LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION
16/291

Alle Abg

Die Konnexitätsrelevanz der Dynamisierungsklausel des § 19 KiBiz

Gutachten im Auftrag des

Landes Nordrhein-Westfalen,

vertreten durch die Präsidentin des Landtags,

diese vertreten durch den Parlamentarischen

Beratungs- und Gutachterdienst

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Potsdam, den 15. Juni 2015

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der Vorsitzenden des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend, Frau Margret Voßeler, MdL, erstellen lassen. Das Gutachten wurde durch Frau Voßeler zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtenauftrag 5

B. Sachverhalt 6

I. Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der kindlichen Elementarbildung 6

1. Bundesrechtliche Vorgaben 6

2. Landesrechtliche Entwicklung 6

II. Gegenwärtige Finanzierung der Kindertagesstätten in Nordrhein-Westfalen 7

1. Zuschüsse des Jugendamtes 7

a) Allgemeiner Aufgabenzuschuss 7

b) Weitere Zuschüsse 7

2. Eigenmittel des Trägers 8

3. Elternbeiträge 8

4. Zuschüsse des Landes 8

a) Beteiligung an dem allgemeinen Zuschuss 9

b) Sonstige Zuschüsse für besondere Zwecke 9

c) Beteiligung an den weiteren Zuschüssen des Jugendamtes 9

d) Ausgleich der Elternbeitragsfreiheit 9

III. Ergebnis zu B. 10

C. Landesrechtlicher Prüfungsmaßstab 11

I. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelungen zum Konnexitätsprinzip in Nordrhein-Westfalen 11

1. Art. 78 und 79 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen 11

a) Mehrbelastungsausgleich 11

b) Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich 11

c) Verhältnis dieser beiden Garantien zueinander 12

2. Gesetzliche Regelungen 12

a) Mehrbelastungsausgleich 12

b) Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich 12

II. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zum Konnexitätsprinzip 13

1. Urteile vom 23. März 2010 zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung 13

2. Urteil vom 12. Oktober 2010 zum Kinderförderungsgesetz 14

3. Urteil vom 9. Dezember 2014 zur Trägerschaft der Jugendhilfe 15

III. Ergebnis zu C. 15

D. Vergleich mit den Regelungen im Bund und in den anderen Ländern 17

I. Bundesebene 17

1. Sogenanntes Konnexitätsprinzip des Art. 104a GG 17
2. Verbot der Aufgabenübertragung nach Art. 84 Abs. 1 S. 7; Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG 17
3. Garantie des kommunalen Finanzausgleichs 18
II. Regelungen in den anderen Ländern 19
1. Baden-Württemberg 19
2. Bayern 19
3. Brandenburg 20
4. Hessen 20
5. Mecklenburg-Vorpommern 20
6. Niedersachsen 21
7. Rheinland-Pfalz 21
8. Saarland 22
9. Sachsen 22
10. Sachsen-Anhalt 22
11. Schleswig-Holstein 22
12. Thüringen 22
III. Ergebnis zu D. 23
E. Tatbestandliche Voraussetzungen des Eingreifens des Konnexitätsprinzips in Nordrhein-Westfalen 25
I. Konnexitätsrelevante Verpflichtung 25
1. Erhöhung der Kindpauschale als Aufgabe? 25
2. Öffentliche Aufgabe 28
3. Bestimmte öffentliche Aufgabe 29
II. Zurechenbare konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz 29
1. Konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz 30
a) Übertragung neuer Aufgaben? 30
b) Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben 30
aa) Bestehende Aufgabe 30
bb) Übertragbare Aufgabe 30
cc) Veränderung einer bestehenden und übertragbaren Aufgabe 31
2. Zurechnung zum Land Nordrhein-Westfalen 34
III. Konnexitätsrelevante Mehrbelastung 34
1. Mehrbelastung 34
a) Erhöhung des Prozentsatzes 35
b) Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen 35

2. Kausalität zwischen Mehrbelastung und Aufgabenübertragung ... 35
3. Anrechnung von Vorteilen ... 35
a) Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren sowie privatrechtlichen Entgelten ... 35
aa) Erhöhung der Elternbeiträge ... 36
bb) Verzicht auf eine soziale Staffelung ... 36
cc) Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr ... 37
b) Entlastung an anderer Stelle, Ersparnis sonstiger Aufwendungen ... 37
c) Synergieeffekte ... 38
4. Überschreiten der Bagatellschwelle ... 38
IV. Ergebnis zu E. ... 39
F. Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips ... 40
I. Im zeitlichen Zusammenhang mit der Erhöhung der Kindpauschale eintretende Rechtsfolgen ... 40
1. Kostendeckungsregelung ... 40
2. Entsprechender finanzieller Ausgleich ... 41
a) Kosten ... 41
b) Einnahmen und anderweitige Entlastungen ... 41
c) Verrechnung ... 42
d) Pauschalierter Aufwendungsersatz ... 42
e) Verteilungsschlüssel ... 42
II. Künftige Rechtsfolgen ... 42
1. Beobachtungspflicht ... 42
2. Anpassungspflicht ... 43
III. Ergebnis zu F. ... 43
G. Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip ... 45
I. Unwirksamkeit der Aufgabenübertragung? ... 45
II. Anspruch auf pauschalierten Aufwendungsersatz ... 46
1. Anspruch unmittelbar aus Art. 78 Abs. 3 LV NW? ... 46
2. Anspruch auf Erlass einer Kostendeckungsregelung und Ausgleichsanspruch daraus ... 46
III. Ergebnis zu G. ... 47
H. Gesamtergebnis ... 48
Abkürzungsverzeichnis ... 51
Literaturverzeichnis ... 54

A. Gutachtenauftrag

Der Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend des Landtages Nordrhein-Westfalen hat im Januar 2015 den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachtendienst des Landtags Nordrhein-Westfalen um die rechtliche Begutachtung folgender Frage gebeten:

> „Wäre die Anhebung der Erhöhungspauschale des § 19 Abs. 2 KiBiz konnexitätsrelevant (sei es durch Erhöhung des Prozentsatzes oder durch eine Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen)?“

Mitte April 2015 hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachtendienst des Landtags Nordrhein-Westfalen den Verfasser mit der Erstellung eines entsprechenden rechtswissenschaftlichen Gutachtens beauftragt.

Dieses Gutachten betrachtet ausgehend von der Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der kindlichen Elementarbildung (B.I.) zunächst die gegenwärtige Finanzierung der Kindertagesstätten in Nordrhein-Westfalen (B.II.). Sodann wird der Prüfungsmaßstab der Konnexitätsrelevanz von Aufgabenübertragungen an Hand der landesverfassungsrechtlichen Regelungen (C.I.) sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs (C.II.) herausgearbeitet. Nach einem Seitenblick auf die vergleichbaren Regelungen auf Bundesebene (D.I.) sowie in den übrigen Flächenländern (D.II.) werden die tatbestandlichen Voraussetzungen des Eingreifens des Konnexitätsprinzips auf die Anhebung der Erhöhungspauschale des § 19 Abs. 2 KiBiz angewendet (E.). Es schließt sich eine Untersuchung der Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips bei Anhebung der Erhöhungspauschale an (F.). Zudem werden die Folgen eines Verstoßes des Landesgesetzgebers gegen das Konnexitätsprinzips analysiert (G.). Schließlich werden die Ergebnisse zusammengefasst (H.).

Gegenstand dieses Gutachtens sind ausschließlich rechtswissenschaftliche Fragestellungen, nicht aber verwaltungs- oder finanzwissenschaftliche Themen.

B. Sachverhalt

Zur Beantwortung der Gutachtenfrage erscheint es erforderlich, in der gebotenen Kürze die Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der kindlichen Elementarbildung zu schildern (I.) und die daraus resultierende gegenwärtige Finanzierung der Kindertagesstätten darzustellen (II.).

I. Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der kindlichen Elementarbildung

Bei der Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der kindlichen Elementarbildung ist zwischen den bundes- (1.) und den landesrechtlichen (2.) Vorgaben zu unterscheiden.

1. Bundesrechtliche Vorgaben

Bundesrechtlich war die kindliche Elementarbildung, gestützt auf die Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG[1], zunächst in dem Gesetz für Jugendwohlfahrt aus dem Jahr 1961[2] geregelt, bevor 1990 das Sozialgesetzbuch Teil VIII (SGB VIII) als Teil des Kinder- und Jugendhilfegesetzes[3] erlassen wurde. Diese bundesrechtlichen Regelungen ließen jeweils Raum für landesgesetzliche Bestimmungen.[4]

2. Landesrechtliche Entwicklung

In Nordrhein-Westfalen wurde die kindliche Elementarbildung zunächst in dem Kindergartengesetz[5] von 1971 geregelt, bevor im Jahr 1991 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder[6] erlassen wurde. Dieses Gesetz wurde dann abgelöst durch das Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz)[7], auf dessen Grundlage dann auch die Verordnung zur Durchführung des Kinderbildungsgesetzes[8] erging. Nach einer ersten Änderung des Kinderbildungsgesetzes 2011[9] erfolgte dann eine weitere Änderung 2014[10]. In dieser Fassung gilt derzeit das Kinderbildungsgesetz.

---

[1] Dazu *Degenhart* in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage, 2014, Art. 74 GG, Rn. 38.
[2] Bekanntmachung der Neufassung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961, BGBl. I S. 1205.
[3] Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 26.6.1990, BGBl. I S. 1163.
[4] Siehe aktuell etwa die Landesrechtsvorbehalte in § 26 SGB VIII für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sowie in § 90 Abs. 1 S: 2 SGB VIII bei der Staffelung der Kostenbeiträge.
[5] Kindergartengesetz (KgG) vom 21. Dezember 1971, GV. NRW. S. 534.
[6] Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder vom 29. Oktober 1991 (GTK), GV. NRW. S. 380.
[7] Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) vom 30. Oktober 2007, GV. NRW. S. 462.
[8] Verordnung zur Durchführung des Kinderbildungsgesetzes vom 18. Dezember 2007, GV. NRW. S. 739.
[9] Erstes Kinderbildungsgesetz – Änderungsgesetz vom 5. Juli 2011, GV. NRW. S. 385.
[10] Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes vom 17. Juni 2014, GV. NRW. S. 336.

II. Gegenwärtige Finanzierung der Kindertagesstätten in Nordrhein-Westfalen

Gegenwärtig ruht die Finanzierung der Kindertagesstätten in Nordrhein-Westfalen auf vier Säulen. Diese sind die Zuschüsse des Jugendamtes an den Träger der Kindertagesstätte (1.), die Eigenmittel des Trägers (2.), die Elternbeiträge an die Kommune als Trägerin des Jugendamtes (3.) sowie die Zahlungen des Landes an die Kommunen mit Jugendamt (4.).

1. Zuschüsse des Jugendamtes

Das Jugendamt leistet an den Träger der Kindertagesstätte einerseits einen allgemeinen Aufgabenzuschuss gemäß § 20 Abs. 1 KiBiz (a)), andererseits besondere Zuschüsse (b)).

a) Allgemeiner Aufgabenzuschuss

Die Höhe des allgemeinen Aufgabenzuschusses bestimmt sich nicht mehr wie nach früherem Recht auf der Grundlage einer Einzelabrechnung, sondern nach einem bestimmten Prozentsatz der sogenannten Kindpauschale nach § 19 Abs. 1 KiBiz. Die Kindpauschale wird gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 KiBiz für jedes in eine Kindertageseinrichtung aufgenommene Kind gezahlt. Die genaue Höhe der Pauschale richtet sich gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 KiBiz nach der Anlage zu diesem Gesetz. In der Anlage zu dem KiBiz wird nach der Gruppenform der Kindertagesstätte[11] und der wöchentlichen Betreuungszeit[12] der Kinder differenziert. Dabei bestimmen sich die Gruppenformen nach dem Alter der zu betreuenden Kinder und der Anzahl der Kinder in einer Gruppe.

Ausgehend von der danach in ihrer Höhe festgelegten Kindpauschale hat das Jugendamt einen bestimmten Prozentsatz dieser Pauschale an den Träger der Kindertagesstätte zu entrichten. Die Höhe dieses Prozentsatzes ist gemäß § 20 Abs. 1 KiBiz abhängig von der Person des Trägers. Der Prozentsatz steigt von 79% bei kommunaler Trägerschaft[13], über 88% bei kirchlicher Trägerschaft[14] und 91% bei anderer freier Trägerschaft[15] bis hin zu 96% bei Trägerschaft von Elterninitiativen[16].

b) Weitere Zuschüsse

Zusätzlich zu dem allgemeinen Aufgabenzuschuss gemäß § 20 Abs. 1 KiBiz hat das Jugendamt dem Träger der Kindertagesstätte weitere Zuschüsse nach § 20 Abs. 2 und 3 KiBiz zu entrichten. Diese sind

[11] Derzeit gibt es drei Gruppenformen, und zwar die Form I für Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung, die Form II für Kinder im Alter von unter drei Jahren sowie die Form III für Kinder im Alter von drei Jahren und älter.
[12] Gegenwärtig sind in jeder der drei Gruppenformen Betreuungszeiten von 25, 35 oder 45 Stunden wöchentlich vorgesehen.
[13] § 20 Abs. 1 S. 5 KiBiz
[14] § 20 Abs. 1 S. 2 KiBiz.
[15] § 20 Abs. 1 S. 3 KiBiz
[16] § 20 Abs. 1 S. 4 KiBiz

der Miet-, der Eingruppen- und der Waldkindergartenzuschuss. Der Mietzuschuss[17] ist zu gewähren, wenn dem Träger der Kindertagesstätte nicht das Eigentum oder das Erbbaurecht am Gebäude der Einrichtung zusteht. Im Unterschied zum allgemeinen Aufgabenzuschuss ist hier nicht nach der Person des Trägers zu differenzieren. Der Eingruppenzuschuss[18] und der Waldkindergartenzuschuss[19] dienen jeweils der Unterstützung von Kindertagesstätten mit besonderen Rahmenbedingungen.

2. Eigenmittel des Trägers

Der nicht durch Zuschüsse des Jugendamtes abgedeckten Kosten einer Kindertagesstätte müssen von dem jeweiligen Träger aufgebracht werden, sei es durch Mitgliedsbeiträge bei einem Trägerverein, die Zuführung von anderen Einrichtungen[20], Spenden, Leistungen von Sponsoren, den Zugriff auf Rücklagen[21] oder sonstige Eigenmittel.

3. Elternbeiträge

Eine teilweise Refinanzierung der Kindpauschalen kann für ein Jugendamt durch Elternbeiträge erfolgen, die von den Eltern an das Jugendamt zu leisten sind. Dafür wirken drei Rechtsgrundlagen zusammen, und zwar § 90 Abs. 1 SGB VIII, § 23 KiBiz sowie die jeweilige kommunale Satzung. Gemäß der bundesrechtlichen Regelung des § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB VIII dürfen Beiträge für die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen nach Maßgabe des Landesrechts erhoben werden. Diese sind nach sozialen Gesichtspunkten zu staffeln, sofern das Landesrecht nichts anderes bestimmt. Nach der landesrechtlichen Vorschrift des § 23 KiBiz können solche Elternbeiträge vom Jugendamt festgesetzt werden. Dabei ist eine soziale Staffelung vorzusehen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern und die Betreuungszeit zu berücksichtigen. Zudem ist gemäß § 23 Abs. 3 KiBiz das letzte Jahr in der Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege vor der Einschulung des Kindes beitragsfrei. Auf der Grundlage dieser bundes- und landesrechtlichen Ermächtigung sind dann in den allermeisten nordrhein-westfälischen Kommunen mit Jugendamt Satzungen über die Erhebung von Elternbeiträgen ergangen, wobei die Beitragshöhe sich zwischen den Kommunen zum Teil erheblich unterscheidet.

4. Zuschüsse des Landes

Eine weitere Refinanzierung der Kommunen mit Jugendamt abgesehen von den Elternbeiträgen erfolgt durch Zuschüsse des Landes an das jeweilige Jugendamt gemäß § 21 KiBiz. Zum einen beteiligt sich das Land an dem allgemeinen Aufgabenzuschuss des Jugendamtes an den jeweiligen Träger der Kindertagesstätte, § 21 Abs. 1 KiBiz (a)), zum anderen leistet es sonstige Zuschüsse für besondere

[17] § 20 Abs. 2 KiBiz.
[18] § 20 Abs. 3 S. 1 KiBiz.
[19] § 20 Abs. 3 S. 2 KiBiz.
[20] Vorausgesetzt von § 20 Abs. 4 S. 3 lit. b) KiBiz.
[21] Siehe dazu § 20 Abs. 4 S. 3 lit. c) KiBiz und § 20a KiBiz.

