

Normen:

Art. 78 Abs. 3 LV NRW
Art. 84 Abs. 1 Satz 7, 85 Abs. 1 Satz 2 GG
§ 52 Abs. 1 und 2 VerfGHG NRW
§ 1 Abs. 1, 3, 4, § 4 Abs. 4 KonnexAG NRW
§ 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW

Schlagwörter:

Konnexitätsprinzip
kommunale Verfassungsbeschwerde
Landesrecht
Unterlassen
Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts
Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben
Belastungsausgleich
konnexitätsrelevante Verpflichtung
Föderalismusreform
Aufgabenübertragungsverbot

Leitsätze:

1. Eine kommunale Verfassungsbeschwerde kann sich auch gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers richten (Änderung der Rechtsprechung).
2. Eine Veränderung bestehender Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. LV NRW ist nur konnexitätsrelevant, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden ist. Das ist bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine vorausgegangene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt, bei der die in Rede stehende Aufgabenänderung noch nicht absehbar war.



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

Verkündet am: 9. Dezember 2014
Schmid
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 11/13

wegen der Behauptung

1. der Stadt Aachen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Markt,
52026 Aachen,
2. der Stadt Bielefeld, vertreten durch den Oberbürgermeister, Neues Rathaus,
Niederwall 23, 33602 Bielefeld,
3. der Stadt Dortmund, vertreten durch den Oberbürgermeister, Friedensplatz 5,
44135 Dortmund,
4. der Stadt Gelsenkirchen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Rathaus-
platz 2, 45875 Gelsenkirchen,
5. der Stadt Hamm, vertreten durch den Oberbürgermeister, Theodor-Heuss-
Platz 16, 59065 Hamm,
6. der Stadt Köln, vertreten durch den Oberbürgermeister, Historisches Rathaus,
50667 Köln,
7. der Stadt Krefeld, vertreten durch den Oberbürgermeister, Von-der-Leyen-
Platz 1, 47798 Krefeld,
8. der Stadt Leverkusen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Friedrich-Ebert-
Platz 1, 51373 Leverkusen,
9. der Stadt Mülheim an der Ruhr, vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
Am Rathaus 1, 45468 Mülheim an der Ruhr,

10. der Stadt Oberhausen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Schwartzstraße 72, 46045 Oberhausen,
11. der Stadt Wuppertal, vertreten durch den Oberbürgermeister, Johannes-Rau-Platz 1, 42275 Wuppertal,
12. des Hochsauerlandkreises, vertreten durch den Landrat, Steinstraße 27, 59872 Meschede,
13. des Kreises Soest, vertreten durch die Landrätin, Hoher Weg 1 – 3, 59494 Soest,
14. des Märkischen Kreises, vertreten durch den Landrat, Heedfelder Straße 45, 58509 Lüdenscheid,

Beschwerdeführer,

Prozessbevollmächtigter:

die Beibehaltung der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Jugendhilfe verstoße gegen Art. 78 Abs. 3 LV NRW, weil der Landesgesetzgeber nicht gleichzeitig eine Regelung zum Ausgleich der durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I S. 1306) hervorgerufenen Mehrbelastungen erlassen habe

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 18. November 2014

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Professor Dr. W i e l a n d ,

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,

Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r und
Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

- 1 Die Beschwerdeführer – elf kreisfreie Städte und drei Kreise in Nordrhein-Westfalen – begehren die Feststellung, die unveränderte Beibehaltung der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Jugendhilfe nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I S. 1306) sei mit den Vorschriften der Landesverfassung (LV NRW) über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar, weil sie das Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV NRW verletze. Der Landesgesetzgeber habe es entgegen dieser Vorschrift unterlassen, gleichzeitig eine Regelung zum Ausgleich der durch das genannte Gesetz hervorgerufenen Mehrbelastungen der zuständigen Kommunen zu treffen.

I.

- 2 Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – AG-KJHG NRW (GV. NRW. S. 644) am 11. November 2008 wurde die zuvor bundesgesetzlich normierte Zuständigkeit der

Kreise und kreisfreien Städte für Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz erstmals durch eine landesgesetzliche Regelung bestimmt. Die bisherige Struktur von örtlichen und überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wurde in § 1 AG-KJHG NRW ohne Änderungen beibehalten. Als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe wurden in § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW die Kreise und kreisfreien Städte bestimmt, die die entsprechenden Aufgaben jeweils durch das Jugendamt wahrnehmen (§ 1a Abs. 2 AG-KJHG NRW). Auch dies entsprach inhaltlich der abgelösten bundesgesetzlichen Regelung (vgl. LT-Drs. 14/7432, S. 1 ff.).

- 3 Durch Art. 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Erstes KiBiz-Änderungsgesetz – vom 25. Juli 2011 (GV. NRW. S. 385) wurde § 1a AG-KJHG NRW um einen Absatz 3 ergänzt. Danach können – nach im folgenden näher bestimmten Maßgaben – kreisangehörige Gemeinden, die nicht örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, für den örtlichen Bereich Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen.
- 4 Die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe sind im Sozialgesetzbuch – Achtes Buch (SGB VIII) bundesgesetzlich geregelt. Hierzu zählen unter anderem die Beistandschaft, Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft für Kinder und Jugendliche (§ 2 Abs. 3 Nr. 11 SGB VIII). Die einschlägige Regelung in § 55 SGB VIII lautete in der bis einschließlich 4. Juli 2012 geltenden Fassung wie folgt:

§ 55

Beistandschaft, Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft

- (1) Das Jugendamt wird Beistand, Pfleger oder Vormund in den durch das Bürgerliche Gesetzbuch vorgesehenen Fällen (Beistandschaft, Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft).
- (2) Das Jugendamt überträgt die Ausübung der Aufgaben des Beistands, des Amtspflegers oder des Amtsvormunds einzelnen seiner Beamten oder Angestellten. Die Übertragung gehört zu den Angelegenheiten der

laufenden Verwaltung. In dem durch die Übertragung umschriebenen Rahmen ist der Beamte oder Angestellte gesetzlicher Vertreter des Kindes oder des Jugendlichen.

5 Mit dem Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I S. 1306) sollte der persönliche Kontakt des Vormunds zu dem Mündel und damit die Personensorge für den Mündel gestärkt werden (vgl. BT-Drs. 17/3617, S. 1). Durch Art. 2 Nr. 1 dieses Gesetzes erhielt § 55 Abs. 2 SGB VIII mit Wirkung vom 5. Juli 2012 (vgl. Art. 3 des Gesetzes) die folgende Fassung:

(2) Das Jugendamt überträgt die Ausübung der Aufgaben des Beistands, des Amtspflegers oder des Amtsvormunds einzelnen seiner Beamten oder Angestellten. Vor der Übertragung der Aufgaben des Amtspflegers oder des Amtsvormunds soll das Jugendamt das Kind oder den Jugendlichen zur Auswahl des Beamten oder Angestellten mündlich anhören, soweit dies nach Alter und Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen möglich ist. Eine ausnahmsweise vor der Übertragung unterbliebene Anhörung ist unverzüglich nachzuholen. Ein vollzeitbeschäftigter Beamter oder Angestellter, der nur mit der Führung von Vormundschaften oder Pflegschaften betraut ist, soll höchstens 50 und bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben entsprechend weniger Vormundschaften oder Pflegschaften führen.

6 Durch Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes wurde dem § 55 SGB VIII zugleich folgender Absatz 3 angefügt:

(3) Die Übertragung gehört zu den Angelegenheiten der laufenden Verwaltung. In dem durch die Übertragung umschriebenen Rahmen ist der Beamte oder Angestellte gesetzlicher Vertreter des Kindes oder Jugendlichen. Er hat den persönlichen Kontakt zu diesem zu halten sowie dessen Pflege und Erziehung nach Maßgabe des § 1793 Absatz 1a und § 1800 des Bürgerlichen Gesetzbuchs persönlich zu fördern und zu gewährleisten.

7 Art. 1 des Gesetzes sah Änderungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs vor, mit denen unter anderem das Erfordernis ausreichenden persönlichen Kontakts des

Vormunds zu dem Mündel ausdrücklich im Gesetz verankert und – durch Einbeziehung in die jährliche Berichtspflicht des Vormunds und in die Aufsichtspflicht des Familiengerichts – abgesichert wurde. Diese Änderungen traten nach Art. 3 des Gesetzes überwiegend bereits am Tag nach seiner Verkündung, d. h. am 6. Juli 2011, in Kraft.

