind, gehören nunmehr auch Kinder, deren Erziehungsberechtigte Arbeit suchend sind (§ 24 Abs. 3 Nr. 2. lit. a) 3. Alt. SGB VIII 2008). Die Regelung ist am 16. Dezember 2008 in Kraft getreten (Art. 10 Abs. 1 KiföG).

Die Übergangsregelung in § 24a SGB VIII 2008 sieht vor, dass ein Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum stufenweisen Ausbau des Förderangebots für Kinder unter drei Jahren verpflichtet ist, wenn er das zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 24 Abs. 3 erforderliche Angebot noch nicht vorhalten kann (§ 24a Abs. 1). Ab dem 1. Oktober 2010 sind die Träger verpflichtet, ein bestimmtes Mindestangebot vorzuhalten (§ 24a Abs. 3).

- Des Weiteren ist mit Art. 1 Nr. 5 KiföG die Entlohnung der Tagespflegepersonen verbessert worden. Die nach § 23 SGB VIII vorgesehene Geldleistung umfasst nunmehr auch die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Kranken- und Pflegeversicherung (§ 23 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII 2008). Zudem ist der Betrag zur Anerkennung der Förderleistung leistungsgerecht auszugestalten (§ 23 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2a SGB VIII 2008). 11
- Schließlich regelt Art. 1 Nr. 7 (i.V.m. Art. 10 Abs. 3) KiföG, dass ab dem 1. August 2013 für Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ein Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege besteht (§ 24 Abs. 2 SGB VIII 2013). 12
- Darüber hinaus ist § 69 SGB VIII geändert worden (Art. 1 Nr. 13 KiföG). Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden mit Wirkung vom 16. Dezember 2008 nicht mehr wie bislang durch eine bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung bestimmt. Gemäß § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 obliegt die Zuständigkeitsbestimmung nunmehr dem Landesrecht. 13
- b)** In der Begründung zum Gesetzentwurf des KiföG heißt es zur Änderung des § 69 SGB VIII, damit werde eine verfassungsrechtliche Vorgabe der Föderalismusreform I umgesetzt. Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dürfe der Bundesgesetzgeber Aufgaben nicht mehr direkt an Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen. Eine Zuweisung neuer oder erweiterter Aufgaben im Rahmen der Novellierung des SGB VIII würde gegen dieses Verbot verstoßen. Um dem Bund weiterhin die Befugnis zur Regelung neuer Aufgaben zu erhalten, sei die Bestimmung der örtlichen Träger in § 69 SGB VIII zu streichen (BT, Drs. 16/9299, S. 2, 11; Drs. 16/10173, S. 16). Dies sei nun Aufgabe der Länder. Würden sie die Gemeinden und Gemeindeverbände zu Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen, entscheide das jeweilige Landesverfassungsrecht darüber, welche Kostendeckungspflichten gegebenenfalls im Verhältnis zwischen Land und Kommune entstünden (BT, Drs. 16/9299, S. 17). 14
- Zu den Neufassungen von § 24 SGB VIII verweist die Gesetzesbegründung darauf, der Entwurf beinhalte einen quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung. In einer ersten Stufe (2008 bis 2013) sehe der Entwurf eine an erweiterte Kriterien geknüpfte Verpflichtung zur Vorhaltung von Plätzen in Tageseinrichtungen und Tagespflege vor. In einer zweiten Stufe (ab dem Kindergartenjahr 2013/2014) werde ein Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung geschaffen (BT, Drs. 16/9299, S. 2, 10, 15 f.). 15
- 3.** Bereits im September 2008 hatte die nordrhein-westfälische Landesregierung den Entwurf für ein "Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – AG-KJHG" in den Landtag eingebracht (Landtag – LT NRW, Drs. 14/7432). Es sollte die bislang bundesgesetzlich formulierte Zuständigkeit für Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz durch Landesgesetz geregelt werden. Der Landesgesetzgeber sah sich zum Tätigwerden veranlasst, weil die bisherige Regelung in § 69 Abs. 1 SGB VIII 1991 mit der erwarteten Verabschiedung und dem Inkrafttreten des KiföG wegfallen würde. Vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes sollten daher im Wege einer landesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt werden. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dazu, die Regelung habe keine Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung, weil sie keine neuen Zuständigkeiten betreffe. Die bisher bewährte Struktur von örtlichen und überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe werde ohne Änderungen beibehalten. Was bisher durch Bundesgesetz geregelt gewesen sei, werde nunmehr lediglich landesgesetzlich normiert (LT NRW, Drs. 14/7432, S. 2, 5). 16

Am 22. Oktober 2008 verabschiedete der Landtag in zweiter Lesung das Gesetz zur Änderung des AG-KJHG (LT NRW, Plenarprotokoll 14/102, S. 12099).

Das Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – AG-KJHG vom 28. Oktober 2008 ist am 10. November 2008 verkündet worden (GV. NRW. S. 644) und am 11. November 2008 in Kraft getreten (Art. 2 des Gesetzes). 18

Die einschlägigen Vorschriften lauten: 19

§ 1 20

Träger der öffentlichen Jugendhilfe 21

Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die örtlichen und überörtlichen 22

Träger. 23

§ 1a 24

Örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe 25

(1) Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Kreise und die kreisfreien Städte. 26

(2) Die Aufgaben des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe werden durch das Jugendamt wahrgenommen. 27

II. 28

1. Mit ihren am 10. November 2009 erhobenen Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführer geltend, § 1a Abs. 1 AG-KJHG verletze Art. 78 Abs. 3 LV NRW und damit zugleich ihr landesverfassungsrechtlich garantiertes Recht auf kommunale Selbstverwaltung. 29