Zwecke gemäß § 21 Abs. 2 bis 7 KiBiz (b)). Überdies beteiligt sich das Land an den weiteren Zuschüssen des Jugendamtes (c)) und erbringt einen Ausgleich der Elternbeitragsfreiheit (d)).

a) Beteiligung an dem allgemeinen Zuschuss

Das Land beteiligt sich an dem allgemeinen Zuschuss des Jugendamtes an die Träger von Kindertagesstätten nicht vollständig, sondern anteilig. Die anteiligen Deckungssätze bewegen sich zwischen 30% von 79% bei kommunaler Trägerschaft der Kindertagesstätte[22], über 36% von 91% bei sonstiger freier Trägerschaft[23] und 36,5% von 88% bei kirchlicher Trägerschaft[24] bis hin zu 38,5% von 96% bei Trägerschaft von Elterninitiativen[25]. Zudem erhöhen sich diese Prozentsätze jeweils um 19,96% für Kinder unter drei Jahren zum Zwecke des Ausbaus der Kindertagesbetreuung.[26]

b) Sonstige Zuschüsse für besondere Zwecke

Im Übrigen gewährt das Land dem Jugendamt einen Zuschuss für Kinder mit Sprachförderungsbedarf[27] und stellt eine Verfügungspauschale zur Finanzierung zusätzlicher Personalkraftstunden[28] zur Verfügung. Weitere Pauschalen werden für unterdreijährige Kinder gewährt.[29] Für Familienzentren erfolgen nochmals Zuschüsse, und zwar der allgemeine Zuschuss für solche Zentren[30], der Zuschuss bei besonderem Unterstützungsbedarf[31] sowie schließlich der Zuschuss bei der Teilnahme an dem Verfahren Gütesiegel „Familienzentrum NRW“[32].

c) Beteiligung an den weiteren Zuschüssen des Jugendamtes

Auch an den weiteren Zuschüssen des Jugendamtes gemäß § 20 Abs. 2 und 3 KiBiz beteiligt sich das Land nach § 21 Abs. 8 KiBiz. Weil auch dabei die Prozentsätze des § 21 Abs. 1 KiBiz zu Grunde gelegt werden, erfolgt auch hinsichtlich dieser Landeszuschüsse eine Differenzierung nach der Person des Trägers.

d) Ausgleich der Elternbeitragsfreiheit

Schließlich hat das Land dem Jugendamt zum Ausgleich der durch die Elternbeitragsfreiheit gemäß § 23 Abs. 3 KiBiz entstehenden finanziellen Ausfälle einen weiteren Zuschuss gemäß § 21 Abs. 10 KiBiz zu leisten.

---

[22] § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 KiBiz.
[23] § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 KiBiz.
[24] § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 KiBiz.
[25] § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 KiBiz.
[26] § 21 Abs. 1 S. 3 KiBiz.
[27] § 21 Abs. 2 KiBiz.
[28] § 21 Abs. 3 KiBiz.
[29] § 21 Abs. 4 KiBiz.
[30] § 21 Abs. 5 KiBiz.
[31] § 21 Abs. 6 KiBiz.
[32] § 21 Abs. 7 KiBiz.

III. Ergebnis zu B.

Die Elementarbildung der Kinder in Kindertagesstätten ist in den letzten Jahrzehnten sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht erheblich ausgeweitet worden. Mit diesen erhöhten Anforderungen gehen steigende Kosten für den Betrieb einer Kindertagesstätte einher. Deren Finanzierung erfolgt in Nordrhein-Westfalen im Rahmen eines recht unübersichtlichen Mehrsäulenmodells. Aus der Perspektive der Kindertagesstätten kommt dabei den vom Jugendamt an sie zu leistenden Kindpauschalen eine zentrale Rolle zu. Ergänzend werden auch weitere Pauschalen für besondere Zwecke von dem Jugendamt geleistet. Im Übrigen sind Eigenmittel des jeweiligen Trägers der Kindertagesstätte heranzuziehen. Das Jugendamt wiederum erhält zur teilweisen Deckung der Aufwendungen für die Kindpauschalen und weiteren Pauschalen sozial gestaffelte Elternbeiträge sowie anteilige Zuschüsse des Landes. Indes verbleibt ein kommunaler Eigenanteil, und zwar sowohl bei dem allgemeinen Aufgabenzuschuss[33] als auch bei den Zuschüssen für Miete[34], Eingruppen-[35] und Waldkindergärten[36].

Sollten diese Kindpauschalen und die anderen Pauschalen nun gesetzlich erhöht werden, bewirkt dieses Finanzierungsmodell, dass zunächst einmal die Zahlungen des Jugendamtes an die Träger der Kindertagesstätten stiegen. Weil das Land aber an das Jugendamt jeweils nur anteilige Zuschüsse zu diesen Pauschalen leistet[37], erhöhte sich der von den Kommunen mit eigenem Jugendamt zu tragende Restbetrag an den Pauschalen. Die Belastung der Kommunen wäre dabei umso größer, je geringer der Eigenanteil des jeweiligen Trägers der Kindertagesstätte und die von der Kommune erhobenen Elternbeiträge sein sollten.

[33] § 20 Abs. 1 KiBiz.
[34] § 20 Abs. 2 KiBiz.
[35] § 20 Abs. 3 S. 1 KiBiz.
[36] § 20 Abs. 3 S. 2 KiBiz.
[37] Siehe § 21 Abs. 1 KiBiz für den allgemeinen Zuschuss und § 21 Abs. 8 KiBiz für die weiteren Zuschüsse.

C. Landesrechtlicher Prüfungsmaßstab

Der Prüfungsmaßstab der Erhöhung der Kindpauschale bestimmt sich nach den verfassungsrechtlichen und weiteren gesetzlichen Regelungen (I.), in der Auslegung, die ihnen der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen gegeben hat (II.).

I. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelungen zum Konnexitätsprinzip in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen finden sich Garantien kommunaler Finanzausstattung sowohl auf Verfassungs- (1.) als auch auf Gesetzesebene (2.).

1. Art. 78 und 79 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen

Landesverfassungsrechtlich beruht seit 2004 die Finanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen auf einem dualen System aus besonderem Mehrbelastungsausgleich (a)) und allgemeinem kommunalen Finanzausgleich (b)), deren Verhältnis zueinander skizziert werden soll (c)).

a) Mehrbelastungsausgleich

Der Mehrbelastungsausgleich ist in Art. 78 Abs. 3 LV NRW geregelt. Dieser lautet:

> *„(3) Das Land kann 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 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.“*

b) Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich

Zusätzlich besteht eine landesverfassungsrechtliche Garantie des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs in Art. 79 LV NRW[38], welche bestimmt:

[38] Siehe dazu *Brems,* Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 222 ff.

„Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten."

c) Verhältnis dieser beiden Garantien zueinander

In Nordrhein-Westfalen ist danach landesverfassungsrechtlich ein duales Finanzierungssystem der Kommunen vorgesehen.[39] Beide Finanzgarantien bestehen nebeneinander[40], wobei der Mehrbelastungsausgleich die speziellere Regelung darstellt[41]. Er ist sowohl unabhängig von der Finanzkraft der berechtigten Kommune als auch von der Leistungskraft des verpflichteten Landes.[42] Aufgaben, die nicht nach den Grundsätzen des Mehrbelastungsausgleichs ersetzt werden, können aber immer noch im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs Berücksichtigung finden.[43]

2. Gesetzliche Regelungen

Auch auf Gesetzesebene finden sich Regelungen sowohl zum Mehrbelastungsausgleich (a)) als auch zum allgemeinen kommunalen Finanzausgleich (b)).

a) Mehrbelastungsausgleich

Zeitgleich mit der Änderung der Landesverfassung im Jahr 2004 wurde zur Regelung des Mehrbelastungsausgleichs das Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG)[44] erlassen, das zunächst auf fünf Jahre befristet war. Diese Befristung wurde im Jahr 2009 bis zum Jahr 2012 verlängert[45], bevor im Jahr 2012 die Befristung gänzlich aufgehoben wurde[46].

b) Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich

Daneben ist der allgemeine kommunale Finanzausgleich im jährlich neu erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetz[47] geregelt.

---

[39] Siehe zu dieser dualen Struktur *Bertrams*, Stern-FS, 2012, S. 3 (8); *Buschmann / Freimuth*, NWVBl. 2005, 365 (367); *Geis*, Kommunalrecht, 3. Auflage, 2014, § 6, Rn. 33; *Henneke*, DÖV 2013, 825 (833 f.).

[40] *Brems,* Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 307 ff.

[41] *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 41.

[42] Vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 218; *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (424).

[43] Dies betont *Engelken,* DÖV 2015, 184 (190 f.).

[44] Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) vom 22. Juni 2004, GV. NRW. S. 360; dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 246.

[45] Verlängerung des Konnexitätsausführungsgesetzes durch Gesetz vom 12. Mai 2009, GV. NRW. S. 296.

[46] Art. I des Gesetzes vom 23. Oktober 2012, GV. NRW. S. 474.

[47] Zuletzt erging das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 - GFG 2015) vom 18. Dezember 2014, GV. NRW. S. 933.

II. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zum Konnexitätsprinzip

Nachdem der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in früheren Jahren bereits mehrere Entscheidungen[48] zu Art. 78 Abs. 3 LV NRW in der Ursprungsfassung gefällt hatte und dabei jeweils eine für das Land günstige, weil milde Auslegung des Konnexitätsprinzips in seiner früheren Fassung vertreten hatte, konnte er seit der Neufassung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW im Jahr 2004 in insgesamt sechs Verfahren zu drei Themenkreisen des Konnexitätsprinzips Stellung nehmen.[49] Diese sind die vier Urteile zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung (1.), die Entscheidung zum Kinderförderungsgesetz (2.) sowie jüngst das Urteil zur Trägerschaft der Jugendhilfe (3.).

1. Urteile vom 23. März 2010 zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung

In den vier Urteilen vom 23. März 2010 zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung[50] hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass das Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW den Gesetzgeber bei der Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte verpflichtet, sich über die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen auf die Kommunen klar zu werden und seine Entscheidungsgrundlagen transparent zu machen.[51] Diese Verpflichtung werde durch den Verfassungsauftrag abgesichert, in einem Ausführungsgesetz die Grundsätze einer Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.[52] Dabei sei der Gesetzgeber an die zentralen von ihm selbst gesetzten Maßstäbe des Ausführungsgesetzes gebunden. Insoweit sei die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf die Frage beschränkt, ob der Gesetzgeber seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz verkannt habe.[53]

---

[48] Im Verfahren VerfGH 11/92 nahm der Verfassungsgerichtshof keine selbstständige Prüfung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW a.F. vor; in den Verfahren VerfGH 11/95, 12/95, 15/95, 34/95 und 37/95 legte der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen lediglich einen Willkürmaßstab seiner Prüfung zu Grunde; in den Verfahren VerfGH 3/98, 4/98 und 5/98 entschied der Verfassungsgerichtshof, dass eine Untätigkeit des Gesetzgebers nicht mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angreifbar sei, und in dem VerfGH 10/01 verwarf er eine Kommunalverfassungsbeschwerde als unzulässig. Siehe dazu *Engels,* VerwArch 102 (2011), 285 (288 f.); *Stemplewski*, Die kommunale Kreditaufnahme in Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 22; sowie *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (86 f.).

[49] Zur einfachgesetzlichen Regelung des § 3 Abs. 4 GO NRW siehe *Buschmann / Freimuth*, NWVBl. 2005, 365 (366).

[50] Verfahren VerfGH 19/08, 21/08, 28/08 und 29/08. Siehe dazu *Engels,* VerwArch 102 (2011), 285 ff.

[51] Siehe jeweils den Leitsatz 3 a) in den Verfahren VerfGH 19/08 und 21/08. Die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs zum Konnexitätsprinzip in den Parallelverfahren VerfGH 28/08 und 29/08 sind nahezu gleichlautend.

[52] Vgl. jeweils den Leitsatz 3 b) in den Verfahren VerfGH 19/08 und 21/08.

[53] Siehe jeweils den Leitsatz 3 c) in den Verfahren VerfGH 19/08 und 21/08.

2. Urteil vom 12. Oktober 2010 zum Kinderförderungsgesetz

Mit dem auch bundesweit[54] beachteten Urteil vom 12. Oktober 2010 zum Kinderförderungsgesetz[55] hat der Verfassungsgerichtshof die prozessualen Voraussetzungen einer Kommunalverfassungsbeschwerde zur Wahrung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips genauer umschrieben und die inhaltlichen Anforderungen dieses Prinzips weiter präzisiert.

In verfassungsprozessualer Hinsicht erachtet er eine Kommunalverfassungsbeschwerde, die sich gegen das Fehlen einer gesetzlichen Kostenausgleichsregelung bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen richtet, als zulässig. Es liege kein legislatives Unterlassen vor, das mangels Rechtsqualität kein tauglicher Beschwerdegegenstand einer Kommunalverfassungsbeschwerde sei, weil der Gesetzgeber nicht gänzlich untätig geblieben sei.[56] Stattdessen handele es sich lediglich um eine rügefähige unvollständige 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 vorgenommen habe.[57]

Inhaltlich verlangt der Verfassungsgerichtshof für ein Eingreifen des Konnexitätsprinzips die Übertragung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe vom Land auf die Kommunen[58], das Vorliegen einer konnexitätsrelevanten Verpflichtung, die dem Land Nordrhein-Westfalen zugerechnet werden könne[59], sowie eine konnexitätsrelevante kommunale Mehrbelastung[60].

Dabei stelle die mit dem Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes bewirkte Aufgabenzuweisung eine Übertragung neuer Aufgaben i.S.d. Konnexitätsprinzips des Art. 78 Abs. 3 LV NRW dar, weil den Kommunen erstmals nach Maßgabe einer landesgesetzlichen Regelung die Zuständigkeit in diesem Bereich übertragen worden sei.[61] Unerheblich sei, dass die neue Landesregelung über die Zuständigkeit der Kommunen vor Ablauf der bisherigen bundesrechtlichen Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen ergangen sei, weil die zeit-

---

[54] Vorwiegend vor baden-württembergischem Hintergrund äußert sich *Engelken*, DÖV 2011, 745 (748); zur möglichen Übertragbarkeit auf Bayern siehe *Engelbrecht*, BayVBl. 2011, 718 (720 f.). Kritisch zur Übertragbarkeit äußert sich hingegen *Engelken*, BayVBl. 2011, 713 (717 f.).

[55] Verfahren VerfGH 12/09. Siehe dazu *Ritgen*, LKV 2011, 481 (486) sowie *v. Kraak*, NWVBl. 2011, 41 (46 f.). Gegen die positive Bewertung durch *v. Kraak* nimmt *Engelken*, NWVBl. 2011, 413 (415 ff.), Stellung, dagegen repliziert wiederum *v. Kraak*, NWVBl. 2011, 418 (419).

[56] Zur mangelnden Rügefähigkeit des Unterlassens nach der älteren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen siehe *Brems,* Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 324 f., sowie *Engels,* VerwArch 102 (2011), 285 (311 f.).

[57] Siehe Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010, C.I., kritisch dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 264.

[58] Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010, D.I.2.a).

[59] Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010, D.I.2.c).

[60] Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010, D.I.2.c) und d).

[61] Siehe den Leitsatz 1 des Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010 sowie D.II.1., zustimmend *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 231.

liche Abfolge beider Bestimmungen beliebig regelbar sei. [62] Darüber hinaus ergebe sich auch eine konnexitätsrelevante Veränderung bestehender Aufgaben, weil sich für die Kommunen im Zuge der Bestimmungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege nach dem Kinderförderungsgesetz wesentliche Änderungen für die kommunale Aufgabenwahrnehmung ergäben.[63] Diese hätten auch zu einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der betroffenen Kommunen geführt.[64]

3. Urteil vom 9. Dezember 2014 zur Trägerschaft der Jugendhilfe

In seiner jüngsten Entscheidung vom 9. Dezember 2014 schließlich zur Trägerschaft der Jugendhilfe[65] hat der Verfassungsgerichtshof seine bisherige Rechtsprechung zu den Voraussetzungen der Kommunalverfassungsbeschwerde geändert und auch ein Unterlassen des Gesetzgebers als tauglichen Beschwerdegegenstand anerkannt.[66] Zudem hat er zu den Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips festgestellt, dass eine Veränderung bestehender Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 S. 2 Alt. 2 LV NRW nur dann konnexitätsrelevant sei, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden sei. Das sei aber bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine vorausgegangene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränke, bei der die in Rede stehende Aufgabenänderung noch nicht absehbar war.[67]

III. Ergebnis zu C.

Seit 2004 gilt in Nordrhein-Westfalen das so genannte strikte Konnexitätsprinzip, das sowohl auf der Ebene der Landesverfassung als auch auf der Stufe des diese konkretisierenden Konnexitätsausführungsgesetzes normiert ist. Diese Regelungen sind vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in bislang sechs Entscheidungen präzisiert worden. In verfassungsprozessualer Hinsicht hat sich dabei herausgebildet, dass Kommunen mit der Kommunalverfassungsbeschwerde auch das Unterlassen einer Ausgleichsregelung rügen können. In inhaltlicher Hinsicht verlangt der Verfassungsgerichtshof für das Eingreifen des Konnexitätsprinzips, dass den Kommunen vom Land eine bestimmte öffentliche Aufgabe übertragen wird, dass die Übertragung konnexitätsrelevant ist und dem Land zugerechnet werden kann und dadurch eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung der Kommunen eintritt. Zur Auferlegung von Finanzierungspflichten der Kommunen durch Landesgesetz

[62] Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010, D.I.2.a).
[63] Vgl. den Leitsatz 2 des Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010 sowie D.II.2.
[64] Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010, D.II.3.
[65] Verfahren VerfGH 11/13.
[66] Siehe den Leitsatz 1 des Urteil im Verfahren VerfGH 11/13 vom 8. Dezember 2014 sowie B.I.1. (Rn. 53 ff.); zurückhaltend äußert sich zu dieser Rechtsprechungsänderung *Engelken*, DÖV 2015, 184 (186 f.), ders., NVwZ 2015, 342 (345).
[67] Vgl. den Leitsatz 2 des Urteil im Verfahren VerfGH 11/13 vom 8. Dezember 2014 sowie B.II.2. (Rn. 74 ff.). Siehe dazu *Engelken*, DÖV 2015, 184 (187 ff.), sowie ders., NVwZ 2015, 342 (343 f.).

oder Landesrechtsverordnung hat der Verfassungsgerichtshof bislang indes nicht ausdrücklich Stellung genommen.

