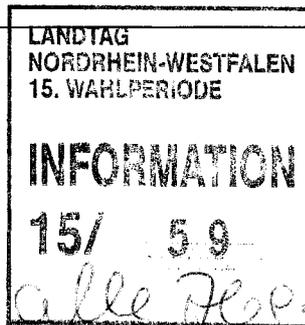




aktuell

Bearbeitung:
Rechtsreferendarin Katharina Frey
Dr. Carola Graf



24. November 2010

Unvereinbarkeit von § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW mit Art. 78 Abs. 3 Verf NRW

Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom
12. Oktober 2010

Aktenzeichen: VerfGH 12/09

I. Kernaussagen des Gerichts:

1. § 1a Abs. 1 AG-KJHG ist mit Art. 78 Abs. 3 Verf NRW insoweit unvereinbar, als neben der darin geregelten Aufgabenübertragung nicht gleichzeitig eine Bestimmung über die Deckung der Kosten getroffen worden ist.
2. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW geht von dem sog. strikten Konnexitätsprinzip aus. Hiernach muss der Gesetzgeber auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung einen entsprechenden und nicht bloß einen angemessenen Kostenausgleich schaffen.
3. Eine erstmals vom Landesgesetzgeber geregelte Zuständigkeitsbestimmung der Kommunen kann auch dann eine neue Aufgabenzuweisung i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW begründen, wenn diese Vorschrift an die Stelle einer bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung tritt und deren Regelungsgehalt wiederholt.
4. Ein Aufgabenzuweisung i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW ist auch dann gegeben, wenn bestehende Aufgaben auf Grund einer gesetzlichen Grundlage eine wesentliche Änderung erfahren.

II. Sachverhalt

In dem Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren wenden sich die Beschwerdeführer (17 kreisfreie und vier kreisangehörige Städte sowie zwei Kreise) gegen § 1a Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) vom 12. Dezember 1990 i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 28. Oktober 2008, mit dem bestimmt wird, dass örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kreise und die kreisfreien Städte sind.

Mit Art. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 26. Juni 1990 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 § 24 SGB VIII 1992 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. Weiter 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, das Betreuungsangebot bedarfsgerecht ausgebaut und ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen vorgehalten wird. Eine im Kern inhaltsgleiche Regelung enthielt § 24 SGB VIII 1996.

Durch das „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder“ vom 27. Dezember 2004 (Tagesbetreuungsausbau-gesetz) wurden diese Pflichten dahingehend ergänzt, dass für Kinder unter drei Jahren unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. im Fall von erwerbstätigen Erziehungsberechtigten) Plätze in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vorzuhalten waren.

Durch das „Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege“ vom 10. Dezember 2008 (Kinderförderungsgesetz) wurde § 24 Abs. 3 SGB VIII erweitert. 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. Weiter wurden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum stufenweisen Ausbau des Förderangebots für Kinder unter drei Jahren verpflichtet, soweit sie das zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 24 Abs. 3 SGB VIII erforderliche Angebot noch nicht vorhalten können; ab Oktober 2010 sind die Träger verpflichtet, ein bestimmtes Mindestangebot vorzuhalten. Ferner wurde mit dem genannten Gesetz die Entlohnung der Tagespflegepersonen verbessert. Für Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, enthält das Kinderförderungsgesetz ab dem 1. August 2013 einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege. Schließlich wurde mit diesem Gesetz auch § 69 SGB VIII geändert. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten mit Wirkung vom 16. Dezember 2008 nicht mehr – wie bisher – durch bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung bestimmt werden; die Zuständigkeitsbestimmung obliegt nunmehr dem Landesrecht.

Am 22. Oktober 2008 verabschiedete der Landtag Nordrhein-Westfalen das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, das am 11. November 2008 in Kraft getreten ist. Nach § 1 dieses Gesetzes sind Träger der öffentlichen Jugendhilfe die örtlichen und überörtlichen Träger. In § 1a Abs. 1 AG-KJHG ist bestimmt, dass örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kreise und die kreisfreien Städte sind.