Sie beantragen, 30

festzustellen, dass die durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG, in Kraft getreten am 11. November 2008, vorgenommene Übertragung der Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 VerfNW verletzt, weil eine gleichzeitige Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich nicht getroffen worden ist; sie ist insoweit mit den Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar. 31

Zur Begründung tragen sie vor: 32

a) Die Verfassungsbeschwerden richteten sich gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand. Es sei nicht ein schlichtes Unterlassen des Gesetzgebers zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellt, sondern ein unter Verletzung der spezifischen Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW ergangener Aufgabenübertragungsakt. 33

Auch die Beschwerdeführerinnen zu 7., 9., 13. und 17. seien beschwerdebefugt. § 1a Abs. 1 AG-KJHG nenne zwar ausdrücklich nur die Kreise und kreisfreien Städte. Die Regelung sei jedoch in voller Kenntnis der normativen Situation erfolgt, dass nach Maßgabe von § 2 AG- 34

KJHG i.V.m. § 1a Abs. 2 AG-KJHG kreisangehörige Gemeinden die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe ebenfalls weiterhin wahrnehmen würden.

b) Die Verfassungsbeschwerden seien auch begründet. Als striktes Konnexitätsgebot ziele Art. 78 Abs. 3 LV NRW umfassend auf eine Einbindung aller landesrechtlichen Aufgabenzuweisungen, soweit den kommunalen Gebietskörperschaften damit wesentliche Belastungen aufgebürdet würden. Es sei systemimmanent, dass der Landesgesetzgeber im Falle der Entscheidung, eine (neue) Aufgabe den Kommunen zu übertragen, den entscheidenden Verursachungsbeitrag für finanzielle Mehrbelastungen setze und die Rechtsfolge des Art. 78 Abs. 3 LV NRW auslöse. 35

Bei der Einführung eines flächendeckenden Betreuungsanspruchs für Kinder zwischen einem und drei Jahren durch das KiföG handele es sich um eine neue Aufgabe. Das KiföG führe zu einer substantiellen Strukturveränderung in der Betreuung und Förderung von Kindern. Die nach der Gesetzesbegründung beabsichtigte Schaffung eines hochwertigen Betreuungsangebots sei nur mit erheblichen finanziellen Anstrengungen zu realisieren. Der Bund beziffere die Mehrkosten mit ca. 12 Mrd. Euro, an denen er sich mit rund 4 Mrd. Euro beteilige. Ab 2014 sei eine Bundesbeteiligung von jährlich 770 Mio. Euro vorgesehen. Bereits in formeller Hinsicht sei die Aufgabe als "neu" zu qualifizieren, was sich daran zeige, dass der Bundesgesetzgeber die alte Zuständigkeitsregelung in § 69 Abs. 1 SGB VIII aufgehoben habe. Darüber hinaus erreiche die quantitative Dimension der Aufgabe in Kombination mit der thematischen Erweiterung eine neue Qualitätsstufe, die auch in materieller Hinsicht die Qualifizierung als "neue" Aufgabe rechtfertige. 36

Demgegenüber knüpften die erhebliche Erweiterung der Bedarfskriterien in § 24 SGB VIII 2008 sowie die Einbeziehung der hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nach § 23 SGB VIII 2008 an einen bereits übertragenen Aufgabenbestand an. Daher handele es sich insoweit zwar nicht um eine als Aufgabenübertragung zu bewertende Erweiterung bisheriger Aufgaben um neue Themenfelder. Jedoch könne derartigen indirekten Aufgabenänderungen gleichwohl die Konnexitätsrelevanz nicht abgesprochen werden. Art. 78 Abs. 3 LV NRW erstrecke die Pflicht zum Konnexitätsausgleich nicht nur auf die Übertragung neuer, sondern auch auf die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben. 37

c) Die Übertragung der Kinderbetreuungs- und Kinderförderungsaufgabe beruhe mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG auf einem landesrechtlichen Verursachungsakt. Seien nach Änderung des § 69 Abs. 1 SGB VIII nunmehr die Länder verpflichtet, den Aufgabenträger zu bestimmen, seien sie nach den landesrechtlichen Konnexitätsregelungen gegenüber den Kommunen auch für die Lasten verantwortlich, die infolge des Bundesrechts auf jene zukämen. Mit der Neuregelung des § 69 Abs. 1 SGB VIII sei es dem Landesgesetzgeber unter Einräumung eines Gestaltungsspielraums an die Hand gegeben, festzulegen, welcher staatlichen Ebene er die Aufgaben nach § 24 SGB VIII 2008 übertrage. Setze er dies um, sei ihm die getroffene Zuständigkeitsbestimmung auch zuzurechnen. 38

d) Die Übertragung der Aufgaben nach § 24 SGB VIII 2008 führe bei den Kommunen zu einer konnexitätsrelevanten Belastung. Die Aufgabenübertragung sei mit Mehrkosten verbunden, die über eine bloße Bagatellbelastung weit hinausgingen. Wesentliche finanzielle Belastungen seien sowohl mit der Einbeziehung der hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge in die laufende Geldleistung (§ 23 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII 2008) verbunden, als auch mit der Erweiterung der Bedarfskriterien (§ 24 Abs. 3 SGB VIII 2008), als auch mit dem Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung ab 1. August 2013. Bereits in der bis zum 31. Juli 2013 laufenden Aufbauphase entstünden den Kommunen erhebliche Kosten. Dies dokumentiere sich auch darin, dass der Bund den Ländern zur Finanzierung des 39

Ausbau in der Aufbauphase einen Gesamtbetrag von 4 Mrd. Euro zur Verfügung stelle.