D. Vergleich mit den Regelungen im Bund und in den anderen Ländern

Die Reichweite der nordrhein-westfälischen Ausprägung des Konnexitätsprinzips wird deutlicher, wenn sie mit den entsprechenden Regelungen im Bund (I.) und in den anderen Ländern (II.) verglichen wird.

I. Bundesebene

Auf Bundesebene besteht zum einen ebenfalls ein sogenanntes Konnexitätsprinzip (1.), zum anderen ist ein Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen geregelt, was Auswirkungen auch auf das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip in Nordrhein-Westfalen zeitigen kann (2.). Daneben steht die grundgesetzliche Garantie des kommunalen Finanzausgleichs (3.).

1. Sogenanntes Konnexitätsprinzip des Art. 104a GG

Auf Bundesebene bestimmt Art. 104a Abs. 1 GG, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Auch diese Regelung wird als Konnexitätsprinzip bezeichnet[68], im Unterschied zu der landesverfassungsrechtlichen Bestimmung in Nordrhein-Westfalen wird aber keine Verbindung zwischen der gesetzgeberischen Zuweisung der Aufgaben und der Kostentragung hergestellt, sondern zwischen dem Aufgabenvollzug und der Kostentragung.[69] Insofern spricht man wegen der Verbindung zwischen dem Verwaltungsvollzug und der Ausgabenlast von der „Vollzugskausalität“, nicht von der „Gesetzeskausalität“ als Verbindung zwischen dem Erlass eines Gesetzes und der Ausgabentragung wie in Art. 78 Abs. 3 LV NRW.[70] Für die Neufassung des Konnexitätsprinzips in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2004 in Kenntnis des Art. 104a Abs. 1 GG lässt sich daraus in Abgrenzung zu dieser grundgesetzlichen Bestimmung entnehmen, dass die eigene gesetzgeberische Entscheidung des Landes für die Auslösung dieses Konnexitätsprinzips maßgebend sein sollte.

2. Verbot der Aufgabenübertragung nach Art. 84 Abs. 1 S. 7; Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG

Die nordrhein-westfälische Konnexitätsregelung ist zudem vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen Aufgabenübertragungsverbots vom Bund auf die Kommunen zu verstehen.[71] Seit der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006[72] dürfen gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG

---

[68] Siehe bspw. *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.
[69] Siehe *Brems,* Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 235 ff.
[70] Vgl. *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 8 f.; *Kluth*, LKV 2009, 337 (338); *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (490); zum Verursachergedanken als hinter beiden stehendes Prinzip siehe *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (415); *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81 (90) und *Worms*, DÖV 2008, 353 (355).
[71] Siehe *Kluth*, LKV 2009, 337 (339).
[72] 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

keine Aufgaben mehr unmittelbar vom Bund auf die Kommunen übertragen werden.[73] Vielmehr ist nur noch ein Aufgabentransfer vom Bund auf die Länder möglich, die dann ihrerseits diese Aufgaben auf die Kommunen weiterübertragen können. Genau eine solche Konstellation lag nach Auffassung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs auch seiner Entscheidung vom Oktober 2010 zu Grunde.[74] Dieses grundgesetzliche Verbot der Übertragung neuer Aufgaben von dem Bund auf die Kommunen schließt aber nach überwiegender Auffassung nicht jede Ausweitung der vor 2006 von dem Bund auf die Kommunen übertragenen Aufgaben durch Bundesgesetz aus, wie sich aus der Übergangsvorschrift des Art. 125a Abs. 1 GG ergeben soll. Zugleich löst eine solche Aufgabenerweiterung durch Bundesgesetz aber auch nicht das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip aus, wenn es an einer Zurechenbarkeit an das Land fehlt, wie der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof mit seinem Urteil vom Dezember 2014[75] entschieden hat.

Bezogen auf die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege ist danach zu beachten, dass sich zwar bereits die grundlegenden Bestimmungen in §§ 22 ff. SGB VIII finden, aber ein weitgehender Regelungsvorbehalt für das Landesrecht in § 26 SGB VIII besteht. Eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers zur Regelung eines Mehrbelastungsausgleichs für die Kommunen bei Erhöhung der Kindpauschale wäre unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung aber nur ausgeschlossen, wenn die Erhöhung der Kindpauschale sich zwingend aus Bundesrecht ergäbe und dem Land kein eigener Umsetzungsspielraum mehr verbliebe.

3. Garantie des kommunalen Finanzausgleichs

Schließlich ist die grundgesetzliche Garantie des kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 106 Abs. 7 GG zu beachten. Danach ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Anteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer gewährleistet.[76] Diese Norm stellt aber keine Vorgaben für das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip als zweite Säule der kommunalen Finanzausstattung neben dem kommunalen Finanzausgleich auf; insbesondere gebietet sie weder eine besonders weitreichende noch eine besonders einschränkende Interpretation der landesverfassungsrechtlichen Regelungen über das Konnexitätsprinzip.[77]

---

[73] Siehe dazu vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips *Huber / Wollenschläger,* VerwArch 100 (2009), 305 (306 ff., 335 f.); *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 27 ff. Eine besonders strenge Interpretation dieser Norm nimmt *Henneke*, VBlBW 2008, 321 (326 f.), vor.

[74] Siehe Urteil im Verfahren VerfGH 12/09 vom 12. Oktober 2010.

[75] Urteil im Verfahren VerfGH 11/13 vom 8. Dezember 2014.

[76] Siehe dazu *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Auflage, 2015, § 18, Rn. 17.

[77] Siehe ferner *Brems,* Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen, 2006, S. 172, die auch aus Art. 28 Abs. 2 GG keine Garantie des Konnexitätsprinzips herleitet.

II. Regelungen in den anderen Ländern

In ähnlicher Weise wie in Nordrhein-Westfalen finden sich auch in den anderen deutschen Flächenländern auf Verfassungsebene einerseits Bestimmungen des Konnexitätsprinzips, andererseits des kommunalen Finanzausgleichs. Zudem werden auch dort einfachgesetzlich der kommunale Finanzausgleich und zum Teil auch das Konnexitätsprinzip geregelt. Diese Vorschriften gelten selbstverständlich nicht in Nordrhein-Westfalen, können aber ihrerseits gewisse Auslegungshinweise für die nordrhein-westfälischen Regelungen liefern, sei es, dass sie Parallelbestimmungen enthalten, sei es, dass sie gegenläufige Regelungstendenzen aufweisen.[78]

1. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde im Jahr 1953[79] erstmals[80] in einer Landesverfassung das Konnexitätsprinzip geregelt und dann im Jahr 2008[81] grundlegend neugefasst. Diese Bestimmung sieht ebenso wie die Vorschrift in Nordrhein-Westfalen einen entsprechenden finanziellen Ausgleich vor.[82] Dabei erfasst die Regelung in Baden-Württemberg ausdrücklich auch spätere, nicht vom Land veranlasste Änderungen der Kosten der aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.[83] Eine ausdrückliche Regelung auch der Auferlegung von Finanzierungspflichten als Aufgabenübertragung ist nicht erfolgt.[84] Einfachgesetzlich wird das Konnexitätsprinzip umgesetzt durch das baden-württembergische Konnexitätsausführungsgesetz.[85]

2. Bayern

In Bayern wurde ebenso wie in Nordrhein-Westfalen ein strenges Konnexitätsprinzip mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich eingeführt.[86] Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen und anderen Ländern erfolgte aber keine einfachgesetzliche Umsetzung durch ein Konnexitätsausführungsgesetz, sondern verfassungsrechtlich ist der Abschluss einer Vereinbarung über die Durchführung eines

---

[78] Die landesspezifischen Besonderheiten der einzelnen Konnexitätsbestimmungen betonen *Buschmann / Freimuth*, NWVBl. 2005, 365 (369), und *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 46; hingegen ebnet *Dombert*, LKV 2011, 353 (355 ff.), die landeseigentümlichen Unterschiede eher ein.

[79] Art. 71 Abs. 3 LV BW a.F. vom 11. November 1953, GBl. S. 173.

[80] Die Entwicklung zeichnet nach *Ritgen*, LKV 2011, 481 (482).

[81] Gesetz vom 6. Mai 2008, GBl. S. 119. Siehe dazu *Aker*, VBlBW 2008, 258 (260 ff.); *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (985 ff.).

[82] Siehe Art. 71 Abs. 3 S. 3 LV BW n.F.

[83] Art. 71 Abs. 3 S. 3 LV BW n.F.

[84] Siehe dazu *Aker*, VBlBW 2008, 258 (261); *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (986).

[85] Konnexitätsausführungsgesetz vom 6. Mai 2008, GBl. 2008 S. 119.

[86] Art. 83 Abs. 3 BayLV n.F. Siehe dazu *Engelbrecht*, BayVBl. 2007, 164 (165 ff.), *Huber / Wollenschläger,* VerwArch 100 (2009), 305 (314 ff.); *Wolff*, BayVBl. 2004, 129 (130 f.) und *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270 ff.

Konsultationsverfahrens mit den kommunalen Spitzenverbänden vorgesehen [87], die dann auch 2004 geschlossen wurde[88].

3. Brandenburg

In Brandenburg ist ebenfalls das strikte Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung[89] geregelt, im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen ist aber kein Konnexitätsausführungsgesetz vorgesehen. Nach der aktuellen Rechtsprechung des Brandenburgischen Verfassungsgerichts, die ebenfalls die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder durch Kommunen betrifft, soll das Konnexitätsprinzip auch dann eingreifen, wenn das Land den Kommunen Zuschusspflichten an Dritte auferlegt.[90]

4. Hessen

Auch in der hessischen Landesverfassung ist das strikte Konnexitätsprinzip verankert, wobei es ausdrücklich nicht nur die Erfüllung staatlicher Aufgaben, sondern auch die Veränderung eigener Aufgaben betrifft.[91] Allerdings ist hier nicht – so wie in Nordrhein-Westfalen – ein gleichzeitiger Ausgleich der Belastung von Verfassung wegen vorgeschrieben.[92] Im Übrigen erfasst das Konnexitätsprinzip in seiner hessischen Ausprägung nicht nur die Mehrbelastung, sondern auch die Entlastung der kommunalen Ebene.[93] Einfachgesetzlich erfolgte auch in Hessen ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen die Umsetzung durch ein Konnexitätsausführungsgesetz.[94]

5. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern ist gleichfalls ein strenges Konnexitätsprinzip mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich vorgesehen.[95] Nach der Rechtsprechung des dortigen Landesverfassungs-

---

[87] Art. 83 Abs. 7 BayLV n.F., vgl. dazu *Engelbrecht*, BayVBl. 2007, 164 (168 f.), *Wolff*, BayVBl. 2004, 129 (132) und *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270 (274 f.).

[88] Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Konsultationsvereinbarung) vom 21. Mai 2004, GVBl. S. 218.

[89] Art. 97 Abs. 3 BbgLV n.F. Zu den Zulässigkeitsanforderungen an eine entsprechende Kommunalverfassungsbeschwerde siehe BbgVerfG, VfGBbg 58/04, Beschluss vom 15. Juni 2006, LVerfGE 17, 123, sowie VfGBbg 75/05, Urteil vom 22. November 2007, LVerfGE 18, 159. Zur Geltung des Konnexitätsprinzips bei Aufgabenverlagerung von der überörtlichen auf die örtliche Ebene siehe BbgVerfG, VfGBbg 76/05, Urteil vom 28. Juli 2008, LVerfGE 19, 84.

[90] Siehe BbgVerfG, VfGBbg 49/11, Urteil vom 30. April 2013, B.II.2.a.bb., LVerfGE 24, 67 (86).

[91] Art. 137 Abs. 6 HessLV n.F.

[92] Darin liegt der wesentliche Grund für das klageabweisende Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 6. Juni 2012, P.St. 2292, LVerfGE 23, 125. Siehe dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 258.

[93] Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessLV n.F. Dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 220.

[94] Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden vom 7. November 2002, GVBl. I S. 654.

[95] Art. 72 Abs. 3 LV MV n.F. Siehe dazu *Röhl*, LKV 2007, 157 (v.a. 158 f.). Zur Darlegungslast der Kommunen bei Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde wegen Verletzung dieses Prinzips siehe LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LVerfG 15/04, Urteil vom 26. Januar 2006, LVerfGE 17, 289. Mit Urteil vom 26. November 2009, LVerfG 9/08, hat das Landesverfassungsgericht entschieden, dass das Konnexitätsprinzip nur Sachaufgaben erfasse, nicht jedoch Organisationsaufgaben wie die Einführung der Doppik.

gerichts soll dieses Konnexitätsprinzip auch reine Finanzierungsaufgaben der Kommunen erfassen.[96] Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen wurde in Mecklenburg-Vorpommern kein Konnexitätsausführungsgesetz erlassen.

6. Niedersachsen

Auch in Niedersachsen ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen in der Landesverfassung vorgesehen[97], wobei sogar eine ausdrückliche Regelung der Aufgabenverlagerung bei Altfällen erfolgt ist[98]. Im Unterscheid zu anderen Ländern hat hier der Ausgleich sogar „unverzüglich" zu erfolgen.[99] Sollten sich die Kosten der Kommunen indes verringern, braucht – anders als etwa in Hessen[100] – eine Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs nicht erfolgen.[101]

7. Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz besteht gleichfalls ein strenges Konnexitätsprinzip mit der Vorgabe, einen entsprechenden finanziellen Ausgleich bei der Aufgabenübertragung auf die Kommunen zu schaffen.[102] Gerade vor dem Hintergrund der in diesem Gutachten anstehenden Rechtsfrage zur nordrhein-westfälischen Regelung ist besonders hervorzuheben, dass in Rheinland-Pfalz ausdrücklich auch eine Regelung des Ausgleichs bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten auf die Kommunen erfolgt ist.[103] Einfachgesetzlich wird das strikte Konnexitätsprinzip in Rheinland-Pfalz durch ein Konnexitätsausführungsgesetz umgesetzt[104], das seinerseits auch die Auferlegung von Finanzierungspflichten regelt[105]. Zudem wurde in diesem Gesetz ausdrücklich eine Bagatellschwelle für nicht ersatzfähige Kosten festgelegt. Diese soll erst überschritten sein, wenn die Mehrbelastung 0,25 Euro/Einwohner für die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit überschreitet.[106] Diese Bagatellgrenze kann auch für die Bestimmung einer wesentlichen Belastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen[107] einen Auslegungshinweis liefern.

---

[96] LVerfG MV, LVerfG 9/08, Urteil vom 26. November 2009, LVerfGE 20, 271, Leitsatz 1 sowie Abschnitt B.II.1.a)aa), LVerfGE 20, 271 (281); zustimmend *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 222.
[97] Art. 57 Abs. 4 S. 2 NdsLV n.F.
[98] Art. 57 Abs. 4 S. 4 Hs. 2 NdsLV n.F. Siehe dazu *Freese*, NdsVBl. 2007, 33 (36 f.).
[99] Art. 57 Abs. 4 S. 2 NdsLV n.F.
[100] Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessLV n.F.
[101] Art. 57 Abs. 4 S. 3 Hs. 2 NdsLV n.F. Vgl. *Freese*, NdsVBl. 2007, 33 (36).
[102] Art. 49 Abs. 5 LV RP n.F. Siehe dazu *Worms*, DÖV 2008, 353 (357 ff.).
[103] Art. 49 Abs. 5 S. 2 LV RP n.F.
[104] Konnexitätsausführungsgesetz vom 2. März 2006, GVBl. S. 53.
[105] § 1 Abs. 2 – 4; § 2 Abs. 1 – 4 KonnexAG RP.
[106] § 1 Abs. 1 S. 4 KonnexAG RP.
[107] Siehe Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW.

8. Saarland

Das Saarland sichert in seiner Landesverfassung den Kommunen zwar ebenfalls die zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mitteln zu[108], das Konnexitätsprinzip ist hier aber nur auf die Übertragung staatlicher Aufgaben anzuwenden und erfasst im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen nicht die Umwandlung einer freiwilligen zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe[109].

9. Sachsen

Auch in Sachsen ist nach der Verfassungsänderung von 2013[110] in Ausprägung des strengen Konnexitätsprinzips ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die Kommunen bei Aufgabenübertragung vorgesehen.[111] Dabei wird ausdrücklich auch eine nachträgliche finanzielle Mehrbelastung erfasst.[112]

10. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt hingegen besteht hingegen lediglich das Gebot, einen „angemessene(n) Ausgleich“[113] bei der Übertragung von Aufgaben zu gewähren. Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen und den meisten anderen Ländern ist hier also lediglich ein mildes oder relatives Konnexitätsprinzip landesverfassungsrechtlich gewährleistet.[114] Dabei hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt in einem bereits älteren Urteil 1998 entschieden, dass die Übertragung von Finanzierungspflichten ohne entsprechende Handlungsverpflichtung nicht konnexitätsrelevant ist.[115]

11. Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein indes ist ebenso wie in Nordrhein-Westfalen ein „entsprechender finanzieller Ausgleich“[116] in Ausprägung des strengen Konnexitätsprinzips vorgesehen.