- 8 In der Entwurfsbegründung wurde zu den Neuregelungen unter anderem ausgeführt, es sei nicht zuletzt personellen Engpässen in den Jugendämtern zuzuschreiben, dass ein Amtsvormund (§ 1791b BGB) zuweilen für über 200 Mündel zuständig sei. Unter diesen Bedingungen sei es dem Amtsvormund nicht möglich, sich den einzelnen Mündeln in ausreichendem Umfang jeweils persönlich zuzuwenden. Bereits das geltende Recht setze den persönlichen Kontakt des Vormunds zu dem Mündel voraus. Ohne persönlichen Kontakt könne der Vormund, der Einzelvormund wie auch der Amtsvormund, die Pflicht und das Recht, die Pflege und Erziehung des Mündels zu fördern und zu gewährleisten (§§ 1800, 1631 BGB), nicht wahrnehmen. Es habe sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen, dass der Amtsvormund die Überwachung der Personensorge allein den Mitarbeitern des Sozialen Dienstes des Jugendamtes überlasse, die in der Praxis im Wesentlichen den Kontakt zum Kind oder Jugendlichen unterhielten. Daher sei es unerlässlich, dass auch der Amtsvormund den Mündel in regelmäßigen Abständen persönlich treffe und sich über dessen Situation informiere. Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch solle die Pflicht des Vormunds, sein Amt im persönlichen Kontakt mit dem Mündel zu führen, ausdrücklich im Gesetz hervorgehoben werden. Im Regelfall sei der persönliche Kontakt einmal monatlich erforderlich. Flankierend würden die Fallzahlen in der Amtsvormundschaft durch § 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII auf 50 Vormundschaften pro Vormund begrenzt, damit der Amtsvormund seiner Pflicht zum Kontakt mit dem Mündel nachkommen könne (BT-Drs. 17/3617, S. 6, 8).

- 9 Die durch § 55 Abs. 2 Satz 2 und 3 SGB VIII begründete Pflicht zur Anhörung des Mündels/Pfleglings vor Übertragung der Aufgaben des Vormunds/Pflegers auf einen einzelnen Mitarbeiter des Jugendamtes solle die Interessen des Mündels/Pfleglings und seinen Einfluss auf das Verfahren stärken. Auch in Fällen, in denen die Auswahlmöglichkeiten hinsichtlich der personellen Ressourcen des Jugendamtes begrenzt oder nicht vorhanden seien, solle eine Anhörung des Mündels/Pfleglings stattfinden, um seine Stellung als Subjekt des Verfahrens zu verdeutlichen (BT-Drs. 17/3617, S. 8).
- 10 Für die öffentlichen Haushalte seien nicht genau bezifferbare Mehrkosten für zusätzliche Stellen in der Amtsvormundschaft wahrscheinlich. Diese dürften – abhängig von der Zahl der Mündel je Amtsvormund in der betroffenen Gebietskörperschaft – bis zu doppelt so hoch wie die gegenwärtigen Personalausgaben in der Amtsvormundschaft sein (vgl. BT-Drs. 17/3617, S. 7).
- 11 Der Bundesrat vertrat in einer Stellungnahme die Auffassung, das beabsichtigte Gesetz bedürfe gemäß Art. 104a Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) seiner Zustimmung. Es begründe in Art. 2 Nr. 1 (§ 55 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII) eine Pflicht der Länder zur Erbringung einer „vergleichbaren Dienstleistung gegenüber Dritten“, indem den Jugendämtern ein Vormundschafts-/Pflegschaftsschlüssel von maximal 50 Mündeln je vollzeitbeschäftigtem Beamten oder Angestellten vorgegeben werde. Der Bundesrat gab seiner Erwartung Ausdruck, der Bund werde die infolge des Gesetzes den Kommunen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen ausgleichen (BR-Drs. 537/10, S. 1 f., 4).
- 12 Dem trat die Bundesregierung jeweils entgegen. Sie führte in ihrer Gegenäußerung u. a. aus, der Inhalt der bei der Vormundschaft zu leistenden Tätigkeit werde durch das Gesetz – insbesondere durch die geplante Fallzahlobergrenze – nicht verändert. Die Pflichten würden auch nicht im Sinne des Art. 104a Abs. 4 GG ausgeweitet, sondern lediglich konkretisiert. Die nunmehr festgeschriebenen Pflichten

bestünden schon nach geltendem Recht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe hätten nach § 79 Abs. 3 SGB VIII für eine ausreichende Ausstattung der Jugend- und Landesjugendämter zu sorgen, wozu nach dem Wortlaut der Vorschrift auch eine dem Bedarf entsprechende Ausstattung mit entsprechenden Fachkräften gehöre. Der Vormund könne seinen Aufgaben nur gerecht werden, wenn er nicht unangemessen viele Vormundschaften und Pflegschaften führen müsse. Die vorgeschlagene feste Fallzahl entspreche einer Empfehlung der Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“, die sich wiederum bei ihren Untersuchungen auf eine Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter („Dresdner Erklärung“ in: Der Amtsvormund 2000, S. 437) gestützt habe. Diese bereits im Jahr 2000 ausgesprochene Empfehlung zur Qualitätssicherung solle nunmehr verbindlich umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass die schon nach geltendem Recht notwendigen Qualitätsstandards eingehalten würden (BT-Drs. 17/3617, S. 13). Die Forderung nach einer Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel wies die Bundesregierung zurück mit der Begründung, es existiere keine Regelung, die es dem Bund ermögliche, die durch die Gesetzesänderung gegebenenfalls einzelnen Kommunen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen auszugleichen. Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern seien abschließend in Art. 104a ff. GG geregelt.

II.

- 13 1. Mit ihrer am 19. Juni 2013 erhobenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführer geltend, der Nichterlass eines Gesetzes zur Regelung des finanziellen Ausgleichs für ihre Mehrbelastung durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts verletze Art. 78 Abs. 3 LV NRW und damit zugleich ihr landesverfassungsrechtlich garantiertes Recht auf kommunale Selbstverwaltung.
- 14 Sie beantragen,

festzustellen, dass das Land Nordrhein-Westfalen durch die unveränderte Beibehaltung der Zuständigkeit der Beschwerdeführer als Träger der Jugendhilfe und das gleichzeitige Unterlassen, die durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts (BGBl. I S. 1306) hervorgerufene Mehrbelastung bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Erlass eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung entsprechend finanziell auszugleichen, das Recht der Beschwerdeführer auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 und Abs. 3 LV NRW verletzt hat, und dass der Landesgesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet ist, alsbald eine Regelung zu treffen, die den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW gerecht wird und welche die durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts hervorgerufene Mehrbelastung der Beschwerdeführer als Träger der Jugendhilfe ausgleicht.

- 15 Zur Begründung tragen sie vor:
- 16 **a)** Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig.
- 17 **aa)** Beschwerdegegenstand sei das Unterlassen des Landes, für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich der durch die Änderung des § 55 Abs. 2 SGB VIII verursachten wesentlichen Mehrbelastung der Beschwerdeführer (Belastungsausgleich) durch ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung zu sorgen. Entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs müsse ein gesetzgeberisches Unterlassen auch in Form eines gänzlichen Untätigbleibens mit der Verfassungsbeschwerde zumindest ausnahmsweise angreifbar sein. Dies sei erforderlich, wenn eine eindeutig der Verfassung zu entnehmende und inhaltlich klar bestimmte Pflicht zur gesetzgeberischen Tätigkeit den Landesgesetzgeber tatsächlich treffe.

- 18 Die dem bisherigen Ausschluss des Unterlassens als Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zugrunde liegenden Überlegungen seien jedenfalls für diese Fallgruppe nicht zwingend. Dass § 52 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG NRW) bei der zwischenzeitlichen Reform dieses Gesetzes unverändert geblieben sei, lasse eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers gegen die Eröffnung der Kommunalverfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlassen nicht erkennen. Eine solche folge auch nicht aus dem Begriff des „Landesrechts“. Das Bundesverfassungsgericht habe eine Kommunalverfassungsbeschwerde, die sich nach dem Grundgesetz gegen ein „Gesetz“ richten müsse, gegen gesetzgeberisches Unterlassen bisher ebenfalls nicht ausgeschlossen.
- 19 Der im Gesetz genannte Beschwerdegegenstand sei unter Berücksichtigung der Rechtsschutzfunktion der Verfassungsbeschwerde auszulegen. Mit der Beschränkung auf Landesrecht habe lediglich die Anfechtbarkeit von Einzelfallregelungen ausgeschlossen werden sollen. Es sei aber nicht bezweckt gewesen, die Kommunen gegen gesetzgeberisches Unterlassen schutzlos zu stellen. Nach der Entstehungsgeschichte des früheren § 50 VerfGHG NRW habe der Gesetzgeber bei der Wahl des Wortlauts nie die Abgrenzung zwischen Tun und Unterlassen im Blick gehabt. Vielmehr sei immer nur die Frage erwogen worden, welche Stufen des Rechts innerhalb der Normenhierarchie mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar sein sollten.
- 20 Das Prozessrecht diene der Durchsetzung von materiellen Rechten. Es müsse daher auf Veränderungen dieser Rechte Rücksicht nehmen. Nachdem sich der Landesgesetzgeber entschlossen habe, den Schutz der Kommunen vor finanzieller Ausblutung durch ein Konnexitätsprinzip verfassungsrechtlich abzusichern, müsse sich auch der Rechtsschutz durch die Kommunalverfassungsbeschwerde hierauf erstrecken.