e) Der danach zu gewährleistende Kostenausgleich habe zu erfolgen, sobald und soweit die Aufgaben bei den Kommunen kostenwirksam wahrgenommen würden. Ein knappes Jahr nach Inkrafttreten des KiföG und der Aufgabenzuweisungsnorm in § 1a Abs. 1 AG-KJHG sei der Zeitrahmen eindeutig überschritten, innerhalb dessen der Belastungsausgleich "gleichzeitig" i.S.v. Art. 78 Abs. 3 LV NRW hätte erfolgen können. Der Landesgesetzgeber habe schon keine Kostenfolgeabschätzung vorgenommen und damit eklatant gegen das Konnexitätsgebot verstoßen. Der Verfassungsverstoß habe zwar nicht die Verfassungswidrigkeit der Aufgabenübertragungsnorm zur Folge. Er bedeute aber eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der Beschwerdeführer mit der Folge, dass der Gesetzgeber die bislang unterlassene Kostendeckungsregelung unverzüglich nachzuholen habe. 40

2. Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen. 41

3. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig und unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor: 42

a) Die Verfassungsbeschwerden richteten sich gegen einen unrichtigen Antragsgegenstand. Die mit dem Antrag begehrte Feststellung könne offensichtlich nicht beansprucht werden. Konkrete Rechtsfolge eines (unterstellt) konnexitätsrelevanten Sachverhalts sei zunächst die Verpflichtung des Gesetzgebers, den im Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG NRW) enthaltenen Grundsatz der Kostenfolgeabschätzung einzuhalten. Erst wenn sich anhand der Kostenfolgeabschätzung ergebe, dass die Aufgabenübertragung zu einer wesentlichen Mehrbelastung führe, sei der Landesgesetzgeber zur Regelung eines Belastungsausgleichs verpflichtet. 43

Darüber hinaus führe eine (unterstellte) Konnexitätsrelevanz des § 1a Abs. 1 AG-KJHG nicht zur Verfassungswidrigkeit gerade dieser Vorschrift. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts habe ein Verstoß gegen das Konnexitätsgebot infolge fehlender oder unzureichender Ausgleichsbestimmungen nicht die Verfassungswidrigkeit der Aufgabenübertragungsnorm zur Folge, sondern begründe lediglich entsprechende Regelungs- und Ausgleichspflichten des Landes. 44

b) Die Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerden ergebe sich des Weiteren daraus, dass sie an eine Untätigkeit des Gesetzgebers anknüpften. Eine gesetzgeberische Untätigkeit könne jedoch mit der Kommunalverfassungsbeschwerde nicht angegriffen werden. Art. 78 Abs. 3 LV NRW gebiete kein striktes Junktim dahingehend, dass ein Belastungsausgleich in der Aufgabenübertragungsnorm selbst getroffen werden müsse. Die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Verknüpfung von Belastungsausgleichs- und Aufgabenübertragungsnorm sei daher ausgeschlossen. 45

Zudem sei zu berücksichtigen, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG zeitlich vor dem KiföG in Kraft getreten sei. Eine (unterstellte) Aufgabenübertragung bzw. -erweiterung sei erst zu einem Zeitpunkt wirksam geworden, zu dem die Zuständigkeitsregelung nach § 1a Abs. 1 AG-KJHG bereits Gültigkeit gehabt habe. Verfassungswidrig könne daher allenfalls das spätere Unterlassen des Gesetzgebers sein, die mit dem AG-KJHG getroffene Zuständigkeitsregelung wieder zurückzuholen. 46

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 7., 9., 13. und 17. seien unzulässig, weil sie durch die angegriffene Regelung in § 1a Abs. 1 AG-KJHG nicht 47

beschwert seien. Die Bestimmung von kreisangehörigen Gemeinden zu Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erfolge vielmehr nach § 2 AG-KJHG auf Antrag der jeweiligen Gemeinde durch Rechtsverordnung der obersten Landesjugendbehörde. Weder § 2 AG-KJHG noch die betreffende Rechtsverordnung würden von den Beschwerdeführerinnen angegriffen und könnten wegen Fristablaufs auch nicht angegriffen werden.

c) Die Verfassungsbeschwerden seien auch unbegründet. § 1a Abs. 1 AG-KJHG verstoße nicht gegen Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Es fehle schon an einem konnexitätsrelevanten Sachverhalt. Eine Aufgabe sei neu, wenn sie – nach dem Vergleich der Rechtslage vor und nach der in den Blick zu nehmenden gesetzlichen Regelung – erstmals geschaffen oder zuvor von einem anderen Verwaltungsträger erfüllt worden sei und nunmehr den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zusätzlich zugewiesen werde. Eine Veränderung bestehender Aufgaben liege gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 KonnexAG NRW vor, wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert würden. Durch das KiföG würden den Gemeinden und Gemeindeverbänden des Landes Nordrhein-Westfalen weder neue Aufgaben übertragen noch würden bestehende Aufgaben erweitert. § 24 SGB VIII i.d.F. des KiföG konkretisiere lediglich die schon nach den Vorläuferfassungen bestehenden Verpflichtungen der Kommunen durch Vorgabe weiterer Mindestkriterien. 48