12. Thüringen

In Thüringen schließlich erfasst das Konnexitätsprinzip in gleicher Weise wie im Saarland nur die Übertragung staatlicher Aufgaben[117] und dort ist ebenso wie in Sachsen-Anhalt und im Unterschied

---

[108] Art. 120 Abs. 1 S. 3 SaarlLV n.F.
[109] Siehe Art. 120 Abs. 1 S. 1 SaarlLV n.F. Siehe dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 225.
[110] Gesetz vom 11. Juli 2013, Sächs. GVBl. S. 502. Siehe dazu *Henneke*, DÖV 2013, 825 (834); vgl. zur Vorgängerregelung siehe *Laier / Zimmermann,* SächsVBl. 2007, 149 (152 f.).
[111] Art. 85 Abs. 2 SächsLV n.F.
[112] Art. 85 Abs. 2 S. 2 SächsLV n.F. Die anderslautende Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs im Verfahren Vf. 97-VIII-11 vom 14. August 2012, LVerfGE 23, 283, ist vor der Neufassung des Art. 85 Abs. 2 SächsLV im Jahr 2013 ergangen.
[113] Art. 87 Abs. 3 S. 3 LV LSA. Siehe dazu LVerfG LSA, LVG 4/01, Urteil vom 8. Juli 2003, LVerfGE 14, 413, sowie LVG 7/03, Urteil vom 14. September 2004, LVerfGE 15, 359.
[114] Siehe zur Unterscheidung beider Systeme *Kluth*, LKV 2009, 337 (339); *Schmidt*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2014, Rn. 89; vgl. ferner *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 249; *Aker*, VBlBW 2008, 258 (260).
[115] LVerfG Sachsen-Anhalt, LVG 10/97, Urteil vom 8. Dezember 1998, LVerfGE 9, 368 (383 f.). Sehr kritisch äußert sich dazu *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (421), Fn. 65: „unhaltbar und rechtsdogmatisch geradezu ahnungslos“.
[116] Art. 54 Abs. 4; 57 Abs. 2 LV SH n.F. Siehe dazu *Badenhop*, NordÖR 2010, 282 (283 f.).
[117] Dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 225.

zu Nordrhein-Westfalen und den meisten anderen Ländern lediglich ein „angemessener Ausgleich“[118] bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen vorgesehen. Allerdings interpretiert der Thüringer Verfassungsgerichtshof die Angemessenheit im Sinne eines vollständigen Ersatzes der Durchschnittskosten kommunaler Aufgabenerfüllung, weshalb sich das vom Wortlaut her milde bzw. relative Konnexitätsprinzip in Thüringen dem strengen bzw. absoluten Konnexitätsprinzip annähert.[119]

III. Ergebnis zu D.

Der rechtsvergleichende Überblick zeigt, dass ein unterschiedliches Verständnis des Konnexitätsprinzip auf Bundes- und auf Landesebene herrscht. Während auf Bundesebene an die Vollzugskausalität angeknüpft wird, orientieren sämtliche Landesverfassungen der Flächenländer sich an der Gesetzeskausalität. Dabei wird durch das seit der Föderalismusreform I 2006 im Grundgesetz verankerte Aufgabenübertragungsverbot die Bedeutung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips in Form der Gesetzeskausalität noch weiter zunehmen, was bei dessen Auslegung zu beachten ist.

In den meisten Ländern ist in gleicher Weise wie in Nordrhein-Westfalen in der jeweiligen Landesverfassung ein entsprechender finanzieller Ausgleich und damit ein strenges Konnexitätsprinzip vorgesehen, weshalb die Auslegung dieser Vorschriften auch eine gewisse Bedeutung für die Interpretation der nordrhein-westfälischen Regelungen zu entfalten vermag. In Sachsen-Anhalt und Thüringen hingegen gilt mit dem Gebot des angemessenen finanziellen Ausgleichs nur ein relatives Konnexitätsprinzip. Während im Saarland keine landesverfassungsrechtliche Regelung der Verpflichtung zur Wahrnehmung vormals freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben besteht, erblickt die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz ausdrücklich auch in der Auferlegung von Finanzierungspflichten die Übertragung einer Aufgabe auf die Kommunen. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben die dortigen Landesverfassungsgerichte das Konnexitätsprinzip ebenfalls in dieser Weise interpretiert, während in Sachsen-Anhalt Finanzierungspflichten als nicht konnexitätsrelevant betrachtet werden.

Einfachgesetzlich wird das Konnexitätsprinzip so wie in Nordrhein-Westfalen nur in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz durch ein Konnexitätsausführungsgesetz weiter ausgeformt. In Bayern besteht noch eine Konsultationsvereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbän-

[118] Art. 91 Abs. 3 ThürLV i.V.m. Art. 93 Abs. 1 ThürLV.

[119] Der Thüringer Verfassungsgerichtshof spricht in dem Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, LVerfGE 16, 593, einerseits von einem „strikt konnexen, leistungs- und finanzkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleich“ (Leitsatz 3), räumt aber andererseits dem Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum zur Festsetzung einer Interessenquote zu Lasten der Kommunen ein (Leitsatz 4). Siehe dazu *Kluth*, LKV 2009, 337 (342); *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 250; eher im Sinne eines weiterhin nur relativen Konnexitätsprinzips äußert sich *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (989).

den. In den übrigen Ländern hingegen ist das Konnexitätsprinzip allein auf der Ebene der Landesverfassung geregelt.

E. Tatbestandliche Voraussetzungen des Eingreifens des Konnexitätsprinzips in Nordrhein-Westfalen

Das Konnexitätsprinzip gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW kann nur eingreifen, wenn seine tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind. In Anlehnung an die dazu ergangene Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs sind eine konnexitätsrelevante Verpflichtung der Kommunen (I.), eine dem Land zurechenbare konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz (II.) sowie eine konnexitätsrelevante kommunale Mehrbelastung (III.) zu fordern.[120]

I. Konnexitätsrelevante Verpflichtung

Eine konnexitätsrelevante Verpflichtung der Kommunen, liegt nur vor, wenn ihnen durch die Erhöhung der Kindpauschale eine bestimmte (3.) öffentliche (2.) Aufgabe (1.) übertragen wird.[121]

1. Erhöhung der Kindpauschale als Aufgabe?

Die erwogene Erhöhung der Kindpauschale in § 19 Abs. 2 KiBiz müsste eine Aufgabe der Kommunen darstellen. Wie bereits dargelegt[122] führt die Erhöhung der Kindpauschale in dem Finanzierungsmodell der Kindertagesstätten dazu, dass zunächst höhere Zahlungen des Jugendamtes an den jeweiligen Träger einer Kindertagesstätte zu leisten sind. Weil nach der bisherigen gesetzlichen Regelung diese Zahlungen nur anteilig durch Zuschüsse des Landes an die Kommunen mit Jugendamt ausgeglichen werden, erhöht sich bei einer Steigerung der Kindpauschale zugleich die finanzielle Belastung der Kommunen. Es ist folglich zu klären, ob diese Finanzierungspflicht eine Aufgabe der Kommunen mit Jugendamt i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW darstellt.

In seinen seit der Neufassung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW im Jahr 2004 dazu ergangenen sechs Entscheidungen hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen bislang – soweit ersichtlich – keine ausdrückliche Definition der Aufgabe vorgenommen. Dies dürfte auch deshalb nicht als notwendig erschienen sein, weil in den drei zu Grunde liegenden Konstellationen der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung, zum Kinderförderungsgesetz sowie zur Trägerschaft der Jugendhilfe jeweils die Übertragung von Sachaufgaben auf die Kommunen im Zentrum der Entscheidungen stand. Im vorliegenden Fall steht aber nicht die Übertragung einer Sachaufgabe, etwa der Betrieb eigener Kindertagesstätten durch die Kommunen im Fokus, sondern die Finanzierung der Erfüllung einer Sachaufgabe durch einen Dritten, hier der Betrieb von Kindertagesstätten durch kirchliche und andere Träger.

---

[120] Überblick über diese tatbestandlichen Voraussetzungen bei *Höfling / Engels*, NWVBl. 2014, 1 (3); *Ritgen*, LKV 2011, 481 (483) sowie *Sarnighausen / Gatawis*, NWVBl. 2013, 236 (237 f.).

[121] Siehe dazu *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 76 ff.

[122] Siehe oben Abschnitt B.II.

Der baden-württembergische Staatsgerichtshof, der bereits in den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts über das dort erstmals landesverfassungsrechtlich geregelte Konnexitätsprinzip zu urteilen hatte, versteht unter Aufgabe „ein konkretes Aufgabengebiet i.S. bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten".[123]

Der **Wortlaut** des Art. 78 Abs. 3 LV NRW hilft zur Beantwortung der Frage, ob auch die Auferlegung von Finanzierungspflichten eine Aufgabe im Sinne dieser Verfassungsnorm darstellt, nur bedingt weiter. Zum einen könnte man „Aufgabe" auch im Sinne von Sachaufgabe verstehen und diese dann von der – nach diesem Verständnis in Art. 78 Abs. 3 LV NRW nicht mit geregelten – Finanzierungspflicht trennen. Einem solchen engen Aufgabenverständnis hängt auch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt an.[124] Dafür könnte auch die Regelung in der Parallelvorschrift in Rheinland-Pfalz sprechen, die neben der „Aufgabe" auch die „Finanzierungspflicht" erwähnt. Zum anderen könnte man „Aufgabe" in Art. 78 Abs. 3 LV NRW aber auch als Oberbegriff deuten, der sowohl die Sachaufgabe als auch die Finanzierungspflicht erfasste.

Man kann auch nicht davon ausgehen, dass der nordrhein-westfälische **verfassungsändernde Gesetzgeber** sich 2004 bewusst in Abgrenzung zu der rheinland-pfälzischen Regelung gegen die Einbeziehung von Finanzierungspflichten in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips entschieden hatte. Denn beide Verfassungsbestimmungen sind nahezu zeitgleich im Sinne eines strengen Konnexitätsprinzips umgestaltet worden. Während in Rheinland-Pfalz am 14. Juni 2004 die Regelung auch über Finanzierungspflichten beschlossen wurde und am 25. Juni 2004 in Kraft trat, wurde in Nordrhein-Westfalen Art. 78 Abs. 3 neu gefasst durch das Gesetz vom 22. Juni 2004, welches am 1. Juli 2004 in Kraft trat. Bei diesen fast taggleichen Neuregelungen deutet wenig darauf hin, dass die eine Bestimmung in Kenntnis und bewusster Abgrenzung zu der anderen Vorschrift erlassen wurde.

Zwar war **entstehungsgeschichtlich** Anlass für die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung vor allem die Belastung der Kommunen mit weiteren Sachaufgaben. Indes wurden auch vor Einführung des Konnexitätsprinzips die Kommunen nicht nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen durch finanzielle Leistungen an Dritte besonders belastet, sondern solche Belastungen traten häufig auf, etwa für die Landkreise und kreisfreien Städte bei Leistungen der Sozialhilfe. Da die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips gerade eine finanzielle Entlastung der Kommunen bewirken sollte, liegt es vor diesem Hintergrund nahe, auch Finanzierungspflichten als von dieser Bestimmung mit umfasst anzusehen.

[123] So StGH BW, Urteil vom 2. Juni 1956, VBlBW 1956, S. 168 f, dem folgend *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 89 f.; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 222; *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (419).

[124] Siehe bereits oben im Abschnitt D.II.10. das Urteil vom 8. Dezember 1998 im Verfahren LVG 10/97, LVerfGE 9, 368 (383 f.).

Bei **systematischer** Betrachtung könnte man den getrennten Aufwandsersatz für einzelne Aufgaben jedoch als einen Ausnahmefall verstehen, der deshalb eng auszulegen und nur auf die Übertragung von Sachaufgaben zu beziehen wäre. Eine konkrete Finanzierungsregelung als Ausgleich für eine auferlegte konkrete Finanzierungsverpflichtung könnte einen Widerspruch in sich darstellen, weil die übertragene Finanzierungspflicht dann der Sache nach (jedenfalls zum Teil) beim Land verbliebe und die Übertragung im Ergebnis leerlaufen müsste.[125] Der Ausgleich sonstiger Belastungen, wozu auch die Auferlegung von Finanzierungspflichten zählte, müsste dann alleine über den kommunalen Finanzausgleich erfolgen.

Indes sind die Auferlegung einer Finanzierungspflicht und die Überbürdung einer Sachaufgabe funktionell äquivalent. Die Finanzierungspflicht stellt die **Fortsetzung der Sachaufgabe** mit anderen Mitteln dar.[126] Auch gebührt dem kommunalen Finanzausgleich kein Finanzierungsvorrang vor dem Konnexitätsprinzip. Im Gegenteil wurde im Jahr 2004 mit dem Konnexitätsprinzip eine weitere Säule der Kommunalfinanzierung in der Landesverfassung verankert, der als speziellere Regelung in ihrem Anwendungsbereich sogar Vorrang vor dem allgemeinen kommunalen Finanzausgleich zukommt.

Unter **teleologischen** Aspekten könnte gegen eine Erstreckung des Konnexitätsprinzips auf die Auferlegung von Finanzierungspflichten sprechen, dass wegen des verbleibenden Eigenanteils freier Träger die Kommunen hier nicht in gleicher Weise belastet werden, wie bei einer von ihnen selbst wahrzunehmenden Sachaufgabe. Insofern könnte eine teleologische Reduktion des Art. 78 Abs. 3 LV NRW geboten erscheinen.

Jedoch eröffnete eine solche Interpretation **Umgehungsmöglichkeiten** des Art. 78 Abs. 3 LV NRW viel Raum.[127] Der Landesgesetzgeber könnte auch in anderen Feldern der Leistungsverwaltung den Kommunen nicht mehr eine Sachaufgabe übertragen, welche die Konnexitätsverpflichtung auslöste, sondern sie zur Finanzierung der von einem privaten Dritten wahrgenommenen Aufgabe verpflichten, was dann keinen Ausgleichsanspruch der Kommunen gegen das Land nach sich zöge. Vielmehr sind vom Regelungszweck des Konnexitätsprinzips her gedacht Sachaufgabe und Finanzierungsaufgabe vergleichbar; die Sachaufgabe verursacht mittelbar Ausgaben, die Finanzierungspflicht unmittelbar. Dabei erscheinen die Kommunen bei der Auferlegung einer Finanzierungspflicht insofern als noch schutzwürdiger, weil sie bei der Erfüllung einer Sachaufgabe durch besonders wirtschaftliche Gestaltung des Verwaltungsvollzugs die ihnen entstehenden Kosten noch senken können, während

[125] So die Argumentation des LVerfG LSA im Verfahren LVG 10/97, LVerfGE 9, 368 (383 f.).
[126] Vgl. BVerfGE 83, 363 (385); BVerwGE 101, 99 (108), zustimmend *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (986), *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (421).
[127] Davor warnt *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 222.

ihnen dies bei der betragsmäßig fixierten Finanzierung fremder Aufgabenerledigung hinsichtlich dieser Zweckausgaben verwehrt ist.

Betrachtet man die **Funktionen des Konnexitätsprinzips**, so legen sowohl die präventive Schutzfunktion[128] für die Kommunen als auch die repressive Ausgleichsfunktion[129] die Erstreckung des Prinzips auch auf die Auferlegung von Finanzierungspflichten nahe. Denn bezöge sich das Konnexitätsprinzip nicht auch auf diese Finanzierungspflichten, so wären die Kommunen nicht mehr vor der Auferlegung weiterer solcher Pflichten geschützt.[130] Sie könnten nach Auferlegung solcher Pflichten dann auch keinen Kostenersatz mehr beanspruchen. Damit entfiele auch die Warnfunktion[131] für den Gesetzgeber. Auch Transparenzgesichtspunkte[132] sprechen für die Einbeziehung der Finanzierungspflichten in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips. Erfolgte dies nicht, ergäbe sich nicht mehr aus den Finanzierungspflichten auferlegenden Gesetzen oder anderen in engem zeitlichen Zusammenhang damit erlassenen Vorschriften, welche finanziellen Belastungen den Hoheitsträgern durch diese Pflichten entstehen und welcher Hoheitsträger letztlich diese Lasten zu tragen hat.

Es ist daher festzuhalten, dass auch die Auferlegung einer Finanzierungspflicht eine Aufgabe i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW darstellt.

2. Öffentliche Aufgabe

Es muss sich gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW ferner um eine „öffentliche […] Aufgabe“ handeln. Öffentliche Aufgabe ist in diesem Zusammenhang der Oberbegriff für staatliche und kommunale Aufgaben.[133] In Nordrhein-Westfalen ist es daher – im Unterschied etwa zum Saarland[134] – für die Geltung des Konnexitätsprinzips unerheblich, ob es sich ursprünglich um eine staatliche Aufgabe handelte oder um die Umwandlung einer vormals freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe in eine pflichtige Aufgabe. Es bedarf deshalb zumindest für Nordrhein-Westfalen keiner Erörterung, ob die Kinderbetreuung im Elementarbereich ursprünglich eine staatliche oder eine freiwillige kommunale Aufgabe darstellte.