- 21 **bb)** Die Beschwerdeführer seien beschwerdebefugt. Sie seien Träger der Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW und in ihrer Eigenschaft als örtliche Träger der Jugendhilfe (§ 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW) von der durch die Änderung des § 55 Abs. 2 SGB VIII herbeigeführten zusätzlichen Aufgabenbelastung und das Unterlassen eines finanziellen Ausgleichs gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Sie könnten geltend machen, der zur Erfüllung der Aufgabenänderung erforderliche Aufwand führe zu einer wesentlichen Belastung, die nicht dem Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV NRW entsprechend ausgeglichen worden sei.
- 22 Zum Erlass einer entsprechenden Rechtsvorschrift sei das Land nach der Änderung des § 55 Abs. 2 SGB VIII verpflichtet gewesen, weil es sich wegen der unveränderten Beibehaltung der Zuständigkeit der Kommunen zur Ausführung des SGB VIII die mit dieser Änderung verbundene wesentliche Belastung der Kommunen durch Bundesrecht zurechnen lassen müsse. Diese Zurechnung könne nicht nur durch ein aktives Handeln des Landesgesetzgebers, sondern auch durch dessen Unterlassen ausgelöst werden, wenn dieser trotz bundesrechtlicher Aufgabenerweiterung an der landesrechtlich geregelten Zuständigkeit der Kommunen als zuständige Verwaltungsträger festhalte. Nur diese Auslegung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW werde den Zusammenhängen mit der föderalen Verfassungsordnung und und der durch die Reformen der Landesverfassung und des Grundgesetzes (vgl. etwa die Neuregelungen in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG) eingeleiteten Neuordnung der kommunalen Finanzgarantien gerecht.
- 23 Die erforderliche Zurechnung der bundesrechtlichen Aufgabenerweiterung zum Land könne zwar nicht auf das Verhalten der Länder im Bundesrat gestützt werden. Belasse es das Land jedoch bei der Zuständigkeit der Kommunen auch für die wesentlich erweiterten Aufgaben, so nehme es die zunächst bundesrechtlich verursachte Aufgabenbelastung der Kommunen in seinen Willen auf und begründe damit eine eigene Zurechnung. Dieses Verständnis des Art. 78 Abs. 3 LV NRW sei

durch dessen Schutzzweck geboten. Denn nur so werde vermieden, dass bei der Erweiterung bundesrechtlich geregelter Aufgaben große Schutzlücken entstünden.

- 24 Dieser Auslegung stehe auch nicht der Wortlaut von § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG NRW) entgegen. Die Regelung gehe hinsichtlich einer bundesrechtlich verursachten Aufgabenbelastung davon aus, das Konnexitätsprinzip finde nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibe und dieser genutzt werde. Die Nutzung eines Spielraums setze indes nicht zwingend ein positives Tun voraus.
- 25 **cc)** Die Beschwerdefrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG NRW sei gewahrt. Die darin genannte Jahresfrist gelte unmittelbar für die Überprüfung von „Rechtsvorschriften“ und beginne ab deren Inkrafttreten. Auf das Unterlassen einer gesetzgeberischen Tätigkeit sei sie entsprechend anzuwenden. Sie beginne ab dem Zeitpunkt zu laufen, ab dem der Landesgesetzgeber spätestens hätte tätig werden müssen. Dies sei noch nicht der Zeitpunkt des Erlasses oder der Verkündung des für die Konnexitätsverpflichtung des Landes relevanten Bundesgesetzes, sondern erst derjenige des Inkrafttretens der Regelungen, die zu der die Kommunen wesentlich belastenden Veränderung der Aufgabenlast geführt hätten. Fristbeginn sei mithin der 5. Juli 2012. An diesem Tag sei Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts, der die Änderung des § 55 SGB VIII bewirkt habe, in Kraft getreten.
- 26 **b)** Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.
- 27 Durch die Änderung des § 55 Abs. 2 SGB VIII seien die bestehenden Aufgaben mit der verbindlichen Festschreibung neuer Standards in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht wesentlich geändert bzw. erweitert worden:

- 28 **aa)** Erstens komme es durch die regelhafte Begrenzung der Fallzahl auf 50 Mündel pro Fachkraft (§ 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII), die Einführung der Anhörungspflicht (§ 55 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII) sowie der verbindlich vorgegebenen Kontaktfrequenz der Fachkraft zum Mündel (§ 55 Abs. 3 Satz 3 SGB VIII) zu einer umfangreichen Erhöhung der Standards der Amtsvormundschaft und Amtspflegschaft, die der zuständige örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu beachten habe. Diese führe zu einem erheblichen Mehrbedarf an Fachkräften.
- 29 Bisher sei die Anzahl von Mündeln je Fachkraft nicht zahlenmäßig im Gesetz vorgegeben gewesen. Sie sei von Jugendamt zu Jugendamt unterschiedlich ausgefallen. Insofern führten die verschärften Vorgaben des § 55 SGB VIII zu einem erheblichen, nicht bezifferbaren Personalmehrbedarf bei den Kommunen, den die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf mit dem bis zu doppelten Wert an Fachkräften im Vergleich zur früheren Rechtslage bemessen habe. Der Bundesrat sei gar vom vierfachen Personalbedarf ausgegangen, in der Annahme, ein Betreuungsschlüssel von 1:200 sei in vielen Jugendämtern üblich.
- 30 Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung gemäß § 79 Abs. 3 SGB VIII schon bisher für eine – auch personell – ausreichende Ausstattung der Jugendämter zu sorgen gehabt hätten. Diese Regelung sei offen gefasst und habe es dem einzelnen Träger der öffentlichen Jugendhilfe überlassen, wie er seinen Personalbedarf im Einzelnen bemesse. Die neue gesetzliche Festlegung auf „höchstens 50“ Vormundschaften sei demgegenüber als Soll-Vorschrift zwingend. Hier von dürfe eine Kommune nur noch in atypischen, begründungsbedürftigen Fällen abweichen. Sie könne ihre Organisationshoheit nicht mehr dazu nutzen, einen angemessenen Schlüssel in allgemeiner Form selbst festzulegen, obwohl keineswegs feststehe, dass nicht auch ein Schlüssel von 55 als für eine ordnungsge-

mäße Aufgabenwahrnehmung ausreichend angesehen werden könne. Ihr Organisationsermessen werde mithin erheblich beschnitten.

- 31 **bb)** Zweitens bringe das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts auch qualitative Änderungen der bisher mit der Amtsvormundschaft/-pflegschaft verbundenen Aufgaben mit sich. Vor dem Hintergrund zunehmender Fälle von Kindeswohlgefährdungen schreibe es dem Amtsvormund bzw. Amtspfleger eine deutlich stärkere Verantwortung für die Personensorge des Mündels zu. Auf diesen Gebieten sei es zu faktischen Veränderungen der Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung gekommen. Diese seien mit einer wachsenden Betreuungsintensität verbunden, der der Gesetzgeber mit der Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts Rechnung getragen habe. Mit der Entscheidung zu mehr persönlicher Förderung und Fürsorge des Mündels durch die Fachkraft sei eine qualitative Änderung der Wahrnehmung der vorgesehenen Aufgabe verbunden. Der Amtsvormundschaft/-pflegschaft werde damit ein besonderer sozialer Charakter verliehen. Dieser grundlegende Wechsel der Zielsetzung von Vormundschaften sei zwar durch Änderungen der entsprechenden Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs vollzogen worden. Diese würden jedoch mit der Verweisung in § 55 Abs. 3 Satz 3 SGB VIII auf die Amtsvormundschaft und die Amtspflegschaft erstreckt.
- 32 **cc)** Diese Aufgabenerweiterungen seien im Sinne des Konnexitätsprinzips wesentlich. Da es an einer Kostenfolgeabschätzung noch fehle, könnten die Beschwerdeführer die tatsächlich ausgelösten Mehrkosten nicht in vollem Umfang belegen.
- 33 Allein die genannten quantitativen Mehrbelastungen überschritten aber ganz offensichtlich die in der Gesetzesbegründung zum Konnexitätsausführungsgesetz genannte Schwelle von 0,25 Euro pro Einwohner, die derzeit 4,46 Mio. Euro betrage. Bei den Beschwerdeführern habe vor der Gesetzesänderung kein Personalschlüssel unter 1:65 gelegen, die meisten seien sehr viel höher bis hin zu einem Verhält-

nis von 1: 229 (Gelsenkirchen) gewesen. Das stimme ungefähr mit einer früheren Umfrage überein, wonach der Durchschnitt bei 23 befragten Kommunen bei 1:78 gelegen habe. Gehe man davon aus, dass der durchschnittliche Betreuungsstandard vor der Änderung bei 1:75 gelegen habe und nun 1:50 erreichen solle, ergebe sich eine durchschnittliche Kostensteigerung von 50%. Bereits bei den 14 Beschwerdeführern sei ein Mehraufwand von 2.883.438 Euro ermittelt worden. Diese repräsentierten insgesamt 4.744.541 Mio. Einwohner. Bei einer Gesamteinwohnerzahl Nordrhein-Westfalens von 17.873.706 Mio. sei das ein Anteil von knapp weniger als 27%. Die bei den Beschwerdeführern zu erwartenden Mehrkosten betragen aber bereits mehr als 64,6% der Wesentlichkeitsschwelle von 4,46 Mio. Euro.