Bereits seit 1991 bestehe die objektive Rechtspflicht der Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe, für Kinder im Alter unter drei Jahren nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Durch die nunmehrige Einführung eines subjektiven Betreuungsanspruchs ändere sich der Umfang der kommunalen Pflichten ebenso wenig wie die hiermit verbundene finanzielle Belastung. Für Art. 78 Abs. 3 LV NRW komme es allein auf den Umfang der objektiven Pflichten der Kommunen an. "Öffentliche" Aufgaben im Sinne der Norm meine den Kommunen übertragene Zuständigkeiten und Pflichten. Auch löse bereits die objektive Rechtspflicht die finanziellen Belastungen aus, vor denen die Kommunen durch die Konnexitätsregel geschützt werden sollten. Die von den Beschwerdeführern geltend gemachten finanziellen Mehrbelastungen, die mit dem Übergang von einer objektiven Pflicht zu einem subjektiven Rechtsanspruch verbunden sein sollen, seien verfassungsrechtlich nicht erheblich. Sie fänden ihre Ursache nicht in der Aufgabenübertragung, sondern in dem Umsetzungsdefizit der Gemeinden bei der Erfüllung der ihnen als objektive Pflichtaufgabe zugewiesenen Aufgabe. 49

d) Die Ausweitung der Bedarfskriterien in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 lit. a) 3. Alt. SGB VIII 2008 habe nicht zu einer Änderung bestehender Aufgaben geführt. Durch die Vorgabe gesetzlich formulierter Mindestbedarfskriterien seien den Kommunen weder neue Pflichten auferlegt noch bestehende Pflichten erweitert worden. Die mit der gesetzlichen Konkretisierung verbundenen finanziellen Belastungen begründeten ebenfalls keine Erweiterung der materiellen Aufgabe. Eine finanzielle Mehrbelastung werde vielfach auch bei unverändertem Normtext der Aufgabennorm vorliegen, z. B. durch verstärkte Inanspruchnahme der Leistung. Diese Bewertung entspreche der Einschätzung der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung zum TAG (BT, Drs. 15/3986, S. 3). Für das KiföG könne nichts anderes gelten. Zudem seien die Kommunen im Lichte von Art. 6 Abs. 1 GG ohnehin verpflichtet, für Kinder von Arbeit suchenden Eltern Tagesbetreuungsplätze vorzuhalten. 50

Für die Einbeziehung der hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge in die laufende Geldleistung nach § 23 Abs. 2 SGB VIII 2008 ergebe sich keine andere rechtliche Beurteilung. Der Gesetzgeber habe hiermit lediglich auf die veränderte einkommensteuerrechtliche Behandlung der aus öffentlichen Kassen finanzierten Kindertagespflege reagiert (BT, Drs. 16/9299, S.14). § 23 Abs. 2 SGB VIII 2008 sei damit 51

nicht Ausdruck einer Erweiterung der materiellen Aufgabe, sondern einer Veränderung der allgemeinen Rahmenbedingungen für die Erfüllung der – rechtlich unveränderten – Aufgabe.

e) Vor diesem Hintergrund scheide auch eine Konnexitätsrelevanz der Zuständigkeitsregelung in § 1a Abs. 1 AG-KJHG aus. Art. 78 Abs. 3 LV NRW komme schon deshalb nicht zur Anwendung, weil durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG eine gesetzliche Zuständigkeitsregelung wiederholt worden sei, die bereits vor Inkrafttreten des strikten Konnexitätsgebots Geltung gehabt hätte. Die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Träger der öffentlichen Jugendhilfe sei bereits im Jahr 1990 in das SGB VIII eingefügt worden. Die strikte Konnexitätsregel des Art. 78 Abs. 3 LV NRW sei erstmals mit verfassungsänderndem Gesetz vom 22. Juni 2004 eingeführt worden. Auch unabhängig davon gelte, dass eine landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung nicht konnexitätsrelevant sei, wenn sie bei unveränderter materieller Aufgabengestaltung eine bis dato geltende bundesgesetzliche Zuständigkeitsregelung wiederhole. Art. 78 Abs. 3 LV NRW verlange nach seinem Wortlaut die Übertragung einer neuen oder die Erweiterung einer bestehenden Aufgabe. Diese Voraussetzungen würden durch eine wiederholende Zuständigkeitsregelung wie in § 1a Abs. 1 AG-KJHG nicht erfüllt. Sinn und Zweck der Konnexitätsregelung rechtfertigten ihre Anwendung in einem solchen Fall nicht. Die Kommunen sollten vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden. Ein der-artiger Schutz sei aber nicht erforderlich, wenn ein bereits zuvor bundesgesetzlich übertragener Aufgabenbestand ohne materielle Änderung durch spätere landesgesetzliche Regelung den Kommunen erneut übertragen werde. Die finanziellen Grundlagen würden durch die erneute, verlängernde Zuständigkeitsübertragung nicht in Frage gestellt.

52

f) Nur hilfsweise sei auszuführen, dass auch bei unterstellter Aufgabenübertragung bzw. -erweiterung durch das KiföG ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt gleichwohl nicht vorliege. Es fehle an dem erforderlichen Verursachungsbeitrag durch das Land. Eine solche Aufgabenübertragung/-erweiterung sei durch das KiföG, also ein Bundesgesetz verursacht und nicht dem Land zuzurechnen. Zu berücksichtigen sei zudem, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG zeitlich vor dem KiföG in Kraft getreten sei. Die verfassungsrechtliche Konnexitätsregel könne allenfalls dann zur Anwendung kommen, wenn es ausreiche, dass das Land nachträglich – bei Inkrafttreten der bundesgesetzlichen Regelung – eine Rückholung der Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich des Landes unterlassen habe. Ein "Verpflichten" im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LV NRW verlange aber ein positives Tätigwerden des Landes. Es gelte nichts anderes als für den Begriff des Landesrechts in Art. 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG NRW). Schließlich sei die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen einer "Hochzonung" örtlicher Aufgaben zu beachten. Bei einer wie hier pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe komme eine "Hochzonung" auf das Land nur in Betracht, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung anders nicht sicherzustellen wäre. Davon könne bei der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe keine Rede sein.