---

[128] Siehe dazu *Dombert*, LKV 2011, 353 (356 f.); *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 16 ff.; *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (491).

[129] Vgl. *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 18.

[130] Ebenso *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (986).

[131] Zur Bedeutung der Warnfunktion des Konnexitätsprinzips siehe *Dombert*, LKV 2011, 353 (357); *Faber*, NWVBl. 2014, 8 (14 f.); *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 18 f.; *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (87); *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (418); *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (491).

[132] Zur Transparenzfunktion siehe *Dombert*, LKV 2011, 353 (357); *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (491).

[133] Aufgaben sonstiger Hoheitsträger wie der öffentlich-rechtlichen Personalkörperschaften, die etwa in Art. 57 Abs. 4 S. 5 NdsLV ebenfalls in das dortige Konnexitätsprinzip einbezogen werden, spielen für die in diesem Gutachten zu erörternde Fragestellung keine Rolle.

[134] Siehe Art. 120 Abs. 1 S. 1 SaarlLV.

Der öffentliche Charakter der Aufgabe wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass die sozialrechtlichen Vorschriften einen Vorrang privater Träger bei der Kinderbetreuung im Elementarbereich vorsehen.[135] Denn es geht nicht um die Kinderbetreuung als Sachaufgabe selbst, sondern um die Finanzierung der Kinderbetreuung. Diese Finanzierungspflicht aus öffentlichen Kassen stellt aber eine öffentliche Aufgabe dar.

3. Bestimmte öffentliche Aufgabe

Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW verlangt für das Eingreifen des Konnexitätsprinzips ferner, dass es sich um eine „bestimmte[…] öffentliche[…] Aufgabe" handeln muss. Durch dieses Bestimmtheitsgebot soll die Übertragung einer Aufgabe von den allgemeinen Rahmenbedingungen für die kommunale Tätigkeit abgegrenzt werden, welche die Kommunen in gleicher Weise wie einen Privaten treffen.[136] Dazu zählen bspw. bauordnungsrechtliche Vorschriften, die für kommunale wie für private Bauherrn gelten.

Im Fall der Erhöhung der Kindpauschale könnte möglicherweise keine in diesem Sinne „bestimmte" öffentliche Aufgabe vorliegen, wenn die Erhöhung der Kindpauschale sich an Lohn- und Sachkostensteigerungen orientierte, die nicht nur die Kommunen, sondern auch die privaten Träger von Kindertagesstätten sowie jeden beliebigen Dritten treffen. Das Gleiche könnte gelten, wenn der Prozentsatz des § 19 Abs. 2 KiBiz erhöht würde, um einen Inflationsausgleich für die privaten Träger der Kindertagesstätten zu erreichen. Indes belastet zwar die allgemeine Preissteigerung neben den Kommunen auch jeden Privaten, die Verpflichtung, die gestiegenen Kosten eines anderen durch erhöhte Zahlungen auszugleichen, trifft nach der geplanten Neufassung des § 19 Abs. 2 KiBiz aber nur die Kommunen. Nur ihnen würde eine solche Verpflichtung zum Inflationsausgleich[137] durch erhöhte Finanzierungspflichten auferlegt. Es würde durch die angestrebte Novellierung des § 19 Abs. 2 KiBiz aber kein beliebiger Dritter ebenfalls zu erhöhten Zahlungen an Leistungsempfänger zwecks Inflationsausgleichs verpflichtet. Aus diesem Grund stellt die Erhöhung der Kindpauschale als Auferlegung einer Finanzierungspflicht eine bestimmte öffentliche Aufgabe i.S.d. Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW dar.

II. Zurechenbare konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz

Die Erhöhung der Kindpauschale des § 19 Abs. 2 KiBiz, sei es durch Erhöhung des Prozentsatzes, sei es durch eine Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen, müsste zudem eine konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz darstellen (1.), die dem Land Nordrhein-Westfalen zuzurechnen sein müsste (2.).

---

[135] Vgl. zum Vorrang freier Träger § 4 Abs. 2 SGB VIII.
[136] Siehe *Engels,* VerwArch 102 (2011), 285 (290 f.); *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (90); kritisch dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 229.
[137] Und gegebenenfalls auch darüber hinaus.

1. Konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz

Das Konnexitätsprinzip greift nur ein, wenn für die betroffenen Kommunen eine Aufgabendifferenz gegeben ist.[138] Dies bedeutet, dass zwei Konstellationen miteinander zu vergleichen sind, und zwar die Lage der Kommunen nach In-Kraft-Treten des möglicherweise das Konnexitätsprinzip auslösenden Gesetzes mit derjenigen ohne dieses Gesetz. Ergibt sich im Vergleich dieser beiden Situationen eine Differenz im kommunalen Aufgabenbestand, liegt Konnexitätsrelevanz vor. Eine solche Aufgabendifferenz kann nach der nordrhein-westfälischen Regelung zum einen durch die Übertragung neuer Aufgaben, zum anderen durch die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben eintreten.

a) Übertragung neuer Aufgaben?

Die Erhöhung der Kindpauschale gemäß § 19 Abs. 2 KiBiz, sei es durch Erhöhung des Prozentsatzes, sei es durch eine Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen, könnte die Übertragung einer neuen Aufgabe gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 LV NRW darstellen. Allerdings zählt die Pflicht zur Leistung von Kindpauschalen an die Träger der Kindertagesstätten schon bisher zu den Aufgaben der Kommunen. Die Rechtsnatur dieser Aufgabe ändert sich auch nicht, etwa von einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe zu einer pflichtigen, weil den Kommunen auch schon bislang diese Zahlungen vorgeschrieben sind und sie nicht etwa auf freiwiller Grundlage geleistet wurden. Daher sind weder die Erhöhung des Prozentsatzes noch die Verknüpfung mit Lohn- und Sachkostensteigerungen als die Übertragung einer neuen Aufgabe auf die Kommunen anzusehen.

b) Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben

Die Erhöhung der Kindpauschale könnte aber als die Veränderung (cc)) einer bestehenden (aa)) und übertragbaren (bb)) Aufgabe gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 Alt. 2 LV NRW anzusehen sein.

aa) Bestehende Aufgabe

Die Pflicht der Kommunen mit Jugendamt, eine Kindpauschale gemäß § 19 Abs. 2 KiBiz an die Träger der Kindertagesstätten zu zahlen, stellt schon bisher eine kommunale Aufgabe dar.

bb) Übertragbare Aufgabe

Diese Aufgabe ist auch eine übertragbare Aufgabe und keine Existenzaufgabe der Kommunen.[139] Denn die Finanzierungspflicht könnte auch unmittelbar von dem Land Nordrhein-Westfalen wahrgenommen werden, ohne dass sich deswegen an dem Bestand und dem Wesen der Kommunen etwas

[138] Siehe dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 237; *Aker*, VBlBW 2008, 258 (262); *Engelken*, DÖV 2011, 745 (749); *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270 (271); *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (494).

[139] Zum Ausschluss von Existenzaufgaben aus dem Konnexitätsprinzip siehe *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 233, sowie *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 172 f.; sowie dies., NWVBl. 2015, 130 (133); kritisch dazu jüngst *Trips*, NVwZ 2015, 102 (103 f.).

änderte. Dies wird weiterhin dadurch deutlich, dass zum einen auch kreisangehörige Gemeinden ohne Jugendamt bestehen, die dann folgerichtig auch keine Kindpauschale nach § 19 Abs. 2 KiBiz zu zahlen haben, und zum anderen Landkreise insoweit keine Kindpauschale entrichten müssen als ihre kreisangehörigen Gemeinden über ein Jugendamt verfügen und in deren Gebiet an Stelle des Landkreises tätig werden.

cc) Veränderung einer bestehenden und übertragbaren Aufgabe

Die bestehende und übertragbare Aufgabe der Leistung der Kindpauschale gemäß § 19 Abs. 2 KiBiz müsste auch verändert werden. Dies ist für die Erhöhung des Prozentsatzes (1)) und die Verknüpfung an Lohn- und Preissteigerungen (2)) gesondert zu untersuchen.

(1) Erhöhung des Prozentsatzes

Folge der Erhöhung des Prozentsatzes gemäß § 19 Abs. 2 KiBiz wäre, dass die Zahlungen des Jugendamtes an die Träger der Kindertagesstätte gemäß § 20 KiBiz zunähmen. Diese würden vom Land aber nur in den Prozentsätzen des § 20 KiBiz der Kindpauschale anteilig ersetzt werden. So stiegen zwar die Landeszuschüsse ebenfalls an, es verbliebe aber eine wachsende Lücke, die von den Kommunen selbst zu tragen wäre. Die Aufgabe Finanzierungspflicht veränderte sich damit quantitativ; es ist aber fraglich, ob auch solche rein quantitativen Veränderungen dem Art. 78 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 LV NRW unterfallen.[140]

Der **Wortlaut** der Norm erscheint insoweit nicht eindeutig. Einerseits könnte man „Veränderung“ als Gegenbegriff zur Erhöhung begreifen und unter einer Veränderung lediglich den Wechsel des Wesens einer Aufgabe fassen. Dann wäre die Erhöhung des Prozentsatzes nicht konnexitätsrelevant. Andererseits könnte man Veränderung auch als Oberbegriff für die qualitative und die quantitative Veränderung deuten, womit die Erhöhung des Prozentsatzes ebenfalls erfasst wäre.

Zudem zeigt gerade die Regelung über die wesentliche Abweichung in Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW, dass auch solche quantitativen Veränderungen erfasst werden sollen. Überdies klaffte eine **Schutzlücke** im Konnexitätsprinzip zwischen der konnexitätsrelevanten Übertragung einer Aufgabe und ihrer dann nicht konnexitätsrelevanten Ausdehnung, sollten solche quantitativen Veränderungen nicht erfasst werden.

[140] *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81 (86), hält Veränderungen von Standards, wozu er auch die Erhöhung von Finanzierungspflichten, zählen dürfte, nur für konnexitätsrelevant, wenn sie auf einer verbindlichen gesetzlichen Grundlage beruhen. Dies wäre hier bei einer Veränderung der Kindpauschale nach § 19 Abs. 2 KiBiz zu bejahen. Hingegen erachten *Dombert*, LKV 2011, 353 (354) und *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 159, jede quantitative Veränderung jenseits der Bagatellschwelle für konnexitätsrelevant.

Auch die **Funktionen** des Konnexitätsprinzips liefern Anhaltspunkte für die Behandlung quantitativer Veränderungen: Die Schutzfunktion[141] des Konnexitätsprinzips legt nahe, die Kommunen auch vor solchen schleichenden Kostensteigerungen zu bewahren. Zwar ließe sich unter dem Blickwinkel der Ausgleichsfunktion des Konnexitätsprinzips argumentieren, dass Steigerungen der kommunalen Finanzierungspflichten zumindest bis zur Höhe der Inflationsrate regelmäßig durch kommunale Steuermehreinnahmen gedeckt werden könnten. Jedoch sind solche Steuermehreinnahmen keineswegs sicher und treten vielfach erst zeitverzögert auf, weshalb auch die Ausgleichsfunktion nahelegt, auch solche Erhöhungen zu erfassen. Unter Transparenzgesichtspunkten könnte indes die Einbeziehung von Erhöhungen des Prozentsatzes insofern nicht geboten sein, weil sich ausgehend von dem ursprünglichen Wert durch mehrmalige Multiplikation mit dem Prozentsatz die Belastung auch in einem zukünftigen Jahr berechnen lassen könnte. Indes sind auch solche Belastungen nur durch weitere Rechenoperationen zu ermitteln und nicht ohne Weiteres dem Kinderbildungsgesetz zu entnehmen. Auch die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips legt nahe, solche an Prozentsätzen orientierten Erhöhungen zu erfassen, weil anderenfalls die Belastung der Kommunen mit Jugendamt durch jeweils jährlich prozentual steigende Finanzierungspflichten eine solche Eigendynamik entfalten könnte, dass diese für den Landesgesetzgeber nicht mehr erkennbar und damit auch nicht mehr beherrschbar wäre.

Daher stellt die Erhöhung des Prozentsatzes die Veränderung einer bestehenden und übertragbaren Aufgabe dar.

(2) Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen

Zu untersuchen bleibt, ob dies auch gilt, wenn die Kindpauschale gemäß § 19 Abs. 2 KiBiz nicht prozentual erhöht wird, sondern eine Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen erfolgt.

Aus der Sicht der Kindertagesstätten als Empfängerin der Kindpauschale verbesserte sich dadurch nichts, weil ihre Ausgaben inflationsbedingt ohnehin stiegen und die Anknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen nur einen Inflationsausgleich darstellte. Aus der für das Konnexitätsprinzip hingegen maßgebenden Perspektive der Kommune als Leistende der Kindpauschale erhöhte sich ihre Verpflichtung.

Zwar ließe sich damit argumentieren, dass bei einem reinen Inflationsausgleich auch die Steuereinnahmen und die übrigen Erträge der Kommunen in vergleichbarer Höhe stiegen, so dass die relative Belastung der Kommunen gleichbliebe und insofern keine konnexitätsrelevante Mehrbelastung vorläge. Indes schlägt sich eine allgemeine Steigerung der Lohn- und Sachkosten nicht automatisch nieder in kommunalen in gleicher Höhe steigenden Erträgen. Auch sonst sind Erträge und Aufwendun-

[141] Siehe zu dieser Funktion *Bertrams*, Stern-FS, 2012, S. 3 (6).

gen der Kommunen nicht inflationsindiziert. Im Übrigen dürfte auch mit der Anknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen keine Umgehungsmöglichkeit für das Land geschaffen werden.

Vor dem Hintergrund des Art. 78 Abs. 3 S. 2 und 4 LV NRW, wonach nur wesentliche Belastungen bzw. wesentliche Abweichungen von der Kostenfolgeschätzung erfasst werden, ließe sich argumentieren, dass ein reiner Inflationsausgleich niemals eine solche wesentliche Abweichung darstellen kann, sondern lediglich die bisherige Belastung der Kommunen fortschreibt. Indes kann die Wesentlichkeit einer Belastung sich auch daraus ergeben, dass eine vormals festgelegte Belastung durch jährliche Steigerungen – und seien sie auch jeweils nur in Höhe der aktuellen Inflationsrate – weiter zunimmt, ohne dass gerade ein entsprechender Ausgleich erfolgt.

Betrachtet man die Funktionen des Konnexitätsprinzips, so gilt für eine angestrebte Verknüpfung mit Lohn- und Preiskostensteigerungen Folgendes: Zwar erfolgt keine Übertragung neuer Aufgaben, weshalb man das Eingreifen der Schutzfunktion verneinen könnte. Indes beschränkt sich die Schutzfunktion nicht auf die Übertragung neuer Aufgaben, sondern erfasst auch die Veränderung bestehender Aufgaben. Der Schutz der Kommunen vor finanzieller Überlastung würde aber ausgehöhlt, könnte der Gesetzgeber folgenlos deren zunehmende Belastung auch in den kommenden Jahren beschließen. Was die Ausgleichsfunktion des Konnexitätsprinzips anbelangt, so scheint gegen deren Beeinträchtigung zunächst zu sprechen, dass prozentual auch weiterhin derselbe Anteil der (erhöhten) Kindpauschale von dem Land ersetzt wird. Indes bliebe bei dieser rein relativen Betrachtung unberücksichtigt, dass auch bei einer anteiligen Erhöhung des Landeszuschüsse an die Kommunen mit Jugendamt, die absolute Belastung der Kommunen bei einer inflationsbedingten Erhöhung der Kindpauschale natürlich weiter anstiege. Daher ist auch bei dieser Vorgehensweise die Ausgleichsfunktion des Konnexitätsprinzips betroffen.

Unter Transparenzgesichtspunkten könnte indes die Berücksichtigung der Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen nicht erforderlich sein, weil sich auch hier ausgehend von dem ursprünglichen Wert durch mehrmalige Multiplikation mit der Inflationsrate die Belastung in einem späteren Jahr berechnen ließe. Allerdings ist vorab die jeweilige Inflationsrate nicht bekannt, so dass in dieser Konstellation noch stärker als bei der prozentualen Erhöhung die zukünftige finanzielle Belastung der Kommunen mit Unwägbarkeiten beschwert wäre. Bei dieser Fallgestaltung wäre sowohl für die Kommunen als auch für den Gesetzgeber die Belastung in kommenden Jahren noch weniger prognostizierbar als bei der prozentualen Erhöhung. Damit würde auch die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips beeinträchtigt, denn dem Gesetzgeber würde gar nicht mehr vor Augen geführt, welche Belastung er für die Kommunen in den Folgejahren vorsähe.

Aus diesen Gründen stellt auch die Verknüpfung der Erhöhung der Kindpauschale mit Lohn- und Sachkostensteigerungen eine konnexitätsrelevante Veränderung einer bestehenden und übertragbaren Aufgabe dar.