- 34 Anders betrachtet, würde der Grenzwert schon dann erreicht, wenn im Durchschnitt bei jedem der 187 Jugendämter Mehrkosten von knapp 23.851 Euro im Jahr anfielen. Selbst wenn also durchschnittlich nur ein Mehrbedarf von 0,5 Vollzeitstellenäquivalenten (VZÄ) pro Jugendhilfeträger entstünde, wäre er eindeutig überschritten. Dieser Mehrbedarf falle schon in einem relativ kleinen Jugendamt mindestens an. Eine genauere Kostenfolgeabschätzung obliege dem Gesetzgeber.
- 35 **2.** Der Landtag hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.
- 36 **3.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:
- 37 **a)** Die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig. Eine Untätigkeit des Gesetzgebers in Form des schlichten Unterlassens sei nach § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW kein zulässiger Beschwerdegegenstand. Danach müsse sich die Verfassungsbeschwerde gegen „Landesrecht“ richten. Darunter sei nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nur positiv gesetztes Recht zu verstehen. Selbst bei wei-

ter Auslegung könne dieser Begriff nicht im Sinne seiner Negation verstanden werden.

- 38 Das Unterbleiben eines Konnexitätsausgleichs nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW könne deshalb nur dann mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn das Unterlassen einer Kostendeckungsregelung mit einem positiven gesetzlichen Übertragungsakt rechtlich eng verklammert sei, so dass es sich um eine unvollständige Regelung handele.
- 39 An einer solchen Verklammerung fehle es hier. § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW genüge dafür nicht, weil er seinerzeit nicht ursächlich für die Mehrbelastung gewesen sei, die durch den fast vier Jahre später in Kraft getretenen Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts bewirkt worden sein sollte. Diese habe der Landesgesetzgeber seinerzeit nicht im Blick haben können. Hierdurch unterscheide sich der Fall von dem dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 12. Oktober 2010 zugrunde liegenden Sachverhalt, in dem die landesgesetzliche Festlegung der Zuständigkeit von Kreisen und kreisfreien Städten „zugleich“ bzw. „in unmittelbarem zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang“ mit der bundesgesetzlichen Aufgabenausweitung erfolgt war.
- 40 Im Zusammenhang mit der nunmehr gegenständlichen, vermeintlichen Aufgabenausweitung fehle es an einem positiven landesgesetzlichen Zuweisungsakt, an den die Annahme einer „unvollständigen Regelung“ anknüpfen könnte. Das Unterlassen einer anderweitigen Aufgabenübertragung als bisher gesetzlich geregelt genüge dafür nicht.
- 41 Der notwendige Rechtsschutz im Zusammenhang mit Art. 78 Abs. 3 LV NRW werde den Kommunen durch diese Auslegung des § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW nicht abgeschnitten. Sie könnten den Rechtsweg zu den Verwaltungs- bzw. Sozi-

algerichten beschreiten und dort auf eine Vorlage an den Verfassungsgerichtshof gemäß § 50 VerfGHG NRW dringen.

- 42 **b)** Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet, weil ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt nicht vorliege.
- 43 **aa)** § 55 Abs. 2 Satz 2 bis 5 SGB VIII i. d. F. von Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts bewirkten keine Ausweitung der bisher von den Trägern der Jugendhilfe wahrgenommenen Aufgaben, die mit einer wesentlichen Belastung im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW verbunden wäre. Sie hätten keine inhaltliche Veränderung der bereits zuvor bestehenden Aufgaben zur Folge. Nach § 79 Abs. 3 SGB VIII seien die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nämlich schon bisher verpflichtet gewesen, für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und der Landesjugendämter zu sorgen; hierzu zähle die Regelung auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften. Entscheidend sei ein Vergleich der Regelungsinhalte, nicht des Regelungstextes. Eine inhaltliche Veränderung liege nicht vor, wenn – wie hier – das nunmehr ausdrücklich Geregelte im Ergebnis inhaltlich dem entspreche, was auch schon nach bisheriger Gesetzeslage – ggf. noch konkretisiert durch Rechtsprechung und/oder Schrifttum – vorgeschrieben gewesen sei.
- 44 Die in § 55 Abs. 2 SGB VIII a. F. in Bezug genommenen Aufgaben des Vormundes seien schon nach bisheriger Gesetzeslage in den §§ 1793 Abs. 1, 1800 Satz 1 und 1631 BGB geregelt gewesen. Bereits das geltende Recht habe den persönlichen Kontakt zum Mündel vorausgesetzt. Demgemäß habe die Bundesregierung in der Entwurfsbegründung sowie in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats ausdrücklich ausgeschlossen, dass die nach der bisherigen Gesetzeslage bestehenden Pflichten der Vormünder durch die Neuregelung ausgeweitet würden.

- 45 Gleiches gelte für die Einführung der Fallzahlobergrenze. Auch wenn diese im bisher geltenden Recht nicht numerisch vorgegeben gewesen sei, entspreche sie Qualitätsstandards, die schon für das bisher geltende Recht in einer Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter herausgearbeitet worden seien. Dies habe die Bundesregierung ebenso beurteilt. Vor diesem Hintergrund könne die Aussage in der Begründung des Gesetzentwurfs, es könne „zu einem nicht bezifferbaren Mehrbedarf bei den Kommunen für zusätzliches Personal in der Amtsvormundschaft kommen“, nur auf den bisherigen faktischen, aber zugleich rechtswidrigen Zustand bezogen sein. Für die Prüfung, ob eine konnexitätsrelevante Aufgabenänderung vorliege, komme es aber nicht auf den Vergleich der neuen Gesetzeslage mit dem früheren faktischen (gesetzeswidrigen) Zustand an, sondern auf den Vergleich zweier normativer Regelungsniveaus.
- 46 **bb)** Hilfsweise fehle es auch an einem konnexitätsrelevanten Verursachungsbeitrag des Landes. Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW setze eine konnexitätsrelevante Aufgabenveränderung voraus, dass sich die übertragenen Aufgaben aufgrund einer neuen gesetzlichen Grundlage inhaltlich änderten. Die inhaltliche Aufgabenveränderung müsse – ebenso wie die Aufgabenübertragung – ursächlich dem Land zuzurechnen sein.
- 47 Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts könne als Regelung des Bundesgesetzgebers keine konnexitätsrelevante, dem Landesgesetzgeber zuzurechnende Aufgabenübertragung sein. Auch die ursprünglich mit § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW erfolgte landesgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Kommunen könne die Zurechnung erst Jahre später vorgenommener Aufgabenausweitungen durch Bundesgesetz zum Land nicht mehr bewirken.
- 48 Spätere bundesgesetzliche Aufgabenausweitungen bereits in der Vergangenheit den Kommunen übertragener Aufgaben seien vielmehr nur dann konnexitäts-

relevant, wenn sie in einem unmittelbaren zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang mit einer positiven landesgesetzlichen Festlegung der Zuständigkeit der Kommunen erfolgten. Dies sei sachgerecht, weil der Landesgesetzgeber dann bei seiner Entscheidung, die Zuständigkeit für den betreffenden Bereich den Kommunen zuzuweisen, die zu diesem Zeitpunkt schon absehbaren inhaltlichen Aufgabenveränderungen gekannt und damit in seinen gesetzgeberischen Willen mit aufgenommen habe. Dies gelte jedoch gerade nicht für spätere Aufgabenveränderungen im Bundesrecht, die zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Zuständigkeitszuweisung noch nicht festgestanden hätten. Das Konnexitätsprinzip mache das Land nicht „quasi zum Ausfallbürger“ des Bundes.

- 49 Aus Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW folge nichts anderes. Die dort vorgesehene Verpflichtung zur Anpassung des finanziellen Ausgleichs beziehe sich nur auf Fehleinschätzungen der Kosten, die den Kommunen aus der Wahrnehmung derjenigen Aufgaben entstanden seien, die im Zeitpunkt der Prognose als konnexitätsrelevant zu betrachten gewesen seien.
- 50 Der konnexitätsrelevante Verursachungsbeitrag des Landes könne auch nicht in dem Unterlassen gesehen werden, die Zuständigkeit für die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe auf das Land zurück zu übertragen. Schon der Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW verlange, dass das Land die Gemeinden durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme bestimmter Aufgaben „verpflichte“. Eine Verpflichtung durch bloßes Unterlassen scheide aus. Insoweit fehle es an der erforderlichen Entscheidung des Landesnormgebers.
- 51 Verfassungssystematische Überlegungen bestätigten dieses Ergebnis. Im Falle eines Unterlassens des Landesgesetzgebers finde ein Gesetzgebungsverfahren, an das Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW anknüpfe, gerade nicht statt. Auch sei ein Unterlassen weder zeitlich noch inhaltlich bestimmt. Es lasse sich nicht genau fi-

xieren, zu welchem Zeitpunkt der Landesgesetzgeber gegebenenfalls gehandelt haben müsse.