53

Selbst wenn man zugunsten der Beschwerdeführer davon ausgehe, dass die landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung mit der – unterstellten – bundesgesetzlichen Aufgabenerweiterung zeitlich zusammentreffe, fehle es an dem für Art. 78 Abs. 3 LV NRW erforderlichen eigenständigen Ursachenbeitrag des Landes. Eine solche Verursachung könne allenfalls angenommen werden, wenn das Land das mit der Aufgabenerweiterung verbundene "Aufgabenplus" isoliert auf die Landesebene "hochzonen" könnte. Eine solche Abtrennung komme aber speziell für die im KiföG angesprochenen Aufgaben nicht in Betracht. Schon aus fachlich-pädagogischen Erwägungen sei eine von den übrigen Kindertageseinrichtungen abgesonderte Bereitstellung von Betreuungsplätzen nicht

54

umsetzbar.

B.	55
Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 7., 9., 13. und 17. sind mangels Beschwerdebefugnis unzulässig. Die von ihnen geltend gemachte Verletzung in dem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 78 Abs. 3 LV NRW kommt nicht in Betracht. Eine an dieser Verfassungsnorm zu messende Aufgabenübertragung vom Land auf die Beschwerdeführerinnen steht nicht in Rede. Die allein angegriffene Zuständigkeitsregelung in § 1a Abs. 1 AG-KJHG bezieht sich ausschließlich auf Kreise und kreisfreie Städte, nicht hingegen auf kreisangehörige Gemeinden wie die Beschwerdeführerinnen. Deren Bestimmung zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe beruht vielmehr auf § 2 Satz 1 AG-KJHG. Danach bestimmt die oberste Landesjugendbehörde auf Antrag Große und Mittlere kreisangehörige Städte durch Rechtsverordnung zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Gegen § 2 Satz 1 AG-KJHG und die betreffenden Rechtsverordnungen richten sich die Verfassungsbeschwerden nicht.	56
C.	57
Die Verfassungsbeschwerden der übrigen Beschwerdeführer sind zulässig.	58
I. Die Verfassungsbeschwerden sind gemäß Art. 75 Nr. 4 LV NRW, § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW statthaft, weil sich die Beschwerdeführer gegen eine landesrechtliche Gesetzesvorschrift wenden, die sie für unvereinbar mit Art. 78 Abs. 1 und Abs. 3 LV NRW halten.	59
Die Verfassungsbeschwerden richten sich nicht gegen ein legislatives Unterlassen. Ein solches liegt vor im Falle eines gänzlichen Untätigbleibens des Gesetzgebers und ist mangels (Landes-)Rechtsqualität mit der Verfassungsbeschwerde nicht angreifbar (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 2000, 335, 338; OVG 49, 271, 272 = NWVBl. 2003, 261, 263 m.w.N.). Zu unterscheiden ist das legislative Unterlassen von der unvollständigen Regelung eines Sachverhalts, bei der der Gesetzgeber im Zusammenhang mit dem Erlass einer gesetzlichen Regelung entgegen einer landesverfassungsrechtlich verankerten Handlungspflicht eine gebotene begleitende gesetzliche Normierung nicht vornimmt. Eine solche Regelung ist als Landesrecht tauglicher Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde.	60
Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer sind auf eine solche Regelung gerichtet. Angriffsziel ihrer Rüge ist, dass mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG der Sachverhalt unvollständig geregelt sei, weil entgegen Art. 78 Abs. 3 LV NRW eine Bestimmung über den finanziellen Belastungsausgleich nicht getroffen worden sei. Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW verlangt, dass im Falle einer konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung "dabei gleichzeitig" Bestimmungen über die Kostendeckung getroffen werden. Dies bewirkt eine enge rechtliche Verklammerung von Aufgabenübertragungsakt und Kostendeckungsregelung. Zwar müssen die Bestimmungen über die Kostendeckung nicht in demselben Gesetz oder derselben Rechtsverordnung wie die Aufgabenübertragung normiert sein. Erforderlich ist aber, dass die Regelung durch Gesetz oder Verordnung in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen wird (vgl. LT NRW, Drs. 13/5515, S. 21; § 4 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 3 KonnexAG; siehe auch StGH BW, DÖV 1999, 73, 75 f.; LVerfG LSA, NVwZ-RR 2000, 1, 3; DVBl. 2004, 434, 436). Insoweit unterscheidet sich der Normgehalt des Art. 78 Abs. 3 LV NRW von der schleswig-holsteinischen Verfassungsbestimmung, die der von der	61

Landesregierung angeführten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2001 (BVerfGE 103, 332, 364 f.) zugrunde lag.

II. Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. Sie können geltend machen, durch die angegriffene Norm in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 78 Abs. 3 LV NRW verletzt zu sein. Eine Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips erscheint möglich. Die Beschwerdeführer gehören zum Kreis jener Kommunen, die nach § 1a Abs. 1 AG-KJHG für Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einschließlich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege nach § 24 SGB VIII zuständig sind. Sie können auch geltend machen, § 1a Abs. 1 AG-KJHG genüge infolge Fehlens einer entsprechenden Ausgleichsregelung nicht dem Konnexitätsgebot. Nach dem Beschwerdevorbringen kommt in Betracht, dass es sich bei der angegriffenen Norm um eine Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LV NRW handelt.

III. Die Verfassungsbeschwerden sind rechtzeitig vor Ablauf der Jahresfrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG NRW erhoben worden.

D.

Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind begründet.

§ 1a Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – AG-KJHG – vom 12. Dezember 1990 (GV. NRW. S. 664) i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des AG-KJHG vom 28. Oktober 2008 (GV. NRW. S. 644) verletzt das Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW in seiner Ausprägung durch das Konnexitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Die Regelung ist mit Art. 78 Abs. 3 LV NRW insoweit unvereinbar, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden sind.

I.