2. Zurechnung zum Land Nordrhein-Westfalen

Diese konnexitätsrelevante Aufgabendifferenz müsste dem Land Nordrhein-Westfalen als dem aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW Verpflichteten auch zurechenbar sein.[142] Zwar hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen jüngst die Zurechnung zum Land verneint, wenn auf Grund einer bereits vor Jahren erlassenen Zuständigkeitsregelung für die Kommunen eine Änderung des Bundesrechts diese zu erhöhten Aufwendungen zwingt.[143]

Diese Rechtsprechung ist jedoch auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Zwar finden sich in §§ 22 ff. SGB VIII bundesrechtliche Vorgaben für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege, doch besteht ein ausdrücklicher Vorbehalt in § 26 SGB VIII, der dem Landesgesetzgeber einen eigenen Gestaltungsspielraum eröffnet. Vor allem aber sind Erhöhungen der Kindpauschale nicht in der Weise bundesrechtlich vorgegeben, dass dem Landesgesetzgeber hier kein Spielraum mehr verbliebe. Sowohl eine Erhöhung des Prozentsatzes des § 19 Abs. 2 KiBiz als auch die Verknüpfung mit Lohn- und Sachkostensteigerungen wären daher jeweils dem Land Nordrhein-Westfalen zurechenbar.

III. Konnexitätsrelevante Mehrbelastung

Neben der konnexitätsrelevanten Verpflichtung und der zurechenbaren konnexitätsrelevanten Aufgabendifferenz müsste für ein Eingreifen des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW auch noch eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung der Kommunen vorliegen.[144] Dies setzt voraus, dass die Aufgabenveränderung kausal (2.) für eine Mehrbelastung (1.) sein müsste, die auch nach Anrechnung etwaiger Vorteile (3.) noch bestände und nicht bloß eine Bagatelle (4.) darstellte.

1. Mehrbelastung

Auch hinsichtlich der Mehrbelastung wäre wieder zu unterscheiden zwischen der Erhöhung des Prozentsatzes (a)) und der Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen (b)).

---

[142] Siehe zu diesem Erfordernis *Bertrams*, Stern-FS, 2012, S. 3 (7).
[143] Siehe das Verfahren VerfGH 11/13.
[144] Vgl. *Jäger,* Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 181 ff.

a) Erhöhung des Prozentsatzes

Bei einer Erhöhung des Prozentsatzes gemäß § 19 Abs. 2 KiBiz stiege die von dem Jugendamt an die Träger der Kindertagesstätten zu zahlende Kindpauschale entsprechend, das Land leistete aber den Kommunen mit eigenem Jugendamt nur einen anteiligen Ausgleich. In Höhe des nicht durch das Land finanzierten Anteils stiege die Belastung der Kommunen entsprechend.

b) Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen

Erfolgte eine Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen, führte auch dies zu einer Steigerung der Kindpauschale. Selbst wenn die Zuschüsse des Landes ebenfalls in derselben Höhe stiegen, nähme auch in diesem Fall die absolute Belastung der Kommunen mit eigenem Jugendamt weiter zu.

2. Kausalität zwischen Mehrbelastung und Aufgabenübertragung

Die Mehrbelastung der Kommunen müsste durch die Aufgabenübertragung verursacht worden sein. Hier ist die Äquivalenztheorie anzuwenden, wonach eine Ursache dann für einen Erfolg kausal ist, wenn sie nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiele. Die Erhöhung der Kindpauschale durch den Landesgesetzgeber, sei es in Form einer Erhöhung des Prozentsatzes, sei es in Gestalt einer Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen, kann nicht hinweggedacht werden, ohne dass die Mehrbelastung der Kommunen mit eigenem Jugendamt entfiele. Die Erhöhung der Kindpauschale ist daher ursächlich für die kommunale Mehrbelastung.

3. Anrechnung von Vorteilen

Bei der Untersuchung einer möglichen konnexitätsrelevanten Mehrbelastung der Kommunen darf nicht einseitig die Ausgabenseite in den Blick genommen werden, sondern es sind auch mögliche finanzielle Vorteile der Kommunen zu berücksichtigen.[145] Dazu zählen etwa Einnahmen aus Beiträgen, Gebühren und privatrechtlichen Entgelten (a)), Entlastungen an anderer Stelle und Ersparnisse sonstiger Aufwendungen (b)) sowie Synergieeffekte (c)).

a) Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren sowie privatrechtlichen Entgelten

Die Erhöhung der Kindpauschale nach § 19 Abs. 2 KiBiz führt nicht automatisch zu einer Erhöhung der Elternbeiträge nach § 23 KiBiz, denn diese werden nicht prozentual geleistet in Höhe eines bestimmten Anteils an der jeweiligen Kindpauschale, sondern sie sind im Wesentlichen abhängig von der gewählten Betreuungsform des Kindes und dem Einkommen der Eltern. Möglicherweise könnte eine Erhöhung der Kindpauschale durch die Kommunen aber ganz oder teilweise ausgeglichen werden durch eine Erhöhung dieser Elternbeiträge. Dabei sind drei Fälle zu unterscheiden, und zwar die Erhöhung der Beiträge (aa)), der Verzicht auf eine soziale Staffelung (bb)) und die Beitragserhebung im letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung (cc)).

[145] Siehe dazu *Huber / Wollenschläger,* VerwArch 100 (2009), 305 (328); *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (90).

aa) Erhöhung der Elternbeiträge

Eine Erhöhung der Elternbeiträge durch Änderung der entsprechenden kommunalen Beitragssatzungen erschiene theoretisch denkbar, denn absolute, rechnerische Obergrenzen für die Höhe der Elternbeiträge setzen derzeit weder § 90 SGB VIII noch § 23 KiBiz. Rein praktisch mag zwar in manchen Kommunen Nordrhein-Westfalens derzeit noch ein gewisser wirtschaftlicher Spielraum für eine solche Erhöhung der Beiträge bestehen, doch in der Mehrzahl der Kommunen dürften die Möglichkeiten der Beitragserhebung schon weitgehend ausgeschöpft sein. Hier wäre im Rahmen des nach § 7 KonnexAG vorgesehenen Beteiligungsverfahrens der kommunalen Spitzenverbände zu prüfen, ob ein Abzug um eine solche Erhöhung der Elternbeiträge nach § 3 Abs. 4 KonnexAG auch unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 GG in Betracht kommen kann.

bb) Verzicht auf eine soziale Staffelung

Möglicherweise ließe sich eine teilweise Entlastung der Kommunen von den Kosten durch die Erhöhung der Kindpauschale nach § 19 Abs. 2 KiBiz auch noch durch den Verzicht auf eine soziale Staffelung der Elternbeiträge erreichen.

Derzeit sieht § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII lediglich vor, dass Kostenbeiträge zu staffeln sind, soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt. Allerdings ist gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen in § 23 Abs. 5 S. 1 KiBiz geregelt, dass eine solche soziale Staffelung zu erfolgen hat. Da also das Land Nordrhein-Westfalen an dieser Stelle von der bundesrechtlich eingeräumten Möglichkeit, auf eine soziale Staffelung zu verzichten, keinen Gebrauch gemacht, sind die Kommunen nach geltendem Bundes- und Landesrecht daher zu einer sozialen Staffelung der Elternbeiträge verpflichtet.

Das Land Nordrhein-Westfalen wäre aber durch die Vorgaben des § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII nicht daran gehindert, durch eine Änderung des § 23 Abs. 5 S. 1 KiBiz den Kommunen als Trägern des Jugendamtes künftig keine soziale Staffelung der Elternbeiträge mehr vorzuschreiben. Auch in diesem Fall wären allerdings die Vorgaben des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 GG zu beachten. Zwar verlangt dieses Staatsstrukturprinzip nicht, bei allen Gebühren und Beiträgen eine soziale Staffelung vorzusehen, weil ja beide Abgabenarten auch die Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer Leistung (Gebühr) oder für die entsprechende Möglichkeit der Inanspruchnahme (Beitrag) darstellen. Allerdings dürfte die Belastung der Eltern mit Elternbeiträgen einen solchen Umfang erreichen, dass hier auch unabhängig von § 90 SGB VIII eine soziale Staffelung naheläge. Dies wird noch durch den Schutz von Ehe und Familie gemäß Art. 6 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich unterstrichen. Letztlich eröffnete sich daher auch bei einer Änderung des § 23 Abs. 5 S. 1 KiBiz für die Kommunen als Träger des Jugendamtes nur wenig Spielraum für Beitragsangleichungen.

cc) Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr

Als weitere Entlastungsmaßnahme für die Kommunen mit eigenem Jugendamt könnte auch die Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr gemäß § 23 Abs. 3 S. 1 KiBiz durch den Landesgesetzgeber auf den Prüfstand gestellt werden. Bundesrechtlich ist eine Beitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr nicht vorgeschrieben. Auch Gründe des Sozialstaatsprinzips sowie des Schutzes der Familie gebieten keine Beitragsfreiheit über die notwendigen sozialen Staffelungen und Befreiungstatbestände schon für die früheren Kindergartenjahre hinaus. Denn was in den früheren Lebensjahren des Kindes dessen Eltern finanziell zuzumuten war, das dürfte grundsätzlich auch im letzten Kindergartenjahr finanziell zu tragen sein.

So handelt es sich bei der Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr um eine grundlegende politische Entscheidung, die nicht verfassungsrechtlich determiniert ist. Solange jedenfalls der Landesgesetzgeber am Gebot der Beitragsfreiheit gemäß § 23 Abs. 3 S. 1 KiBiz festhält, ist es den Kommunen verwehrt, gleichwohl Beiträge zu erheben. Eine konnexitätsrelevante Entlastung wäre nur bei Aufhebung des Verbots der Beitragserhebung im letzten Kindergartenjahr berücksichtigungsfähig.

b) Entlastung an anderer Stelle, Ersparnis sonstiger Aufwendungen

Das Konnexitätsprinzip in seiner Ausgestaltung in Nordrhein-Westfalen lässt es auch zu, dass die Kommunen an anderer Stelle entlastet werden und diese anderweitige Entlastung im Rahmen der Vorteilsanrechnung berücksichtigt wird.[146]

Theoretisch denkbar wäre es etwa, dass das Jugendamt einen geringeren Mietzuschuss nach § 20 Abs. 2 KiBiz oder geringere Zuschüsse für Eingruppen-Kindertagesstätten und Waldkindergärten nach § 20 Abs. 3 KiBiz zu leisten hätte oder dass die Landesbeteiligung an diesen Zuschüssen gemäß § 21 Abs. 8 KiBiz erhöht würde. Eine Verringerung der kommunalen Zuschüsse gemäß § 20 Abs. 2, 3 KiBiz liefe aber dem politischen Ziel einer Stärkung der finanziellen Ausstattung der Kindertagesstätten zuwider, und an Stelle einer Erhöhung des Landesanteils an diesen weiteren Zuschüssen könnte auch der Landesanteil an der Kindpauschale gesteigert werden.

Erwogen werden könnte aber, den kommunalen Verwaltungsaufwand zu senken, etwa durch eine Vereinheitlichung von Stichtagen, den verstärkten Gebrauch pauschalierter Verwendungsnachweise oder die Rückführung der Formenvielfalt an Kindertagesstätten[147]. Dieser geminderte Verwaltungsaufwand führte zu geringeren Verwaltungskosten, die im Rahmen eines Vorteilsausgleichs berücksichtigt werden könnten.

---

[146] Vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 254; *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (423); *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81 (90), siehe speziell für Bayern *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270 (273).

[147] Derzeit bestehen etwa unter anderem „reguläre“ Kindertagesstätten, Waldkindergärten, § 20 Abs. 2 S. 2 KiBiz, Familienzentren, § 16 KiBiz, und plus-Kitas, § 16a KiBiz.

Aus Gründen der Vollständigkeit soll noch darauf hingewiesen werden, dass auch andere Einsparmöglichkeiten für die Kommunen außerhalb des Kinderbildungsgesetzes, die in engem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer Erhöhung der Kindpauschalen erfolgten, ebenfalls zu berücksichtigen wären – diese sind aber derzeit nicht ersichtlich.

c) Synergieeffekte

Zu berücksichtigende Einsparmöglichkeiten können sich auch aus Synergieeffekten ergeben. Möglicherweise sollte die Zulassung von Jugendämtern in mittleren und großen kreisangehörigen Städten gemäß § 2 KJGH-AG überdacht werden, um Verwaltungskosten zu senken. Dies liefe allerdings einer gewünschten ortsnahen Erledigung von Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zuwider.

4. Überschreiten der Bagatellschwelle

Gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW hat nur bei einer „wesentlichen Belastung" der Kommunen ein Ausgleich zu erfolgen.[148] Es besteht weitgehend Einigkeit, dass diese Voraussetzung im Sinne eines finanziellen Schwellenwertes zu verstehen ist.[149] Zwar legen weder die nordrhein-westfälische Landesverfassung noch das KonnexAG eine bezifferte Grenze fest, indes wird derzeit weitestgehend die Regelung in dem bereits erwähnten rheinland-pfälzischen Konnexitätsausführungsgesetz[150] zur Orientierung herangezogen, wonach eine wesentliche Mehrbelastung der betroffenen Kommunen vorliegen soll, wenn deren jährliche Belastung in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 Euro / Einwohner liegt.[151] Es sind keine Gesichtspunkte ersichtlich, die gegen eine Heranziehung dieses Schwellenwertes auch für Nordrhein-Westfalen sprächen.[152]

Bezogen auf eine Einwohnerzahl von ca. 17,6 Millionen, läge danach eine wesentliche Belastung der Kommunen vor, soweit – bezogen auf das gesamte Land – die Kosten aus der Erhöhung der Kindpauschale 4,4 Millionen Euro überstiegen. Ohne an dieser Stelle in eine verwaltungswissenschaftliche Detailbetrachtung einzusteigen, dürfte dieser Wert sowohl bei einer Erhöhung des Prozentsatzes als auch bei einer Anknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen deutlich übertroffen werden. Es läge in beiden Fällen nicht nur eine Bagatellbelastung vor.

---

[148] Kritisch zu dieser Einschränkung äußern sich *Meier / Greiner*, NWVBl. 2005, 92 (93).

[149] Siehe dazu *Engels,* VerwArch 102 (2011), 285 (293); *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 239, und *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (88). *Meier / Greiner*, NWVBl. 2005, 92 (94) hingegen wollen für die Bestimmung der Wesentlichkeit auf die verbleibende freie Spitze abstellen. *Buschmann / Freimuth*, NWVBl. 2005, 365 (368), betonen die Einordnung der Wesentlichkeit als unbestimmten Rechtsbegriff.

[150] Siehe Abschnitt D.II.7. dieses Gutachtens sowie *Kluth*, LKV 2009, 337 (341).

[151] Einen noch niedrigeren Schwellenwert von nur 0,10 Euro / Einwohner legt § 3 Abs. 11 S. 2 KonnexAG BW zu Grunde. Siehe dazu *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (988). Für eine besonders niedrige Schwelle plädiert nun *Trips*, NVwZ 2015, 102 (106).

[152] Ebenso *Jäger*, NWVBl. 2015, 130 (133).

Auf die Einbeziehung anderer kostenträchtiger Maßnahmen, die zwar nicht einzeln, aber in ihrer Zusammenschau den Schwellenwert überschritten, käme es nicht mehr an.

IV. Ergebnis zu E.

Sowohl durch eine Erhöhung des Prozentsatzes der Steigerung der Kindpauschale als auch bei einer Anknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen veränderte sich für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die Träger eines Jugendamtes sind, eine bestehende und übertragbare Aufgabe. Diese Veränderung wäre konnexitätsrelevant und dem Land Nordrhein-Westfalen zurechenbar. Daraus entstände eine kausale Mehrbelastung der Kommunen, die auch unter Berücksichtigung einer möglichen Steigerung der Elternbeiträge und Entlastungen an anderer Stelle die landesverfassungsrechtlich vorgegebene Wesentlichkeitsschwelle überschritte.

F. Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips

Da sowohl die Erhöhung des Prozentsatzes der Steigerung der Kindpauschale als auch die Anknüpfung an die Lohn- und Kostensteigerung konnexitätsrelevant sind, bleiben die Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips zu betrachten. Dabei ist zwischen den im zeitlichen Zusammenhang mit der Erhöhung der Kindpauschale eintretenden Rechtsfolgen (1.) und den später zu beachtenden Rechtsfolgen (2.) zu unterscheiden.[153]

I. Im zeitlichen Zusammenhang mit der Erhöhung der Kindpauschale eintretende Rechtsfolgen

Im zeitlichen Zusammenhang mit der Erhöhung der Kindpauschale sind zwei Rechtsfolgen zu unterscheiden, von denen die erste die Grundlage der zweiten darstellt.[154] Diese sind die Kostendeckungsregelung (1.) und der entsprechende finanzielle Ausgleich (2.).

1. Kostendeckungsregelung

Sollte eine Erhöhung der Kindpauschale erfolgen, sei es durch Erhöhung des Prozentsatzes oder durch eine Verknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen, wäre zunächst gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW eine Kostendeckungsregelung zu schaffen. Diese hätte in einem engem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung zu stehen, wie sich aus Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW ergibt, wonach „dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden“. Diese Kostendeckungsregelung müsste nicht zwingend in dem aufgabenverändernden Gesetz erfolgen, sondern könnte auch gesondert geschehen, sofern sie mindestens zeitgleich mit der Aufgabenveränderung in Kraft träte.[155] Eine Regelung in dem allgemeinen Gemeindefinanzierungsgesetz genügte hingegen nicht, weil dieses regelmäßig nicht zeitgleich mit der Aufgabenübertragung novelliert wird und zudem durch die Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen anderen Ausgleichsregeln folgt als das Konnexitätsprinzip.