- 52 Teleologische Erwägungen wiesen in die gleiche Richtung. Von den Schutzzwecken des Art. 78 Abs. 3 LV NRW spreche nur der Schutz der Kommunen vor finanzieller Aushöhlung dafür, in einem Unterlassen eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung zu sehen. Die Warn- und Transparenzfunktion könnten demgegenüber von vornherein nicht greifen. Richtiger Adressat dieser Funktionen sei hier allein der Bundesgesetzgeber, dessen Regelungen die finanziellen Belastungen für die Kommunen verursachten. Hinter dessen aktivem Ursachenbeitrag trete das Unterlassen des Landesgesetzgebers, die bereits vorgenommene Zuständigkeitszuweisung zu verändern, zurück.
- 53 Äußerst hilfsweise sei jedenfalls eine Rechtspflicht des Landes zur Rückholung der Zuständigkeitszuweisung zu verneinen. Nur bei einer Rechtspflicht zum Handeln könne aber ein Unterlassen mit einem positiven Tun gleichgesetzt werden.
- 54 Im Übrigen seien die Kommunen auch bei einem Nichteingreifen des Konnexitätsprinzips im Falle von Aufgabenerweiterungen durch den Bund nicht gänzlich schutzlos gestellt. Ihnen bleibe der allgemeine Anspruch auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land.

B.

- 55 Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, aber unbegründet.

I.

- 56 Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

- 57 1. Die Beschwerdeführer wenden sich gegen ein Unterlassen des Gesetz- bzw. Normgebers. Ein derartiges Unterlassen ist tauglicher Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde. An seiner gegenteiligen abweichenden Rechtsprechung hält der Verfassungsgerichtshof nicht mehr fest.
- 58 a) Nach der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist eine schlichte Untätigkeit des Gesetzgebers mit der Kommunalverfassungsbeschwerde nicht angreifbar. Gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW) i. V. m. §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG NRW) muss sich die Verfassungsbeschwerde gegen Landesrecht richten. Schon zu §§ 13 Nr. 8, 50 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. März 1952 (VerfGHG 1952, GV. NRW. S. 35) ist die Rechtsprechung unter Hinweis auf den Wortlaut und den Sinnzusammenhang der Regelung davon ausgegangen, dass ein Unterlassen des Gesetzgebers damit nicht erfasst ist (vgl. OVGE 14, 369 ff.; 19, 308, 312 f.). Hieran hat der Verfassungsgerichtshof auch für die Nachfolgeregelung der §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 VerfGHG NRW zunächst festgehalten (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 271, 276).
- 59 Kein bloßes legislatives Unterlassen wurde angenommen, wenn der betroffene Sachverhalt durch den Gesetzgeber einer indirekten, negativ-ausgrenzenden Regelung unterzogen worden ist (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 271, 274 f.; OVGE 49, 271, 274). Im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip hat der Verfassungsgerichtshof darüber hinaus zuletzt die Kategorie der unvollständigen Regelung eines Sachverhalts entwickelt, bei der der Gesetzgeber im Zusammenhang mit dem Erlass einer gesetzlichen Regelung entgegen einer landesverfassungsrechtlich verankerten Handlungspflicht eine gebotene begleitende Normierung nicht vornimmt. Eine solche Regelung ist als Landesrecht als tauglicher Gegenstand einer

kommunalen Verfassungsbeschwerde betrachtet worden (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 280).

- 60 **b)** Ausgehend von dieser Rechtsprechung wäre die Verfassungsbeschwerde im Streitfall nicht statthaft. Sie richtet sich nicht gegen die unvollständige Regelung eines Sachverhalts, sondern gegen ein schlichtes Unterlassen des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers. Beschwerdegegenstand ist der Nichterlass einer Rechtsnorm des Landesrechts – Gesetz oder Rechtsverordnung –, die die durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I S. 1306) hervorgerufenen finanziellen Mehrbelastungen der Kreise und kreisfreien Städte gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW ausgleicht.
- 61 Der Vortrag der Beschwerdeführer, die geltend gemachte Pflicht zu einem konnexen Ausgleich der finanziellen Folgen des genannten Bundesgesetzes knüpfe an die „Beibehaltung“ der landesgesetzlichen Zuständigkeitszuweisung an, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Beibehaltung eines Landesgesetzes stellt als Unterbleiben einer Änderung ihrerseits nur ein Unterlassen dar. Die seinerzeitige Zuweisung der Zuständigkeit für die Aufgaben der Jugendhilfe an die Kreise und kreisfreien Städte durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW kommt insoweit als Beschwerdegegenstand schon deshalb nicht (mehr) in Betracht, weil mit Blick auf diese Vorschrift die Verfassungsbeschwerdefrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG NRW bei Erhebung der vorliegenden Verfassungsbeschwerde seit langem verstrichen war. Abgesehen davon entspricht dies auch nicht der von den Beschwerdeführern bestimmten Zielrichtung der Beschwerde.
- 62 Ebenso wenig ist der mit Art. 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Erstes KiBiz-Änderungsgesetz – vom 25. Juli 2011 (GV. NRW. S. 385) geschaffene § 1a Abs. 3 AG-KJHG ein möglicher positiv-rechtlicher Anknüpfungspunkt für die hier erhobene Verfassungsbeschwerde. Nach die-

ser Vorschrift können kreisangehörige Gemeinden, die nicht örtliche Träger der Jugendhilfe sind, für den örtlichen Bereich Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen. Damit hat der Gesetzgeber auf Unklarheiten reagiert, die durch die Streichung des – entsprechenden – § 69 Abs. 6 SGB VIII entstanden waren (vgl. LT-Drs. 15/1929, S. 50). Diese gewissermaßen nachgeholtte Ergänzung des § 1a AG-KJHG enthält weder indirekt auch eine erneute Aufgabenübertragung an die Kreise und kreisfreien Städte noch bestätigt sie diese ausdrücklich. Auch nach Darstellung der Beschwerdeführer ist es nicht Ziel der Verfassungsbeschwerde, eine unvollständige Änderung der Zuständigkeitsregelung durch das Gesetz vom 25. Juli 2011 geltend zu machen.

- 63 **c)** Der Verfassungsgerichtshof nimmt die Weiterentwicklung des materiellen Verfassungsrechts im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zum Anlass für eine Anpassung seiner Rechtsprechung. Er versteht den Begriff des „Landesrechts“ im Rahmen von § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW nunmehr erweiternd dahin, dass er auch unterlassenes Landesrecht umfasst, soweit ein Beschwerdeführer – wie hier – geltend macht, die Verfassung enthalte eine klar bestimmte gesetzgeberische Handlungspflicht, und anderweitige Rechtsschutzmöglichkeiten nicht bestehen.
- 64 Derartige im Verfassungsrecht fundierte Ansprüche auf Rechtsetzung konnte der Gesetzgeber bei der Schaffung des § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW noch nicht im Blick haben. Sie haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erst mit der Einfügung des Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung im Jahr 2004 nähere Bedeutung erlangt. Dass die Verfassung konkrete Ansprüche gewährt, die von den berechtigten Kommunen nicht durchgesetzt werden können, erschiene wenig konsequent und würde der Rechtsschutzfunktion der Kommunalverfassungsbeschwerde (vgl. VerfGH NRW, OVG 33, 318; NWVBI. 1994, 265, 266; NWVBI. 2003, 93) nicht vollständig gerecht. Bei dem – hier nicht im Vordergrund stehenden – Anspruch auf Anpassung eines finanziellen Ausgleichs für die Zukunft nach Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW läge die Rechtsschutzlücke bereits offen

zu Tage. Der konnexitätsrechtliche Grundfall der Aufgabenübertragung durch Landesgesetz lässt sich bei Fehlen einer gleichzeitigen Kostenausgleichsregelung zwar mit dem – behelfsweise entwickelten – Ansatz der unvollständigen Regelung eines Sachverhalts noch bewältigen. Machen die Kommunen jedoch – wie hier – eine Aufgabenerweiterung durch Bundesgesetz geltend, die geraume Zeit nach der landesgesetzlichen Aufgabenübertragung erfolgt ist, könnten sie einen hieraus folgenden Anspruch auf Regelung des Kostenausgleichs auch dann nicht durchsetzen, wenn sich dieser aus der Verfassung klar ergeben sollte. Da für eine Ungleichbehandlung beider Fallgestaltungen bei der Rechtsschutzeröffnung ein sachlicher Grund nicht ersichtlich ist, erscheint eine Einbeziehung des Unterlassens in die nach § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW möglichen Beschwerdegegenstände auch unter dem Gesichtspunkt einer verfassungskonformen Auslegung geboten (vgl. Lange, DÖV 2014, 793, 799). Zudem kann den nordrhein-westfälischen Kommunen der Rechtsschutz in der vorliegenden Konstellation nicht gerade deshalb verwehrt sein, weil der Verfassungsgesetzgeber mit dem Erfordernis eines „dabei gleichzeitig“ zu regelnden Kostenausgleichs ausgeschlossen hat, dass dieser Ausgleich im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz erfolgen kann (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21), welches andernfalls als unvollständige Regelung angegriffen werden könnte. Hierdurch sollte der im Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips zu leistende vollständige finanzielle Ausgleich von dem anderen Regeln folgenden kommunalen Finanzausgleich auch formal getrennt werden. Es wäre widersinnig, wenn diese Vorgabe, mit der die Kostenausgleichsansprüche der Kommunen zusätzlich abgesichert werden sollten, zu einem Verlust der Rechtsschutzmöglichkeit führte.