1. Art. 78 Abs. 1 LV NRW gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte (vgl. VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 303; Urteil vom 23. März 2010 – VerfGH 21/08 –, juris, Rn. 54, jeweils m.w.N.). Das Selbstverwaltungsrecht schließt einen gegen das Land Nordrhein-Westfalen gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung ein; denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus (VerfGH NRW, OVGE 49, 271, 274 = NWVBl. 2003, 261, 263; OVGE 51, 272, 277 = NWVBl. 2008, 223, 224, jeweils m.w.N.).

2. a) Hierzu gehört gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW auch das Recht auf einen besonderen Anforderungen entsprechenden Kostenausgleich bei Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände (VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010, a.a.O.). Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 22. Juni 2004 (GV. 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. Art. 78 Abs. 3 Sätze 3 und 4 LV NRW enthalten weitere Einzelheiten. Gemäß Satz 5 regelt das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 ein Gesetz, das die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft (siehe Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) vom 22. Juni 2004, GV. NRW. S. 360).

b) Das Konnexitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist von der Funktion des Finanzausgleichs, die finanzielle Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung zu sichern, zu unterscheiden. Es ist eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung, die neben die allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung durch originäre kommunale Einnahmen und den kommunalen Finanzausgleich tritt (VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010, a.a.O., Rn. 73; vgl. auch Landtag – LT NRW, Drs. 13/5515, S. 21; BVerfGE 103, 332, 360; BayVerfGH, BayVBl. 2007, 364, 365). Mit dem Erfordernis eines "entsprechenden" finanziellen Ausgleichs hat sich der Verfassungsgeber bewusst für das sogenannte strikte Konnexitätsprinzip entschieden. Ein bloß "angemessener" Ausgleich im Sinne eines relativen Konnexitätsprinzips genügt nicht (VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010, a.a.O.). 70

c) Ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LV NRW setzt 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 muss auf eine Entscheidung des Landesgesetzgebers zurückgehen, also ihm ursächlich zuzurechnen sein (konnexitätsrelevante Verpflichtung). Des Weiteren muss eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vorliegen. Dies ist der Fall, wenn den Gemeinden oder Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen werden oder wenn bestehende Aufgaben verändert werden (Satz 2). Schließlich bedarf es einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW schränkt die Verpflichtung zu einer Kostenausgleichsregelung dahingehend ein, dass sie nur bei einer wesentlichen Belastung der von der Aufgabenübertragung betroffenen Kommunen ausgelöst wird. Nach dem Willen des Verfassungsgebers liegt eine wesentliche Belastung vor, wenn eine Bagatellschwelle überschritten ist (vgl. LT NRW, Drs. 13/5515, S. 21 und 23). 71

d) Eine gleichzeitig mit der Verpflichtung zur Aufgabenübernahme getroffene Bestimmung über die Kostendeckung nach dem strikten Konnexitätsprinzip setzt voraus, dass sich der Gesetzgeber über die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Regelung auf die Kommunen klar wird und seine Entscheidungsgrundlagen, insbesondere zum Schutz der Kommunen, transparent macht. Deshalb verpflichtet die Verfassung den Gesetzgeber im Falle eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts zur Aufstellung einer Kostenfolgeabschätzung. Dabei hat er die im Konnexitätsausführungsgesetz enthaltenen Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände einzuhalten (VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010, a.a.O., Rn. 74 f.). 72

II. 73

Nach diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben verstößt § 1a Abs. 1 AG-KJHG gegen Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Mit der angegriffenen Zuständigkeitsnorm hat der Landesgesetzgeber 74

einen konnexitätsrelevanten Sachverhalt geregelt, ohne die nach Art. 78 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LV NRW erforderliche Bestimmung über die Kostendeckung einschließlich einer Kostenfolgeabschätzung zu treffen. Bei § 1a Abs. 1 AG-KJHG handelt es sich um eine normative Übertragung neuer Aufgaben (Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. LV NRW). Zugleich bewirkt die Regelung eine Veränderung bestehender Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. LV NRW.

1. § 1a Abs. 1 AG-KJHG kommt eine konnexitätsrelevante Verpflichtungswirkung zu. Die Vorschrift bestimmt die Kreise und kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und verpflichtet sie damit zur Übernahme und Durchführung öffentlicher Aufgaben aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Kreise und kreisfreien Städte für die aus dem SGB VIII resultierenden Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zuständig (vgl. § 2 i.V.m. § 85 Abs. 1 SGB VIII), soweit die Aufgaben nicht nach Maßgabe von § 3 SGB VIII von Trägern der freien Jugendhilfe wahrgenommen werden und soweit nicht nach § 85 Abs. 2 SGB VIII der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig ist. Zu den Aufgaben, die den Kreisen und kreisfreien Städten obliegen, gehört unter anderem die Bereitstellung von Angeboten zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege gemäß §§ 22 ff. SGB VIII (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII).

75

Bei der Zuständigkeitsregelung in § 1a Abs. 1 AG-KJHG handelt 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 beruhte, ist 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. § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 sieht ausdrücklich vor, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also auch die örtlichen Träger, durch Landesrecht bestimmt werden. Inhaltliche Vorgaben für die Zuständigkeitsbestimmung werden dem Landesgesetzgeber nicht gemacht. Dieser verfügt mithin über einen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung über die Trägerschaft. Es besteht kein Automatismus, dass entsprechend der früheren bundesgesetzlichen Normierung die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt werden. Der Landesgesetzgeber kann die Zuständigkeit auch anderweitig regeln. Aus den Gesetzesmaterialien geht hervor, dass sich der Gesetzgeber seiner Handlungskompetenz bei der Bestimmung der Jugendhilfebehörden auch bewusst gewesen ist (vgl. LT NRW, Plenarprotokoll 14/99, S. 11826 f.; Ausschuss für Generationen, Familie und Integration, Ausschussprotokoll – APr – 14/742, S. 22).