Die Ausgleichsregelung müsste gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW nicht in dem Parlamentsgesetz selbst erfolgen, sondern könnte auch in einer Rechtsverordnung auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes geschehen. Dies gälte selbst dann, wenn die Aufgabenübertragung ihrerseits durch Parlamentsgesetz geschähe.

Bei Erlass dieser Kostendeckungsregelung wären die kommunalen Spitzenverbände gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 5 LV NRW zu beteiligen. Details der Beteiligung sind für Gesetz- und Verordnungsentwürfe

[153] Vgl. *Höfling / Engels*, NWVBl. 2014, 1 (3 und 7).
[154] Zu dieser Zweistufigkeit der Rechtsfolgen siehe *Worms*, DÖV 2008, 353 (360).
[155] Ebenso *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 259; *Kemmler*, DÖV 2008, 983 (987); *Schoch*, Arnim-FS, 2004, S. 411 (423).

der Landesregierung in § 7 KonnexAG geregelt; für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtages kann dieser gemäß § 10 KonnexAG die Landesregierung auffordern, ein Konsultationsverfahren nach § 7 Abs. 1, 2 KonnexAG durchzuführen.

2. Entsprechender finanzieller Ausgleich

Im Unterschied zu der früheren Rechtslage in Nordrhein-Westfalen genügte nicht der Erlass irgendeiner Kostendeckungsregelung[156], sondern gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW hätte ein „entsprechender finanzieller Ausgleich" zu erfolgen. Dies ist Ausdruck des Übergangs vom relativen / milden zum absoluten / strikten Konnexitätsprinzip, das grundsätzlich einen Vollkostenausgleich gebietet.[157]

Diese Ausgleichsregelung hat unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen und der finanzieller Leistungsfähigkeit des Landes zu erfolgen.[158] Dabei wären einerseits die Kosten (a)), andererseits die Einnahmen (b)) der Kommunen zu berechnen und die Differenz (c)) pauschaliert (d)) nach einem Verteilungsschlüssel (e)) auszugleichen.

a) Kosten

Zur Berechnung der Mehrkosten der Kommunen mit eigenem Jugendamt wären zunächst die Kosten der Veränderung der Aufgabe zu schätzen. Dafür wären in beiden Varianten der Erhöhung der Kindpauschale vor allem die Zahl der Kinder in Kindertagesstätten und das Ausmaß der Erhöhung der Kindpauschale maßgebend.[159] Der Personalaufwand zur Auszahlung der Kindpauschale dürfte sich hingegen kaum verändern, weil die Gewährung einer betragsmäßig höheren Pauschale grundsätzlich keinen größeren Aufwand verursacht als die Leistung einer betragsmäßig niedrigeren Pauschale. Auch der Sachaufwand und die Verwaltungsgemeinkosten dürften bei einer bloß höheren finanziellen Leistungspflicht des Jugendamtes an die Träger der Kindertagesstätten kaum steigen. Dies dürfte sich auf die Kosten der Überprüfung der Rechnungslegung beziehen, weil es gerade das Wesen einer Pauschale ist, keine Spitzabrechnung zu benötigen. Ein erhöhter Investitionsaufwand der Kommunen wäre gleichfalls nicht erkennbar.

b) Einnahmen und anderweitige Entlastungen

Von den auf diese Weise festgestellten Kosten wären die Einnahmen abzuziehen, wie sie sich möglicherweise aus einer Erhöhung der Elternbeiträge gemäß § 23 Abs. 1 S. 1 KiBiz in Verbindung mit der jeweiligen kommunalen Beitragssatzung ergäben. Auf die Problematik einer Erhöhung dieser Elternbeiträge wurde bereits hingewiesen. Außerdem wären weitere Entlastungen, wie sie möglicherweise

---

[156] So Art. 78 Abs. 3 LV NRW a.F.
[157] Siehe dazu *Engels,* VerwArch 102 (2011), 285 (295, 297); *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 248.
[158] Vgl. *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81 (82, 90).
[159] Vgl. insbesondere zu Fallzahlen *Huber / Wollenschläger,* VerwArch 100 (2009), 305 (327 f.).

aus der Senkung anderer Pauschalen der Kommunen an die Träger von Kindertagesstätten oder durch eine Verminderung des Verwaltungsaufwands resultierten, in Abzug zu bringen.

c) Verrechnung

Schließlich wären von den voraussichtlichen Mehrkosten, die sich aus der Erhöhung der Kindpauschalen ergäben, die geschätzten kommunalen Einnahmen und anderweitigen Entlastungen abzuziehen.[160]

d) Pauschalierter Aufwendungsersatz

Die verbleibende Mehrbelastung wäre dann auszugleichen, wobei gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 3 LV NRW der Aufwendungsersatz pauschaliert geleistet werden soll. Dies stellt keinen Freibrief für eine stark vergröbernde Ersatzleistung dar, sondern es wären die gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW notwendigen durchschnittlichen Aufwendungen zu ersetzen. Dies könnte in dem Fall der Veränderung einer Finanzierungspflicht hinsichtlich der Höhe der Zahlungen der Kindpauschale nach dem kommunalen Anteil im einzelnen Fall vergleichsweise genau berechnet, hinsichtlich der Anzahl der Zahlungsfälle geschätzt werden. Dabei dürften die bisherigen Zahlungsfälle einen vergleichsweise exakten Ausgangspunkt der Berechnung bieten.

e) Verteilungsschlüssel

Der Verteilungsschlüssel unter den Kommunen wäre nach der Zahl der Kindpauschalen zu bestimmen, wobei allerdings auch die örtlich unterschiedliche Trägerstruktur zu beachten wäre, weil die verschiedenen Träger der Kindertagesstätten ja jeweils Zuschüsse in unterschiedlicher Höhe erhalten.[161] Auch hinsichtlich der Höhe der pauschalierten Aufwendungen und deren Verteilung unter die Kommunen wären die kommunalen Spitzenverbände jeweils wieder gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 5 LV NRW und §§ 7; 10 KonnexAG zu beteiligen.

II. Künftige Rechtsfolgen

Von den Rechtsfolgen, die durch das Konnexitätsprinzip bereits durch den Erlass des aufgabenübertragenden Gesetzes ausgelöst würden, sind die weiteren Rechtsfolgen zu unterscheiden, die sich mit zeitlichem Abstand ergäben. Dabei bestände zum einen eine Beobachtungs- (1.), zum anderen eine Anpassungspflicht (2.) des Gesetzgebers.

1. Beobachtungspflicht

Aus der Pflicht des Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW, den finanziellen Ausgleich für die Zukunft anzupassen, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung festgestellt wird, ergibt sich, dass der Gesetzgeber

[160] Vgl. *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81 (90).
[161] Siehe allgemein zu verschiedenen möglichen Verteilungsschlüsseln *Meier / Greiner*, NWVBl. 2005, 92 (95), sowie *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (89).

die Belastungen der Kommunen durch das aufgabenübertragende Gesetz überhaupt zu beobachten und mit den Schätzungen zu vergleichen hat. Daher wären die finanziellen Folgen für die Kommunen, die sich durch eine Erhöhung der Kindpauschale ergeben, zu überwachen, wobei insbesondere die Anzahl der Fälle sowie mögliche Veränderungen in der Trägerstruktur[162] zu Abweichungen führen könnten. Gemäß § 4 Abs. 4 KonnexAG ist die Kostenfolgeabschätzung spätestens nach Ablauf von fünf Jahren zu überprüfen, aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW ergibt sich nichts Abweichendes.

2. Anpassungspflicht

Sollte bei der regelmäßigen Überprüfung des Landesausgleichs für die Kindpauschalen eine wesentliche Abweichung festgestellt werden oder ergäbe sich im Übrigen gemäß § 4 Abs. 4 Hs. 2 KonnexAG, dass die Annahmen der Kostenprognosen unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist, wäre die Kostenpauschale entsprechend zu erhöhen oder zu verringern. Hier gibt § 4 Abs. 4, 5 KonnexAG gleichfalls die verfassungsrechtlichen Wertungen zutreffend wieder.

In Anbetracht dessen, dass auch hier die Wesentlichkeitsschwelle nicht ausdrücklich festgelegt worden ist, wird man sich aber zur Bestimmung der Wesentlichkeit an den Maßstäben orientieren können, die auch bei der erstmaligen Verpflichtung zur Zahlung eines Kostenausgleichs maßgebend waren.

Der Ausgleich bei abweichenden Kindpauschalen müsste allerdings gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW nur für die Zukunft erfolgen. Denn es besteht danach grundsätzlich keine Verpflichtung des Landes, auch Mehrkosten der Kommunen für die Vergangenheit auszugleichen, die auf einer unrichtigen, weil zu niedrigen, Schätzung beruhen. Umgekehrt sind die Kommunen aber auch nicht verpflichtet, Überzahlungen, die auf eine zu hohe Schätzung zurückzuführen sind, zu erstatten. Eine solche Belastung oder Entlassung könnte vielmehr im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Diese Beschränkung auf die Zukunft dürfte dann allerdings nicht gelten, wenn die ursprüngliche Schätzung verfassungswidrig gewesen sein sollte, etwa weil völlig unrealistische Annahmen über die Höhe der Kosten im einzelnen Fall oder die Anzahl der Fälle getroffen wurden.

III. Ergebnis zu F.

Aus dem Konnexitätsprinzip folgt, dass der Gesetzgeber oder Verordnungsgeber des Landes bei Erhöhung der Kindpauschale eine Regelung über den Ausgleich der Kosten für diese Veränderung der Aufgabe der Finanzierungspflicht Kindpauschale zu treffen hätte, die spätestens zeitgleich mit dem aufgabenübertragenden Gesetz in Kraft treten müsste. Dabei wäre ein vollständiger Ausgleich vorzusehen, der sich insbesondere an dem Ausmaß der Erhöhung der Kindpauschale und den zu erwartenden Fallzahlen zu orientieren hätte. Spätestens nach fünf Jahren wäre eine Überprüfung des Kos-

[162] Solche Wechsel werden u.a. von § 20 Abs. 1 S. 6 KiBiz vorausgesetzt.

tenausgleichs vorzunehmen. Käme es dabei zu einer wesentlichen Abweichung, wäre der Ausgleich für die Zukunft neu festzusetzen.

G. Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip

Würde entgegen der hier dargelegten Einschätzung die Kindpauschale erhöht, ohne zugleich für die Kommunen als Träger des Jugendamtes einen entsprechenden finanziellen Ausgleich vorzusehen, läge darin ein Verstoß gegen das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip. Daraus könnten sich zwei verschiedene Rechtsfolgen ergeben. Einerseits könnte die Aufgabenübertragung ohne entsprechende Kostendeckungsregelung unwirksam sein (1.), andererseits käme bei Wirksamkeit der Aufgabenübertragung ein Anspruch auf Aufwendungsersatz in Betracht (2.).

I. Unwirksamkeit der Aufgabenübertragung?

Fehlte es an einer Kostendeckungsregelung, ließe sich die Unwirksamkeit der Aufgabenübertragung mit dem Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW begründen, der eine Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen nur vorsieht, „wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden“. Auch die Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips, die Kommunen vor zusätzlichen Aufgaben ohne Kostendeckung zu bewahren, spräche dafür. Die Warnfunktion dieses Prinzips für den Gesetzgeber, ihm bewusst zu machen, dass er die Kommunen belastet, ließe sich ebenfalls zu Gunsten der Unwirksamkeit einer Aufgabenübertragung ohne entsprechenden Kostenersatz anführen.

Indes verlangt die nordrhein-westfälische Landesverfassung ohnehin keinen Ausgleich in demselben Gesetz wie die Aufgabenübertragung, sondern es ist gemäß Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW nur „dafür“ durch Gesetz oder Rechtsverordnung ein Ausgleich zu schaffen, was bereits für eine getrennte Beurteilung der Wirksamkeit von Aufgabenübertragung und Kostendeckungsregelung spricht.[163] Auch Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW sieht bei einer nachträglichen Abweichung zwischen prognostizierter Kostenentwicklung und pauschalierter Kostendeckungsregelung keine Unwirksamkeit der Aufgabenübertragung vor, sondern lediglich die Anpassung der Ausgleichsregelung. Auch die Ausgleichsfunktion des Konnexitätsprinzips verlangt nur, dass ein Kostenausgleich erfolgt, spricht aber nicht gegen die Aufgabenübertragung als solche. Vielmehr legt die Regelung des Art. 78 Abs. 2 LV NRW, wonach Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung sind, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben, eine möglichst weitgehende Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen nahe[164], was ebenfalls gegen die Unwirksamkeit einer Aufgabenübertragung ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich spricht.

[163] Ebenso *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 262.
[164] Siehe dazu *Engelken*, NVwZ 2010, 618 (619); *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (91).

II. Anspruch auf pauschalierten Aufwendungsersatz

Ein solcher Anspruch auf pauschalierten Aufwendungsersatz könnte sich bei fehlender Kostendeckungsregelung unmittelbar aus der Landesverfassung (1.) oder aus einer noch zu erlassenden gesetzlichen Regelung (2.) ergeben.

1. Anspruch unmittelbar aus Art. 78 Abs. 3 LV NW?

Für einen solchen Anspruch unmittelbar aus der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW könnte die Ausgleichsfunktion des Konnexitätsprinzips sprechen.[165] Durch einen verfassungsunmittelbaren Anspruch könnte ein Anspruch der Kommunen auf (pauschalierten) Aufwendungsersatz am wirksamsten gesichert werden. Damit würde der Schutz der Kommunen vor weiteren Aufgabenübertragungen ohne entsprechende Kostendeckungsregelung in anderer Form als durch Erlass einer gesetzlichen Kostendeckungsregelung dennoch sichergestellt. Immerhin hat auch das BVerfG[166] schon Zahlungsansprüche unmittelbar aus der Verfassung zugelassen.

Andererseits bietet der Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 LV NRW für einen solchen Anspruch keinen unmittelbaren Anhaltspunkt. Erkennte man einen solchen verfassungsunmittelbaren Anspruch an, wäre eine gesetzliche Umsetzung des Konnexitätsprinzips durch ein Gesetz zum Belastungsausgleich letztlich überflüssig. Damit liefe aber die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips für den Gesetzgeber leer. Auch die von dem Konnexitätsprinzip geforderte Transparenz wäre nicht mehr gegeben, wenn der Anspruch sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben sollte, nicht aber in dem von Art. 78 Abs. 3 LV NRW vorgesehenen Verfahren einer Kostenfolgeabschätzung betragsmäßig bestimmt würde. So wie auch sonst verfassungsunmittelbare Leistungsansprüche eine seltene Ausnahme darstellen, ist auch im Fall des Art. 78 Abs. 3 LV NRW kein unmittelbarer Anspruch der Kommunen auf Kostenersatz direkt aus der Landesverfassung anzuerkennen.[167]

2. Anspruch auf Erlass einer Kostendeckungsregelung und Ausgleichsanspruch daraus

Stattdessen können die Kommunen als Träger eines Jugendamtes bei Fehlen einer gesetzlichen Ausgleichsregelung für den Fall einer Erhöhung der Kindpauschalen nur einen Anspruch auf Erlass einer solchen Ausgleichsregelung durch Landesgesetz geltend machen. Ein solcher Anspruch auf Erlass eines Gesetzes kann nur in den Fällen qualifizierten Unterlassens gegeben sein, d.h. wenn für den Gesetzgeber eine genau bezeichnete Pflicht zum Erlass eines Gesetzes mit der Gewährung von Leistungen in bestimmter Höhe besteht. Anderenfalls griffe ein solcher Anspruch unzulässig in das Budgetrecht des Parlaments gemäß Art. 81 LV NRW ein.

---

[165] Zu den entsprechenden Erwägungen in Bayern siehe *Engelbrecht*, BayVBl. 2007, 164 (170).

[166] Siehe BVerfGE 116, 271 (317) zur Haftung im Bund-Länder-Verhältnis unmittelbar aus Art. 104a Abs. 5 GG; vgl. ferner BVerwGE 96, 45 (50); 100, 56 (60); 104, 29 (32); 128, 99 sowie *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 94.

[167] Ebenso für die Rechtslage in Schleswig-Holstein *Badenhop*, NordÖR 2010, 282 (284).

Für den Fall der Übertragung einer neuen oder der Veränderung einer bestehenden und übertragbaren Aufgabe i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW wird dies zu bejahen sein, weil die Landesverfassung sowohl den Erlass einer entsprechenden Ausgleichsregelung als auch die Bestimmung der Höhe des darin zu regelnden Ausgleichs hinreichend präzise vorzeichnet.

Verfassungsprozessual kann jede Kommune mit einem Jugendamt diesen Anspruch auf Erlass einer entsprechenden Ausgleichsregelung mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gemäß Art. 75 Nr. 4 LV NRW; § 12 Nr. 8; § 52 VGHG NRW geltend machen.[168] Dies entspricht der jüngsten Rechtsprechungsänderung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, der nunmehr auch die Kommunalverfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlassen für zulässig erachtet hat.[169]

Nach dem – ggf. verfassungsgerichtlich erzwungenen – Erlass einer Kostendeckungsregelung könnte dann aus dieser Regelung ein Ausgleichsanspruch geltend gemacht werden.