- 65 Auf einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz können die Beschwerdeführer nicht verwiesen werden. Der Verwaltungsrechtsweg ist für ein Rechtsschutzbegehren gegen das Unterlassen eines Parlamentsgesetzes nicht eröffnet, weil es sich dabei um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Mit der verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage kann deshalb nur ein

Tätigwerden des untergesetzlichen Normgebers durchgesetzt werden (vgl. BVerwGE 80, 355, 358; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 40 Rn. 27, m. w. N.; Sodan, NVwZ 2000, 601, 607 f.; Ehlers, DVBl. 2000, 1520, 1522). Ausgehend davon könnten die Beschwerdeführer einen Anspruch auf einen finanziellen Mehrbelastungsausgleich durch Rechtsverordnung zwar grundsätzlich im Verwaltungsrechtsweg verfolgen; ihnen könnte dann aber entgegengehalten werden, dass der Ausgleich nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW nicht zwingend gerade in dieser Form erfolgen muss, sondern hinsichtlich der Rechtsform Gesetz oder Rechtsverordnung ein Wahlrecht besteht. Ein Verfassungsverstoß durch Unterlassen einer Regelung des Mehrbelastungsausgleichs kann daher nur durch den Verfassungsgerichtshof festgestellt werden, dessen Prüfungskompetenz sich auf beide Alternativen erstreckt.

- 66 **2.** Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. Sie können geltend machen, durch das Unterlassen einer Kostenausgleichsregelung hinsichtlich der aus dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I S. 1306) erwachsenden Mehrbelastungen in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 78 Abs. 3 LV NRW verletzt zu sein. Eine Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips erscheint zumindest möglich. Die Beschwerdeführer gehören zum Kreis der Kommunen, die nach § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW für Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einschließlich der Beistandschaft, Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft zuständig sind. Sie können geltend machen, es liege eine Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2 2. Alt. LV NRW vor, die zu einer wesentlichen Belastung der betroffenen Kreise und kreisfreien Städte führt und deshalb vom Land entsprechend finanziell auszugleichen ist. Ob das Konnexitätsprinzip der nordrhein-westfälischen Landesverfassung auch bei Aufgabenänderungen durch Bundesrecht eingreift, ist für die vorliegende Fallkonstellation noch nicht geklärt. Dass das Gesetz zur Änderung des

Vormundschafts- und Betreuungsrechts eine wesentliche Veränderung der den Kreisen und kreisfreien Städten übertragenen Aufgaben der Jugendhilfe bewirkt und bei diesen zu einer relevanten finanziellen (Mehr-)Belastung führt, ist ebenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen.

- 67 **3.** Die Verfassungsbeschwerde ist am 19. Juni 2013 fristgerecht erhoben worden. Gemäß § 52 Abs. 2 VerfGHG NRW ist die kommunale Verfassungsbeschwerde binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten der zur Überprüfung gestellten Rechtsvorschrift zu erheben. Bei entsprechender Anwendung der Beschwerdemöglichkeit auf ein gesetzgeberisches Unterlassen kann auch die Fristbestimmung nur sinngemäß Anwendung finden. Eine – unterstellte – Handlungspflicht des Landesgesetzgebers, die mit einer (bundesgesetzlichen) Ausweitung den Kommunen landesgesetzlich zugewiesener Aufgaben verbundenen Belastungen auszugleichen, könnte in zeitlicher Hinsicht erst ab dem Inkrafttreten der Aufgabenerweiterung bestehen. Davon ausgehend ist die Beschwerdefrist jedenfalls gewahrt, weil sich die Verfassungsbeschwerde im Wesentlichen gegen das Unterlassen eines finanziellen Ausgleichs der geltend gemachten Mehrbelastungen durch den am 5. Juli 2012 in Kraft getretenen Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts richtet.

II.

- 68 Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.
- 69 Die Beibehaltung der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Jugendhilfe durch den Landesgesetzgeber nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts ohne gleichzeitige Kostenausgleichsregelung verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW in seiner Ausprägung durch das Konnexitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 LV NRW nach geltendem Verfassungsrecht. Es fehlt

an einem konnexitätsrelevanten Sachverhalt. Eine konnexitätsrelevante Verpflichtung liegt nicht vor, weil die geltend gemachte Aufgabenerweiterung nicht (unmittelbar) durch ein Landesgesetz bewirkt worden ist. Die von den Beschwerdeführern angeführte Aufgabenveränderung durch erhöhte Standards nach dem Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts beruht auf Bundesrecht. Der Landesgesetzgeber ist im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht tätig geworden.

- 70 **1. a)** Art. 78 Abs. 1 LV NRW gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich dem Grundsatz nach auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte (vgl. VerfGH NRW, OVG 46, 295, 303; 53, 240, 247, jeweils m. w. N.). Das Selbstverwaltungsrecht schließt einen gegen das Land Nordrhein-Westfalen gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung ein; denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit voraus (VerfGH NRW, OVG 49, 271, 274; 51, 272, 277, jeweils m. w. N.).
- 71 **b)** Hierzu gehört auch das Recht auf einen Kostenausgleich gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW (VerfGH NRW, OVG 53, 240, 248; 275, 281 f.). Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 22. Juni 2004 (GV. NRW. S. 360) kann das Land die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür gemäß Satz 2 durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Art. 78 Abs. 3 Sätze 3 und 4 LV NRW enthalten weitere Einzelheiten. Gemäß Satz 5 regelt das Nähere zu den Sät-

zen 2 bis 4 ein Gesetz, das die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft (siehe Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG NRW) vom 22. Juni 2004, GV. NRW. S. 360).

- 72 **c)** Das Konnexitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 LV NRW ist von der Funktion des Finanzausgleichs, die finanzielle Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung zu sichern, zu unterscheiden. Es ist eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung, die neben die allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung durch originäre kommunale Einnahmen und den kommunalen Finanzausgleich tritt (vgl. VerfGH NRW, OVG 53, 240, 254; 53, 275, 282, m. w. N. sowie LT-Drs. 13/5515, S. 21). Mit dem Erfordernis eines „entsprechenden“ finanziellen Ausgleichs hat sich der Verfassungsgesetzgeber bewusst für das sogenannte strikte Konnexitätsprinzip entschieden. Ein bloß „angemessener“ Ausgleich im Sinne eines relativen Konnexitätsprinzips genügt nicht (VerfGH NRW, OVG 53, 240, 254 f.; 53, 275, 282).
- 73 **d)** Ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV NRW setzt voraus, dass die Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf einem Landesgesetz oder einer Landesrechtsverordnung beruht (Satz 1). Die Aufgabenübertragung muss auf eine Entscheidung des Landesnormgebers zurückgehen, also ihm ursächlich zuzurechnen sein (konnexitätsrelevante Verpflichtung). Des Weiteren muss eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vorliegen. Dies ist der Fall, wenn den Gemeinden oder Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen werden oder wenn bestehende Aufgaben verändert werden (Satz 2). Schließlich bedarf es einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW schränkt die Verpflichtung zu einer Kostenausgleichsregelung dahingehend

ein, dass sie nur bei einer wesentlichen Belastung der von der Aufgabenübertragung betroffenen Kommunen ausgelöst wird. Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers liegt eine wesentliche Belastung vor, wenn eine Bagatellschwelle überschritten ist (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 282 f.).