76

Aus § 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG ergibt sich nichts Abweichendes. Die Vorschrift stellt klar, dass das Konnexitätsprinzip keine Anwendung findet, wenn auf Grund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, ohne dass dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und genutzt wird. Diese Voraussetzungen liegen, wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, nicht vor.

77

Unerheblich ist, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG in Kraft getreten ist, bevor § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. durch § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 ersetzt worden ist. Dieser Umstand ändert 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 wird und auf einer originären Entscheidung des Landesgesetzgebers beruht. Der

78

Erlass von § 1a Abs. 1 AG-KJHG und das Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 stehen in unmittelbarem zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang. Die mit Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 eintretende konstitutive Wirkung der landesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung war bei Verabschiedung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG absehbar. Zu diesem Zeitpunkt stand die Aufhebung von § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. und dessen Ersetzung durch § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 unmittelbar bevor. Die Änderung der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung war Anlass und Begründung für die Einführung von § 1a Abs. 1 AG-KJHG (vgl. LT NRW, Drs. 14/7432; APr 14/742, S. 23). Allein das ist maßgeblich. Aus der Reihenfolge der Änderungen Rechtsfolgen ableiten zu wollen, ist fernliegend.

2. § 1a Abs. 1 AG-KJHG enthält auch eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung. Nicht entgegen steht, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG an die Stelle einer bundesgesetzlichen Zuständigkeitsbestimmung tritt und deren Regelungsgehalt wiederholt. Zwar sind 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 fällt auch diese neuerliche, die bisherige bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung ablösende Aufgabenübertragung in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips. 79

a) Ein Aufgabenübertragungsakt im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist 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 ist. Im Verhältnis von Land und Kommunen – das Art. 78 Abs. 3 LV NRW allein in den Blick nimmt – handelt es sich um die erstmalige Zuweisung von Aufgaben in Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten. Ausgehend davon lässt sich die durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG bewirkte Aufgabenzuweisung als "Übertragung neuer Aufgaben" im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. LV NRW begreifen (ähnlich LVerfG Bbg, Urteil vom 15. Dezember 2008 – 68/07 –, juris, Rn. 27, wonach von einer Übertragung neuer Aufgaben auch dann auszugehen ist, wenn eine neue Rechtsgrundlage für eine schon vorher wahrgenommene Aufgabe geschaffen wird). Diese Auslegung wird durch eine vergleichende Betrachtung der Situation gestützt, die sich ergibt, wenn § 1a Abs. 1 AG-KJHG zeitlich nach § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 in Kraft getreten wäre. Mit Auslaufen der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsbestimmung wären dann zunächst nach den allgemeinen Regelungen (vgl. § 8 Abs. 3 des Landesorganisationsgesetzes) Landesbehörden für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB VIII zuständig gewesen (vgl. auch LT NRW, Drs. 14/7432, S. 1), bevor mit Wirksamwerden von § 1a Abs. 1 AG-KJHG die Kreise und kreisfreien Städte zuständig geworden wären. Es bestehen keine Bedenken, diesen Sachverhalt als Übertragung neuer Aufgaben zu qualifizieren. Gemessen daran ist es nicht überzeugend, den Streitfall anders zu bewerten. Denn die zeitliche Abfolge von auslaufernder Bundesregelung und neuer Landesregelung ist beliebig regelbar. 80

Die Einordnung als Übertragung neuer Aufgaben entspricht auch dem Normzweck des Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Das strikte Konnexitätsprinzip soll sicherstellen, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt sind. Art. 78 Abs. 3 LV NRW will verhindern, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände infolge einer finanziellen Überbelastung mit Pflichtaufgaben die Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben vernachlässigen müssen. In diesem Rahmen bezweckt das Konnexitätsprinzip den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010, a.a.O., Rn. 72; zu Art. 78 Abs. 3 LV NRW a.F. bereits OVG 38, 301, 302 f.; 81

OVGE 46, 262, 265; OVGE 47, 249, 258). Des Weiteren entfaltet es eine Warnfunktion für den Landesgesetzgeber, der sich über die entstehenden Kosten einer Aufgabenerfüllung bewusst werden muss (VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 258). Schließlich gewährleistet Art. 78 Abs. 3 LV NRW mehr Transparenz und zielt auf eine Schärfung des Kostenbewusstseins, weil die mit einer Aufgabenübertragung verbundenen Kosten offen gelegt werden müssen (VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010, a.a.O., Rn. 74; vgl. zum Normzweck z.B. auch Kemmler, DÖV 2008, 983). Bei Ablösung einer bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungsnorm durch eine landesrechtliche Zuständigkeitsregelung ist in den Blick zu nehmen, dass das Konnexitätsprinzip bei der vorhergehenden unmittelbaren Inpflichtnahme der Kommunen durch Bundesgesetz keine Anwendung gefunden hat. Es entspricht daher dem Schutzgedanken des Art. 78 Abs. 3 LV NRW, die Regelung eingreifen zu lassen, wenn nunmehr der Landesgesetzgeber die Aufgabenübertragung originär verantwortet.

b) Ein Aufgabenübertragungsakt im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LV NRW liegt auch deshalb vor, weil mit der neuen Zuständigkeitsregelung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG zugleich eine konnexitätsrelevante Veränderung bestehender Aufgaben einhergeht. 82