III. Argumentation der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer machen geltend, § 1a AG-KJHG verletze das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW), weil mit der Übertragung der Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe auf die Kreise und kreisfreien Städte nicht auch eine Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich geschaffen worden sei. Bei der Einführung eines flächendeckenden Betreuungsanspruchs für Kinder zwischen einem und drei Jahren durch das Kinderförderungsgesetz handele es sich um eine neue Aufgabe. Die nach der Gesetzesbegründung beabsichtigte Schaffung eines hochwertigen Betreuungsangebots sei nur mit erheblichen finanziellen Anstrengungen zu realisieren. Bei der erheblichen Erweiterung der Bedarfskriterien in § 24 SGB VIII 2008 sowie bei der besseren Entlohnung der Tagespflegepersonen nach § 23 SGB VIII 2008 handle es sich zwar nicht um die Übertragung neuer, sondern vielmehr um die Änderung bereits bestehender Aufgaben. Jedoch könne auch derartigen Aufgabenänderungen eine Konnexitätsrelevanz nicht abgesprochen werden. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW erstrecke die Pflicht zum Kostenausgleich nicht nur auf die Übertragung neuer, sondern auch auf die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben. Die Zuweisung der in Rede stehenden Aufgaben, die zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung für die Kreise und kreisfreien Städte führe, beruhe mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG auf einem landesrechtlichen Verursachungsakt. Der Landesgesetzgeber sei daher verpflichtet gewesen, einen finanziellen Belastungsausgleich zu treffen.

IV. Wesentliche Entscheidungsgründe

Die Verfassungsbeschwerden der vier kreisangehörigen Städte sind mangels Beschwerdebefugnis unzulässig. Die beanstandete Zuständigkeitsregelung bezieht sich allein auf Kreise und kreisfreie Städte, sodass die kreisangehörigen Städte unter den Beschwerdeführern nicht betroffen sind.

Die Verfassungsbeschwerden der übrigen Beschwerdeführer sind zulässig und begründet.

§ 1a Abs. 1 AG-KJHG verstößt gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 Verf NRW in seiner Ausprägung durch das Konnexitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 Verf NRW. Die Regelung ist mit Art. 78 Abs. 3 Verf NRW insoweit nicht vereinbar, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen sind.

Art. 78 Abs. 1 Verf NRW gewährt den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Recht auf Selbstverwaltung. Dieses Recht setzt eine finanzielle Leistungsfähigkeit voraus, die durch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung gewährleistet wird. Hierzu gehört gemäß Art. 78 Abs. 3 Verf NRW ein Anspruch auf einen besonderen Anforderungen entsprechenden Kostenausgleich bei Übertragung neuer Aufgaben oder Erweiterung bestehender Aufgaben auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände. Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 Verf NRW kann das Land die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Durchführung oder Übernahme öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen

Gemeinden und Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung auf Grund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu regeln (Art 78 Abs. 3 Satz 2 Verf NRW). Gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 5 Verf NRW regelt Näheres ein Gesetz, das die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft (Konnextitätsausführungsgesetz).

Das Konnextitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 Verf NRW ist eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung, die neben die Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung durch originäre kommunale Einnahmen und den kommunalen Finanzausgleich tritt. Aus dem Wortlaut „entsprechend“ ergibt sich die bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers für das sog. strikte Konnextitätsprinzip. Ein bloß „angemessener“ Ausgleich genügt nicht.

Ein konnextitätsrelevanter Sachverhalt i.S.d. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW setzt voraus, dass die Verpflichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf einem Landesgesetz oder einer Landesrechtsverordnung beruht. Die Aufgabenübertragung muss also auf den Landesgesetzgeber zurückgehen. Des Weiteren muss eine konnextitätsrelevante Aufgabenübertragung vorliegen. Das ist der Fall, wenn neue Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben wesentlich verändert werden. Schließlich bedarf es einer konnextitätsrelevanten, d.h. nicht nur unwesentlichen, finanziellen Belastung der Gemeinde oder Gemeindeverbände.

Ausgehend von diesen Maßstäben verstößt § 1a Abs. 1 AG-KJHG gegen Art. 78 Abs. 3 Verf NRW, weil der Landesgesetzgeber mit dieser Zuständigkeitsnorm einen konnextitätsrelevanten Sachverhalt geregelt hat, ohne die verfassungsrechtlich erforderliche Bestimmung über die Kosten – einschließlich einer Kostenfolgeabschätzung - zu treffen.