- 74 **2.** Eine Veränderung bestehender – d. h. bereits früher übertragener (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21) – Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. LV NRW ist derzeit nur konnexitätsrelevant, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden ist. Dieses durch Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW begründete Erfordernis bezieht sich nach der Landesverfassung in ihrer aktuellen Ausgestaltung nicht nur auf den Fall der Aufgabenübertragung (Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. LV NRW), sondern auch auf den der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. LV NRW [dazu unten **a**)]. Dementsprechend muss sich bei der hier in Rede stehenden zweiten Alternative – Veränderung bestehender Aufgaben – das Landesgesetz (bzw. die Rechtsverordnung) gerade auf die Aufgabenveränderung beziehen. Das ist bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine Jahre zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt [dazu unten **b**)]. Angesichts des zwingenden Erfordernisses eines Landesgesetzes oder einer Landesrechtsverordnung kommt eine anders geartete Zurechnung etwa durch Unterlassen der Rückübertragung der Zuständigkeit auf Landesbehörden nicht in Betracht; auch eine analoge Anwendung scheidet insoweit aus [unten **c**)].
- 75 **a)** Eine Veränderung bestehender Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. LV NRW ist nur konnexitätsrelevant, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden ist. Dies ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang des Satzes 2 mit Satz 1 [dazu **aa**)] und aus den Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes [dazu **bb**)]. Teleologische und aus bundesverfassungsrechtlichen Änderungen im Zuge der Föderalis-

musreform gewonnene Erwägungen führen zu keinem abweichenden Ergebnis [dazu **cc**]).

- 76 **aa)** Die Beschränkung der Konnexitätsrelevanz von Aufgabenveränderungen auf solche, die auf Gesetzen und Verordnungen des Landes beruhen, folgt zunächst aus dem systematischen Zusammenhang des Satzes 2 mit Satz 1. Die in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW geregelte Verpflichtung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben umfasst beide in Satz 2 der Vorschrift benannten Tatbestandsalternativen, d. h. sowohl die Übertragung neuer Aufgaben als auch die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 282 f.). Satz 1 enthält mithin eine Grundvoraussetzung für einen konnexitätsrelevanten Sachverhalt, die derzeit für beide in Satz 2 näher aufgeführten Fallgestaltungen gilt. Dieses Verständnis entspricht dem ausdrücklichen Wortlaut anderer Landesverfassungen (vgl. dazu Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 114 Fn. 445). Dieser systematische Zusammenhang der Sätze 1 und 2 lag auch dem Regelungskonzept des nordrhein-westfälischen Verfassungsgesetzgebers zugrunde, wie vor allem die Entstehungsgeschichte der Norm belegt. Bis zur Einführung des strikten Konnexitätsprinzips durch Art. 78 Abs. 3 Satz 2 bis 5 LV NRW war Satz 1 der Vorschrift (mit nur unwesentlich anderem Wortlaut) bereits Bestandteil der Landesverfassung. Dieses sogenannte relative Konnexitätsprinzip war nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs dahin zu verstehen, dass es auch für die Erweiterung früher übertragener Aufgaben galt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 43, 216, 227). Hieran hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips im Jahr 2004 angeknüpft, wie sich der Entwurfsbegründung entnehmen lässt: Im neu hinzugefügten Satz 2 werde dieser Aspekt präzisiert, indem geregelt werde, dass das Konnexitätsprinzip nicht nur bei der Übertragung neuer, sondern auch bei der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zum Kostenausgleich führe (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21).

- 77 **bb)** Bestätigt wird diese Auslegung durch § 1 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG NRW, der bereits durch seinen Wortlaut klarstellt, dass auch die Veränderung bestehender Aufgaben auf einem Gesetz oder einer Rechtsverordnung beruhen muss, um konnexitätsbegründend zu sein. Dass es sich dabei um ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung handeln muss, ergibt sich aus § 1 Abs. 3 KonnexAG NRW. Danach findet das Gesetz Anwendung auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung bzw. aus der Mitte des Landtags. Wenn sie eine Aufgabenübertragung enthalten, ist eine Kostenfolgeabschätzung zu erstellen und der Belastungsausgleich zu regeln. Gleiches gilt für die Veränderung bestehender Aufgaben (§ 1 Abs. 4 KonnexAG NRW).
- 78 Es bestehen keine Bedenken, diese einfach-gesetzlichen Regelungen bei der Auslegung des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW mit heranzuziehen. Da das strikte Konnexitätsprinzip der Landesverfassung in Art. 78 Abs. 3 Satz 2 bis 5 LV NRW und das Konnexitätsausführungsgesetz gleichzeitig mit unverkennbarem inhaltlichen Bezug zueinander geschaffen worden sind (vgl. auch den Verweis in Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW), ist die Annahme fernliegend, das Gesetz bleibe in einem wesentlichen Punkt hinter den von Art. 78 Abs. 3 LV NRW geregelten Sachverhalten zurück (ähnlich Kluth, Difu-Impulse Bd. 7/2011, 31, 34).
- 79 **cc)** Vor diesem Hintergrund können teleologische und aus bundesverfassungsrechtlichen Änderungen im Zuge der Föderalismusreform gewonnene Erwägungen nicht zu einem abweichenden Ergebnis führen.
- 80 Zwar sprechen der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips und die Ziele der Föderalismusreform durchaus für eine Erweiterung seines Anwendungsbereichs etwa auf durch Bundesgesetz veränderte kommunale Aufgaben. Das Konnexitätsprinzip soll nämlich in erster Linie sicherstellen, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder –veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt sind. Art. 78 Abs. 3 LV NRW will verhindern, dass

die Gemeinden und Gemeindeverbände infolge einer finanziellen Überbelastung mit Pflichtaufgaben die Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben vernachlässigen müssen. In diesem Rahmen bezweckt das Konnexitätsprinzip den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 286; 53, 240, 254; zu Art. 78 Abs. 3 LV NRW a. F. bereits OVGE 38, 301, 302 f.; OVGE 46, 262, 265). Diesem Schutzgedanken entspräche es, dass das Land – nachdem es bestimmte Aufgaben auf die Kommunen übertragen hat – auch spätere bundesrechtlich veranlasste Kostensteigerungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung ausgleichen muss (vgl. Macht/Scharrer, DVBl. 2008, 1150, 1156).

- 81 Hierfür ließen sich auch die Ziele der Föderalismusreform im Jahre 2006 anführen, mit der u. a. die Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortlichkeiten des Bundes und der Länder deutlicher abgegrenzt werden sollten. In diesem Rahmen wurde zum Schutz der finanziellen Belange der Kommunen bestimmt, dass ihnen durch Bundesgesetz Aufgaben nicht mehr unmittelbar zugewiesen werden dürfen (sogenanntes Durchgriffsverbot, vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG, eingefügt durch Art. 1 Nr. 9 und 10 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034). Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind danach ausschließlich die Länder. Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 8, 15). Dadurch sollte erreicht werden, dass im Verhältnis zwischen den Ländern und den Kommunen die im jeweiligen Landesverfassungsrecht wurzelnden Konnexitätsregelungen greifen und die Gemeinden und Gemeindeverbände mit den Aufgaben auch die entsprechenden Finanzmittel erhalten (vgl. Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 28, 34 f.; VerfG Bbg., DVBl. 2013, 852, 853). Dieser beabsichtigte Schutz läuft in Sachbereichen, für deren materiell-rechtliche Ausgestaltung der Bundesgesetzgeber zuständig ist, derzeit weitgehend leer, wenn die Finanzierungsverantwortung des Landes

bei späteren bundesrechtlichen Erweiterungen landesgesetzlich übertragener Aufgaben nicht mehr greift. Das gilt umso mehr, als der Landesgesetzgeber insoweit die Möglichkeit hat, durch besonders weitgefasste Zuständigkeitsnormen Ausgleichspflichten aufgrund späterer Aufgabenerweiterungen oder sogar neuer Aufgaben weitgehend zu minimieren.