Nach dem Normzweck des Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist die Neuregelung einer Aufgabenübertragungsnorm konnexitätsrelevant, wenn sich die übertragenen Aufgaben auf Grund der neuen gesetzlichen Grundlage inhaltlich ändern. Ob diese Voraussetzung vorliegt, ist durch einen Vergleich der Rechtslage vor und nach Erlass der Neuregelung zu ermitteln. Maßgeblich ist, ob für die betroffenen Kommunen eine entsprechende rechtliche Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung bereits in diesem Umfang bestanden hat (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 2007, 364, 366). Allerdings kommt nicht jeder inhaltlichen Modifizierung der übertragenen Aufgaben eine konnexitätsrelevante Bedeutung zu. Es muss sich vielmehr um eine wesentliche Aufgabenänderung handeln. Nach der Erläuterung, die der Verfassungsgeber in § 2 Abs. 4 KonnexAG vorgenommen hat, ist von einer Aufgabenveränderung auszugehen, wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden (vgl. auch LT NRW, Drs. 13/5515, S. 21 und 23). 83

Dies ist hier der Fall. Ab dem Zeitpunkt, ab dem § 1a Abs. 1 AG-KJHG konstitutive Wirkung zukommt, haben sich auch die Modalitäten der den Kommunen nach § 24 SGB VIII 2008 obliegenden Aufgabenerfüllung wesentlich verändert. Mit Inkrafttreten des KiföG ist nicht allein die bundesgesetzliche Zuständigkeitsregelung in § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. durch die landesrechtliche Aufgabenzuweisungsnorm des § 1a Abs. 1 AG-KJHG abgelöst worden. Daneben haben sich für die Kreise und kreisfreien Städte signifikante inhaltliche Änderungen bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben nach § 24 SGB VIII ergeben. Offen bleiben kann, ob eine wesentliche Aufgabenänderung bereits darin zu sehen ist, dass sich die objektivrechtliche Verpflichtung zur Förderung von Kindern unter drei Jahren gemäß Art. 1 Nr. 7, Art. 10 Abs. 3 KiföG mit Wirkung vom 1. August 2013 in einen Rechtsanspruch für alle Kinder ab dem vollendeten ersten bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres wandelt. Die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung haben sich jedenfalls dadurch geändert, dass sich mit dem KiföG die Maßgaben für den quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung im Vergleich zu dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) erheblich erhöht haben (vgl. BT, Drs. 16/9299, S. 2, 10). Während mit dem TAG eine Betreuungsquote von bundesweit durchschnittlich 21 Prozent für unter Dreijährige erreicht werden sollte, liegt dem KiföG eine Versorgungsquote von bundesweit durchschnittlich 35 Prozent zugrunde. Die Quote soll schrittweise bis 2013 realisiert werden. § 24 SGB VIII 2008 sieht deshalb für den Zeitraum bis zum 31. Juli 2013 die Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor, für Kinder im Alter unter drei Jahren Plätze in 84

Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege nach erweiterten Kriterien vorzuhalten. Die erweiterten Kriterien betreffen zum einen die Unterstützung der individuellen und sozialen Kompetenzen des Kindes (§ 24 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII 2008), zum anderen die Erstreckung auf Arbeit suchende Erziehungsberechtigte (§ 24 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) 3. Alt. SGB VIII 2008). Diese Vorhalteverpflichtung wird in § 24a SGB VIII 2008 durch eine stufenweise Ausbaupflicht für solche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ergänzt, die diese Kriterien bei Inkrafttreten des KiföG noch nicht erfüllen können.

Außer durch den quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung ändern sich die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung durch das KiföG dadurch, dass Tagespflegepersonen ein höheres Entgelt erhalten. Die einer Tagespflegeperson zu gewährende Geldleistung umfasst nunmehr auch die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Kranken- und Pflegeversicherung (§ 23 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII 2008). Des Weiteren ist der Betrag zur Anerkennung der Förderleistung der Tagespflegeperson leistungsgerecht auszugestalten, wobei der zeitliche Umfang der Leistung und die Anzahl sowie der Förderbedarf der betreuten Kinder zu berücksichtigen ist (§ 23 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2a Sätze 2 und 3 SGB VIII 2008).

Es kann dahinstehen, ob jede dieser Veränderungen für sich genommen bereits als konnexitätsrelevant einzustufen ist. Jedenfalls in ihrer Gesamtheit stellen die veränderten Rahmenbedingungen eine wesentliche Aufgabenänderung dar.

3. Die mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG getroffene Regelung führt auch zu einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der betroffenen Kommunen. In der Gesetzesbegründung zum KiföG sind in Bezug auf den mit der angestrebten Versorgungsquote von bundesweit durchschnittlich 35 Prozent verbundenen erhöhten Ausbaubedarf Mehrkosten (Investitions- und Betriebskosten) in beträchtlicher Höhe veranschlagt worden. Die Kostenschätzung für den Ausbau der Betreuungsangebote liegt bei jährlich 1,035 Mrd. Euro ab dem Jahr 2008 bis zu 2,983 Mrd. Euro zum Abschluss der Ausbauphase im Jahr 2013, der Betriebskostenansatz bei 2,323 Mrd. Euro jährlich ab dem Jahr 2014. Der Bund beteiligt sich mit einem Gesamtbetrag von bis zu 4 Mrd. Euro. Die den Ländern entstehenden Kosten entsprechen den Gesamtkosten abzüglich der durch den Bund bereit gestellten Mittel. Den Ländern entstehen damit in der Ausbauphase geschätzte Kosten in Höhe von 8 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2014 Kosten in Höhe von 1,553 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. BT, Drs. 16/9299, S. 21 ff.).

E.

Die Feststellung der Unvereinbarkeit von § 1a Abs. 1 AG-KJHG mit Art. 78 Abs. 3 LV NRW beruht auf § 52 Abs. 3 i.V.m. § 49 Satz 1, 1. Alt. VerfGHG NRW. Der Landesgesetzgeber ist von Verfassungs wegen verpflichtet, alsbald eine Regelung zu treffen, die den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW gerecht wird. Dabei werden auch die Belange der kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen sein.

F.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 54 Abs. 4 VerfGHG NRW.