Zunächst kommt § 1a Abs. 1 AG-KJHG eine konnextitätsrelevante 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. 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. Unerheblich ist dabei, 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 wurde. Zwischen dem Erlass des § 1a Abs. 1 AG-KJHG und dem Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII besteht ein unmittelbarer zeitlicher und rechtlicher Zusammenhang. Die Änderung der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung war Anlass und Begründung für die Einführung von § 1a Abs. 1 AG-KJHG.

§ 1a Abs. 1 AG-KJHG enthält auch eine konnextitätsrelevante Aufgabenübertragung. Unschädlich ist insoweit, dass diese Vorschrift an die Stelle einer bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung getreten ist und deren Regelungsgehalt wiederholt. Eine Aufgabenübertragung i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW ist schon deshalb gegeben, 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 Verf 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" i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. Verf NRW begreifen.

Ein Aufgabenübertragungsakt i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Verf NRW liegt auch deshalb vor, weil mit der neuen Zuständigkeitsregelung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG zugleich eine konnexitätsrelevante Veränderung bestehender Aufgaben einhergeht. Nach dem Normzweck des Art. 78 Abs. 3 Verf NRW ist die Neuregelung einer Aufgabenübertragungsnorm auch dann konnexitätsrelevant, wenn sich die übertragenen Aufgaben auf Grund der neuen gesetzlichen Grundlage inhaltlich ändern. Allerdings kommt nicht jeder inhaltlichen Modifizierung von bereits übertragenen Aufgaben eine konnexitätsrelevante Bedeutung zu. Es muss sich vielmehr um eine wesentliche Aufgabenänderung handeln. Hiervon ist auszugehen, wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden.

Dies ist hier der Fall. Ab dem Zeitpunkt, ab dem § 1a Abs. 1 AG-KJHG Wirksamkeit zukommt, haben sich auch die Modalitäten der den Kommunen nach § 24 SGB VIII 2008 obliegenden Aufgabenerfüllung wesentlich verändert. Mit Inkrafttreten des Kinderförderungsgesetzes 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. Das gilt zunächst in quantitativer Hinsicht. Mit dem Kinderförderungsgesetz haben sich jedenfalls die Maßgaben für den quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung im Vergleich zu dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz erheblich erhöht. Daneben ändern sich die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung durch das Kinderförderungsgesetz auch dadurch, dass Tagespflegepersonen ein höheres Entgelt erhalten.

Die mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG getroffene Regelung führt auch zu einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der betroffenen Kommunen. In der Gesetzesbegründung zum Kinderförderungsgesetz sind in Bezug auf den mit der angestrebten Versorgungsquote verbundenen erhöhten Ausbaubedarf Mehrkosten (Investitions- und Betriebskosten) in beträchtlicher Höhe veranschlagt worden. Die den Ländern entstehenden Kosten entsprechen den Gesamtkosten abzüglich der durch den Bund bereit gestellten Mittel und dürften sich in der Ausbauphase auf geschätzte 8 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2014 auf geschätzte 1,553 Mrd. Euro pro Jahr belaufen.

Der Landesgesetzgeber ist von Verfassungs wegen verpflichtet, alsbald eine Regelung zu treffen, die den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 Verf NRW gerecht wird, wobei auch die Belange der kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen sein werden.

V. Auszug aus den wesentlichen Bestimmungen

Art. 78 Verf NRW

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.

[...]

(3) Das Land kann die Gemeinden und 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 durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.

[...]

§ 69 Abs. 1 SGB VIII i.d.F. vom 10. Dezember 2008

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt.

§ 69 Abs. 1 SGB VIII a.F.

Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die örtlichen und überörtlichen Träger. Örtliche Träger sind die Kreise und die kreisfreien Städte. Landesrecht regelt, wer überörtlicher Träger ist.

AG-KJHG

§ 1

Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die örtlichen und überörtlichen Träger.

§ 1a Abs. 1

Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Kreise und die kreisfreien Städte.