- 82 Angesichts des oben [dazu 1a) aa) und bb)] dargelegten, in Art. 78 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LV NRW zum Ausdruck gekommenen Willens des Landesverfassungsgebers sieht sich der Verfassungsgerichtshof zu einer Schließung dieser Schutzlücke im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung jedoch nicht berufen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte die Veränderung landesgesetzlich zugewiesener Aufgaben durch späteres, vom Landesgesetzgeber bei der Übertragung noch nicht voraussehbares Bundesrecht nicht im Blick. Die Frage einer Einbeziehung dieser – mit erheblichen finanziellen Folgen verbundenen – Fallkonstellation stellte sich bei der Einfügung des strikten Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung im Jahr 2004 nicht mit dieser Dringlichkeit: Seinerzeit – vor der Föderalismusreform – entsprach es noch üblicher Rechtspraxis, dass der Bund Aufgaben, für deren Ausgestaltung er materiell-rechtlich zuständig war, den Kommunen unmittelbar übertrug. Insbesondere die zwischenzeitlich geänderten bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen könnten für den verfassungsändernden Gesetzgeber allerdings Anlass bieten, eine Einbeziehung der vorliegenden Fallgestaltung in die Konnexitätsregelung im Rahmen einer Fortentwicklung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips zu erwägen.
- 83 **b)** Bei der hier in Rede stehenden zweiten Alternative – Veränderung bestehender Aufgaben – muss sich mithin das Landesgesetz (bzw. die Rechtsverordnung) gerade auf die Aufgabenveränderung beziehen. Dies ist bei einer Änderung von Standards durch Bundesrecht derzeit nur der Fall, wenn sich diese bereits bei Erlass der landesgesetzlichen Zuständigkeitszuweisung im Blickfeld des Landesgesetzgebers befunden hat. Die für einen – erstmals – konnexitätsrelevanten Sach-

verhalt nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW notwendige Entscheidung des Landesgesetzgebers hinsichtlich einer Mehrbelastung durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts kann deshalb nicht schon in der Jahre zuvor ergangenen landesgesetzlichen Zuweisung der Aufgaben der Jugendhilfe an die Kreise und kreisfreien Städte gesehen werden (a. A. Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 126 f.). Dies entspricht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum Kinderförderungsgesetz. Danach sind bundesgesetzliche Aufgabenerweiterungen nach geltendem Verfassungsrecht in dem Sonderfall konnexitätsrelevant, dass der Bund aus Anlass einer derartigen Aufgabenerweiterung seine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen aufhebt und das Land diese Zuständigkeit in unmittelbarem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit diesen Vorgängen durch eine landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung den Kommunen überträgt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 285, 287). Die Erweiterung kommunaler Aufgaben durch Bundesrecht war dem Landesgesetzgeber zurechenbar, weil sie zu dem Zeitpunkt, zu dem dieser die Zuständigkeit auf die Kommunen übertragen hatte, bereits konkret absehbar war (vgl. Engelken, NWVBI. 2011, 413, 415 f.; ders., DÖV 2011, 745, 749 f.; Engelbrecht, BayVBI. 2011, 718, 720 f.; anders Jäger, a. a. O.; Ritgen, LKV 2011, 481, 486; unklar Huber/Wollenschläger, VerwArch. 100 [2009], 305, 337 f.). Aufgrund dieser Vorhersehbarkeit stellte sich die Aufgabenerweiterung – auch – als originäre Entscheidung des Landesgesetzgebers dar. Nur in diesem Rahmen war und ist es unschädlich, dass die landesgesetzliche Zuständigkeitszuweisung bereits vor Aufhebung der entsprechenden Bundesregelung – mit zunächst deklaratorischer Wirkung – in Kraft gesetzt wurde. Die gegenteilige Deutung (vgl. etwa von Kraack, NWVBI. 2011, 41 ff., 46) entspricht jedenfalls derzeit nicht den Vorgaben der Landesverfassung, die für die Konnexitätsrelevanz der Veränderung bereits früher übertragener Aufgaben nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Satz 1 LV NRW eine gesonderte Landesrechtsnorm verlangt.

- 84 Ein derart enger Zusammenhang ist hier ersichtlich nicht gegeben. Der Landesgesetzgeber konnte bei der Übertragung der Aufgabe durch das Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes Ende des Jahres 2008 nicht absehen, dass der Bundesgesetzgeber im Jahr 2011 Änderungen bei der Wahrnehmung der Amtspflegschaft bzw. Amtsvormundschaft vornehmen würde.
- 85 **c)** Ein bloßes Unterlassen des Landesgesetzgebers reicht – ausgehend von den obigen Ausführungen – als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag nicht aus. Ein solcher kann entgegen der Vorstellung der Beschwerdeführer insbesondere nicht in dem „Unterlassen der Rückholung“ der Aufgabe gesehen werden (so aber von Kraack, NWVBl. 2011, 41, 46; Ziekow, DÖV 2006, 489 ff.; Becker, Der Schutz der Kommunen vor Aufgabenänderungen, Gutachten im Auftrag der kommunalen Spitzenverbände NRW, 2012, S. 67; Fraktion der CDU, LT-Drs. 16/4829, S. 2). Das Konnexitätsprinzip in seiner Ausformung durch Art. 78 Abs. 3 LV NRW und das Konnexitätsausführungsgesetz knüpfen die finanzielle Ausgleichspflicht nur an eine Aufgabenübertragung bzw. -veränderung durch positiv gesetztes Landesrecht (vgl. Macht/Scharrer, DVBl. 2008, 1150, 1153 f.; Engelken, BayVBl. 2011, 713, 718; i. E. ebenso Engelbrecht, BayVBl. 2011, 718, 721). Eine analoge Anwendung des Konnexitätsgebots auf Unterlassensfälle lassen die auf Klarheit und strikte Beachtung zielenden Vorschriften des Finanzverfassungsrechts nicht zu (vgl. Macht/Scharrer, DVBl. 2008, 1150, 1158; siehe auch Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste Aufgaben, 1995, S. 162). Bei einer bundesgesetzlichen Erhöhung von Standards hinsichtlich bereits früher durch Landesgesetz übertragener Aufgaben, bei der die Wahrnehmung des „Aufgabenplus“ – wie hier – nicht von der Wahrnehmung der Grundaufgabe trennbar ist, wäre im Übrigen nicht einsichtig, warum der Landesgesetzgeber zur Vermeidung von Konnexitätsfolgen für das „Aufgabenplus“ die Zuständigkeit für die gesamte Aufgabe auf das Land zurückübertragen sollte (vgl. Macht/Scharrer, DVBl. 2008,

1150, 1157; Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 124 f.).

- 86 Ebensowenig stellt sich auf der Grundlage des geltenden Landesverfassungsrechts die Frage, ob ein konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag darin gesehen werden kann, dass das Land der bundesrechtlichen Aufgabenausweitung im Bundesrat zugestimmt hat (vgl. dazu ablehnend Engelken, BayVBl. 2011, 713, 714 f.; Engelbrecht, BayVBl. 2011, 718, 721; Huber/Wollenschläger, VerwArch. 100 [2009], 305, 320 f.; auch rechtspolitisch ablehnend IM NRW, Bericht über die Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes, LT-Vorlage 16/1672, S. 4). Art. 78 Abs. 3 LV NRW sieht dies nicht vor.
- 87 **3.** Die Beschwerdeführer können ihr Begehren auf Regelung eines Kostenausgleichs auch nicht auf eine Pflicht des Gesetzgebers stützen, einen früheren Belastungsausgleich aufgrund späterer belastender Änderungen für die Zukunft anzupassen (Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW i. V. m. § 4 Abs. 4 Satz 2 KonnexAG NRW). Abgesehen davon, dass die Beschwerdeführer dies nicht einmal geltend machen, ist diese Anpassungspflicht hier von vornherein nicht anwendbar. Sie setzt voraus, dass bereits die Übertragung der Aufgabe bzw. des betroffenen Aufgabenteils dem Anwendungsbereich des strikten Konnexitätsprinzips unterfiel (vgl. Macht/Scharrer, DVBl. 2008, 1150, 1156). Nur soweit die ursprüngliche Aufgabenübertragung das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 LV NRW ausgelöst, also zur Regelung eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs verpflichtet hat, kommt eine Verpflichtung zur nachträglichen Anpassung dieses Ausgleichs in Betracht. Daran fehlt es hier. Die Übertragung der Aufgaben der Amtsvormundschaft bzw. Amtspflegschaft, deren Veränderung die Beschwerdeführer hier geltend machen, durch die allgemeine Zuweisung der Jugendhilfeaufgaben nach § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW hat das Konnexitätsgebot nicht ausgelöst. Auszugleichende Mehrbelastungen durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG NRW hatten die Kommunen seinerzeit nur aufgrund der fast zeitgleich mit dem Kinderförderungsgesetz erhöhten Anforderun-

gen an die Kindertagesbetreuung geltend gemacht (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275 sowie nachfolgend Gesetz zur Regelung des Kostenausgleichs für Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe vom 13. November 2012 – Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe, GV. NRW. S. 510). Für die hier in Rede stehenden Aufgaben der Amtsvormundschaft und Amtspflegschaft ist dagegen nicht ersichtlich, dass die Ablösung der zuvor bundesgesetzlich geregelten Zuständigkeitszuweisung durch eine landesgesetzliche mit Mehrbelastungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verbunden gewesen wäre.

- 88 Danach kann auf sich beruhen, inwieweit die durch § 4 Abs. 4 Satz 2 KonnexAG NRW begründete Pflicht, die zum Belastungsausgleich einmal festgesetzte Pauschale zu erhöhen, wenn sich durch spätere Änderungen für die übertragene Aufgabe Belastungen ergeben, von der verfassungsrechtlichen Anpassungspflicht gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW umfasst ist. Ebenso wenig bedarf der Klärung, was in diesem Zusammenhang unter späteren Änderungen zu verstehen ist.

Dr. Brandts

Riedel

Paulsen

Prof. Dr. Wieland

Verfassungsrichterin
Prof. Dr. Dauner-Lieb ist
krankheitsbedingt gehindert
zu unterschreiben.

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch

Dr. Brandts