III. Ergebnis zu G.

Unterbliebe trotz der Erhöhung der Kindpauschale der Erlass einer entsprechenden Ausgleichsregelung, führte dies nicht zur Verfassungswidrigkeit der Aufgabenübertragung. Vielmehr stände den von der Erhöhung betroffenen Kommunen mit einem Jugendamt ein Anspruch auf Erlass einer entsprechenden gesetzlichen Ausgleichsregelung zu, der gegebenenfalls vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen mit einer Kommunalverfassungsbeschwerde durchgesetzt werden könnte.

[168] Ebenso *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 15, Rn. 260.
[169] Siehe oben Abschnitt C.II.3. zum Urteil im Verfahren VerfGH 11/13 vom 8. Dezember 2014.

H. Gesamtergebnis

Die Elementarbildung der Kinder in Kindertagesstätten ist in den letzten Jahrzehnten sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht erheblich ausgeweitet worden. Mit diesen erhöhten Anforderungen gehen steigende Kosten für den Betrieb einer Kindertagesstätte einher. Deren Finanzierung erfolgt in Nordrhein-Westfalen im Rahmen eines recht unübersichtlichen Mehrsäulenmodells. Aus der Perspektive der Kindertagesstätten kommt dabei den vom Jugendamt an sie zu leistenden Kindpauschalen eine zentrale Rolle zu. Ergänzend werden auch weitere Pauschalen für besondere Zwecke von dem Jugendamt geleistet. Im Übrigen sind Eigenmittel des jeweiligen Trägers der Kindertagesstätte heranzuziehen. Das Jugendamt wiederum erhält zur teilweisen Deckung der Aufwendungen für die Kindpauschalen und weiteren Pauschalen sozial gestaffelte Elternbeiträge sowie anteilige Zuschüsse des Landes. Indes verbleibt ein kommunaler Eigenanteil, und zwar sowohl bei dem allgemeinen Aufgabenzuschuss als auch bei den Zuschüssen für Miete, Eingruppen- und Waldkindergärten.

Sollten diese Kindpauschalen und die anderen Pauschalen nun gesetzlich erhöht werden, bewirkt dieses Finanzierungsmodell, dass zunächst einmal die Zahlungen des Jugendamtes an die Träger der Kindertagesstätten stiegen. Weil das Land aber an das Jugendamt jeweils nur anteilige Zuschüsse zu diesen Pauschalen leistet, erhöhte sich der von den Kommunen mit eigenem Jugendamt zu tragende Restbetrag an den Pauschalen. Die Belastung der Kommunen wäre dabei umso größer, je geringer der Eigenanteil des jeweiligen Trägers der Kindertagesstätte und die von der Kommune erhobenen Elternbeiträge sein sollten. (Abschnitt B.)

Seit 2004 gilt in Nordrhein-Westfalen das so genannte strikte Konnexitätsprinzip, das sowohl auf der Ebene der Landesverfassung als auch auf der Stufe des diese konkretisierenden Konnexitätsausführungsgesetzes normiert ist. Diese Regelungen sind vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in bislang sechs Entscheidungen präzisiert worden. In verfassungsprozessualer Hinsicht hat sich dabei herausgebildet, dass Kommunen mit der Kommunalverfassungsbeschwerde auch das Unterlassen einer Ausgleichsregelung rügen können. In inhaltlicher Hinsicht verlangt der Verfassungsgerichtshof für das Eingreifen des Konnexitätsprinzips, dass den Kommunen vom Land eine bestimmte öffentliche Aufgabe übertragen wird, dass die Übertragung konnexitätsrelevant ist und dem Land zugerechnet werden kann und dadurch eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung der Kommunen eintritt. Zur Auferlegung von Finanzierungspflichten der Kommunen durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung hat der Verfassungsgerichtshof bislang indes nicht ausdrücklich Stellung genommen. (Abschnitt C.)

Der rechtsvergleichende Überblick zeigt, dass ein unterschiedliches Verständnis des Konnexitätsprinzip auf Bundes- und auf Landesebene herrscht. Während auf Bundesebene an die Vollzugskausalität angeknüpft wird, orientieren sämtliche Landesverfassungen der Flächenländer sich an der Gesetzeskausalität. Dabei wird durch das seit der Föderalismusreform I 2006 im Grundgesetz verankerte Aufgabenübertragungsverbot die Bedeutung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips in Form der Gesetzeskausalität noch weiter zunehmen, was bei dessen Auslegung zu beachten ist.

In den meisten Ländern ist in gleicher Weise wie in Nordrhein-Westfalen in der jeweiligen Landesverfassung ein entsprechender finanzieller Ausgleich und damit ein strenges Konnexitätsprinzip vorgesehen, weshalb die Auslegung dieser Vorschriften auch eine gewisse Bedeutung für die Interpretation der nordrhein-westfälischen Regelungen zu entfalten vermag. In Sachsen-Anhalt und Thüringen hingegen gilt mit dem Gebot des angemessenen finanziellen Ausgleichs nur ein relatives Konnexitätsprinzip. Während im Saarland keine landesverfassungsrechtliche Regelung der Verpflichtung zur Wahrnehmung vormals freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben besteht, erblickt die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz ausdrücklich auch in der Auferlegung von Finanzierungspflichten die Übertragung einer Aufgabe auf die Kommunen. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben die dortigen Landesverfassungsgerichte das Konnexitätsprinzip ebenfalls in dieser Weise interpretiert, während in Sachsen-Anhalt Finanzierungspflichten als nicht konnexitätsrelevant betrachtet werden.

Einfachgesetzlich wird das Konnexitätsprinzip so wie in Nordrhein-Westfalen nur in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz durch ein Konnexitätsausführungsgesetz weiter ausgeformt. In Bayern besteht noch eine Konsultationsvereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden. In den übrigen Ländern hingegen ist das Konnexitätsprinzip allein auf der Ebene der Landesverfassung geregelt. (Abschnitt D.)

Sowohl durch eine Erhöhung des Prozentsatzes der Steigerung der Kindpauschale als auch bei einer Anknüpfung an Lohn- und Sachkostensteigerungen veränderte sich für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die Träger eines Jugendamtes sind, eine bestehende und übertragbare Aufgabe. Diese Veränderung wäre konnexitätsrelevant und dem Land Nordrhein-Westfalen zurechenbar. Daraus entstände eine kausale Mehrbelastung der Kommunen, die auch unter Berücksichtigung einer möglichen Steigerung der Elternbeiträge und Entlastungen an anderer Stelle die landesverfassungsrechtlich vorgegebene Wesentlichkeitsschwelle überschritte. (Abschnitt E.)

Aus dem Konnexitätsprinzip folgt, dass der Gesetzgeber oder Verordnungsgeber des Landes bei Erhöhung der Kindpauschale eine Regelung über den Ausgleich der Kosten für diese Veränderung der Aufgabe der Finanzierungspflicht Kindpauschale zu treffen hätte, die spätestens zeitgleich mit dem

aufgabenübertragenden Gesetz in Kraft treten müsste. Dabei wäre ein vollständiger Ausgleich vorzusehen, der sich insbesondere an dem Ausmaß der Erhöhung der Kindpauschale und den zu erwartenden Fallzahlen zu orientieren hätte. Spätestens nach fünf Jahren wäre eine Überprüfung des Kostenausgleichs vorzunehmen. Käme es dabei zu einer wesentlichen Abweichung, wäre der Ausgleich für die Zukunft neu festzusetzen. (Abschnitt F.)

Unterbliebe trotz der Erhöhung der Kindpauschale der Erlass einer entsprechenden Ausgleichsregelung, führte dies nicht zur Verfassungswidrigkeit der Aufgabenübertragung. Vielmehr stände den von der Erhöhung betroffenen Kommunen mit einem Jugendamt ein Anspruch auf Erlass einer entsprechenden gesetzlichen Ausgleichsregelung zu, der gegebenenfalls vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen mit einer Kommunalverfassungsbeschwerde durchgesetzt werden könnte. (Abschnitt G.)

Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, 15. Juni 2015

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	-	Absatz
a.F.	-	alte Fassung
Art.	-	Artikel
Bay	-	Bayern, bayerisch
BayVBl.	-	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Bbg	-	Brandenburg, brandenburgisch
BGBl.	-	Bundesgesetzblatt
BVerfG	-	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	-	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	-	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	-	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	-	Baden-Württemberg
ders.	-	derselbe
dies.	-	dieselbe
DÖV	-	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	-	Drucksache
f., ff.	-	folgende
Fn.	-	Fußnote
FS	-	Festschrift
GBl.	-	Gesetzblatt
GG	-	Grundgesetz
GTK	-	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
GVBl.	-	Gesetz- und Verordnungsblatt

Hs.	-	Halbsatz
Hess	-	Hessen, hessisch
KgG	-	Kindergartengesetz
KiBiz	-	Kinderbildungsgesetz
KonnexAG	-	Konnexitätsausführungsgesetz
LKV	-	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LSA	-	Sachsen-Anhalt
LV	-	Landesverfassung
LVerfG	-	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	-	Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte
MV	-	Mecklenburg-Vorpommern
Nds	-	Niedersachsen, niedersächsisch
n.F.	-	neue Fassung
NordÖR	-	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (Zeitschrift)
NRW	-	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	-	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NVwZ	-	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
Rn.	-	Randnummer
RP	-	Rheinland-Pfalz
S.	-	Satz; Seite
Saarl	-	Saarland
Sächs	-	Sachsen, sächsisch
SächsVBl.	-	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SGB	-	Sozialgesetzbuch

SH	-	Schleswig-Holstein
StGH	-	Staatsgerichtshof
Thür	-	Thüringen
VBl.	-	Verwaltungsblätter
VBlBW	-	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerwArch	-	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VO	-	Verordnung

Literaturverzeichnis

Aker, Bernd, Die Neufassung der Konnexitätsregelung in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, VBlBW 2008, 258-265

Badenhop, Johannes, Das Konnexitätsprinzip in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung – zugleich Besprechung des Urteils de VG Schleswig vom 16.03.2010 -, NordÖR 2010, 282-285

Bertrams, Michael, in Sachs, Michael / Siekmann, Helmut (Hrsg.), Der Schutz der kommunalen Finanzhoheit durch das Konnexitätsprinzip der nordrhein-westfälischen Landesverfassung, FS für Klaus Stern, 2012, 3-12

Brems, Karen, Die Aufgabenverlagerung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Kommunen und die Frage der Finanzierungsfolgen. Eine Untersuchung der Verteilung der Finanzierungsverantwortung für kostenwirksame Aufgabenzuweisungen in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung unter besonderer Berücksichtigung der Novellierung des Art. 78 Abs. 3 LV NW, Baden-Baden, 2006

Burgi, Martin, Kommunalrecht, 5. Auflage, München, 2015

Buschmann, Marco / Freimuth, Angela, Das Prinzip der strikten Konnexität im neuen Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2005, 365-369

Dombert, Matthias, Auch für die Erhöhung kommunaler Aufgabenstandards gilt: Wer bestellt, der bezahlt!, LKV 2011, 353- 358

Engelbrecht, Knut, Schutzschild der Kommunen vor finanzieller Überforderung? – Das Konnexitätsprinzip des Art. 83 Abs. 3 BV -, BayVBl. 2007, 164-170

Engelbrecht, Knut, „Große Erwartungen“ – Das „Kinderkrippen“-Urteil des VerfGH NRW vom 12.10.2010 und seine Auswirkungen für die bayerischen Kommunen, BayVBl. 2011, 718-721

Engelken, Klaas, Konnexitätspflicht der Länder aus Bundesratszustimmung? – Unzutreffende Argumente zur Übertragbarkeit des KiföG-Urteils des VerfGH NRW auf die anderen Länder. Über deklaratorische, konstitutive und ersetzende Landesnormen der kommunalen Jugendhilfezuständigkeit -, BayVBl. 2011, 713-718

Engelken, Klaas, Keine konnexitätsrelevante Ausgleichspflicht der Länder gegenüber den Kommunen für bundesrechtliche Aufgabenerweiterungen, NVwZ 2015, 342-345

Engelken, Klaas, Mehrbelastungsausgleich der Länder gegenüber den Kommunen bei bundesrechtlichen Aufgabenerweiterungen?, DÖV 2015, 184-192.

Engelken, Klaas, Zum Urteil des VerfGH NRW über die Konnexitätsfolgen des Kinderförderungsgesetzes, Zugleich Erwiderung auf v. Kraack, NWVBl. 2011, 41, NWVBl. 2011, 413-418

Engelken, Klaas, Wenn der Bund seine alten Aufgabenzuweisungen an Kommunen aufhebt, DÖV 2011, 745-752

Engels, Andreas, Kostenfolgeabschätzung und Evaluation als Elemente landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsprinzipien, VerwArch 102 (2011), 285-313

Faber, Angela, Die Umsetzung der Inklusion durch das Neunte Schulrechtsänderungsgesetz in Nordrhein- Westfalen, NWVBl. 2014, 8-15

Freese, Herbert, Konnexität in Niedersachsen – Oder warum man im fünften Anlauf eine völlige Neuformulierung benötigt, um im Prinzip dasselbe zu sagen -, NdsVBl. 2007, 33-37

Geis, Max-Emanuel, Kommunalrecht, 3. Auflage, München, 2014

Henneke, Hans-Günter, Gefährdungen kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland, DÖV 2013, 825-834

Henneke, Hans-Günter, Erfasst das runderneuerte Konnexitätsprinzip in Baden-Württemberg Aufgabenerweiterungen des Bundes nach der Föderalismusreform I?, VBlBW 2008, 321-328

Höfling, Wolfram / Engels, Andreas , Schulische Inklusion und finanzverfassungsrechtliche Konnexität, NWVBl. 2014, 1-8

Huber, Peter M. / Wollenschläger, Ferdinand, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot, VerwArch 100 (2009), 305-341

Jäger, Cornelia, Aktuelle Entwicklungen und Reformbedarf an der nordrhein-westfälischen Konnexitätsregelung, NWVBl. 2015, 130-135

Jäger, Cornelia, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Diss. iur. Münster 2014, Stuttgart, 2014

Kemmler, Iris, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen DÖV 2008, 983-991

Kloepfer, Michael, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, München, 2014

Kluth, Winfried, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 2009, 337-343

Kraack, Christian von, Die Gretchenfrage „Konnexität“ – Zwei grundlegende Punkte geklärt, Anmerkung zum Urteil des VerfGH NRW vom 12.10.2010, - VerfGH 12/09 -, NWVBl. 2011, 41-47

Kraack, Christian von, Nochmals: Zum Urteil des VerfGH NRW über die Konnexitätsfolgen des Kinderförderungsgesetzes, Zugleich Replik auf Engelken, NWVBl. 2011, S. 413, NWVBl. 2011, 418-420

Laier, René / Zimmermann, Ralph, Zur Dogmatik der Konnexität des kommunalen Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 85 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Sachsen im Falle einer „Umnormierung“ – Am Beispiel des Entwurfs eines Sächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zuwanderungsgesetzes -, SächsVBl. 2007, 149-154

Lange, Klaus, Kommunalrecht, Tübingen, 2013

Meier, Norbert / Greiner, Stefan, Die Neufassung des Art. 78 III LVerf NRW – Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips?, NWVBl. 2005, 92-97

Ritgen, Klaus, Bundesverfassungsrechtliches Aufgabenübertragungsverbot und landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien – aktuelle Fragestellungen, LKV 2011, 481-488

Röhl, André, Kommunale Selbstverwaltung und finanzverfassungsrechtlicher Dualismus in Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 157-161

Sarnighausen, Wolf / Gatawis, Siegbert, Fragen der kommunalen Finanzausstattung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes NRW und des Oberverwaltungsgerichts NRW, NWVBl. 2013, 236-241

Schink, Alexander, Wer bestellt, bezahlt – Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung NRW, NWVBl. 2005, 85-91

Schmidt, Thorsten Ingo, Kommunalrecht, 2. Auflage, Tübingen, 2014

Schoch, Friedrich, Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, in Brink, Stefan / Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, Berlin, 2004, S. 411-427

Schwarz, Kyrill-Alexander, Inklusion als ,,neue‘‘ Landesaufgabe?, NWVBl. 2013, 81-91

Stemplewski, Jan, Die kommunale Kreditaufnahme in Nordrhein-Westfalen, Diss. iur. Münster 2014, Hamburg, 2015

Trips, Marco, Die Konnexitätsregelung in der Niedersächsischen Verfassung, NVwZ 2015, 102-108

Wolff, Heinrich Amadeus, Die Stärkung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung (Art. 83 Abs.3 und Abs.6 BV n.F.), BayVBl. 2004, 129-132

Worms, Christoph, Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen am Beispiel des Art.49 Abs.5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, DÖV 2007, 353-361

Zieglmeier, Christian, Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, NVwZ 2008, 270-275

Ziekow, Jan, Die Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei bundes- oder gemeinschaftsrechtlichen Beeinflussungen des Bestands kommunaler Aufgaben, DÖV 2006, 489-497