

Matthias Dombert

# Am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe: Von sozialpolitischen Wohltaten und verfassungsrechtlichen Unzuträglichkeiten

*Das im vergangenen Jahr in Kraft getretene KJSG rückt in den verfassungsgerichtlichen Fokus. Die Städte Schwerin und Rostock wehren sich mit Verfassungsbeschwerden gegen die mit dem neuen Gesetz verbundenen Kosten – weil die Schätzung des Bundes zu niedrig ist, und das Konnexitätsprinzip der Landesverfassung in Mecklenburg-Vorpommern bisher noch leerläuft. Die Grundzüge der kommunalen Rechtsposition werden nachstehend erläutert – um damit Sensibilität für ein Thema zu schaffen, dem auf der kommunalen Ebene weiterhin Beachtung geschenkt werden sollte.*

## 1. Vorbemerkung

Man könne nicht den ganzen Tag mit dem Grundgesetz unter dem Arm herumlaufen, hat vor vielen Jahrzehnten einmal ein bundesdeutscher Innenminister verkündet. Ein – zurückhaltend formuliert – rechtsstaatlich eher großzügiges Amtsverständnis aus dem Munde eines Verfassungsministers. Aber immerhin offen. So frank und frei räumt kaum ein gestaltungsfreudiger Politiker ein, dass der rechtliche Rahmen manchmal durchaus als hinderlich empfunden wird, gerade wenn es darum geht, gesellschaftspolitisch Gutes oder Sinnvolles zu tun. Dass die Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfe durch das gleichnamige Gesetz vom 3. Juni 2021 sinnvoll ist, wird man dem Bundesgesetzgeber konzедieren müssen. Ihm geht es mit der Novellierung des SGB VIII durch die Bestimmungen des neuen Gesetzes darum, vor allem diejenigen Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen zu stärken, die besonderen Unterstützungsbedarf haben. Durch eine verbesserte Kinder- und Jugendhilfe sollen die – wie es im Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 19/26107, S. 2) heißt –, „die benachteiligt sind, die unter belastenden Lebensbedingungen aufwachsen und die Gefahr laufen, von der sozialen Teilhabe abgehängt zu werden“, gefördert werden. Wer wollte schon et-



**Prof. Dr. Matthias Dombert**  
ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht, Potsdam.

was gegen soziale Verbesserung auf diesem Feld einwenden? Wer wollte wider bessere Förderung das Wort reden?

Und doch wehren sich die Landeshauptstadt Schwerin und die Universitäts- und Hansestadt Rostock gegen die Bestimmungen des Gesetzes. Sie haben gleich zweimal die Verfassungsgerichte angerufen, das Landesverfassungsgericht in Greifswald zum einen, das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zum anderen. Ungewöhnlich, wird der juristisch vorgebildete Leser sagen, möglicherweise unzulässig? In der Tat bedarf es einer Erläuterung, wenn sich Kommunen aus Anlass der Gesetzesnovellierung sozusagen auf doppeltem Wege – freilich, wie gleich darzulegen ist, mit ganz unterschiedlichen Anliegen – gegen ein Gesetzesvorhaben wenden, dessen Regelungen ja gesellschaftspolitisch durchaus vernünftig sind.

Was allerdings für die Betroffenen als soziale Wohltat daher kommt, birgt aus der Sicht der Kommunen in der Tat föderalen, besser: kommunalen Sprengstoff. Um diesen Sprengstoff soll es nachstehend gehen. Nicht in dem Sinne, dass auf abstrakt-genereller Ebene rechtliche Bewertung abgegeben wird, wohl aber mit dem Ziel, politisch verantwortliche Entscheidungsträger auch und vor allem auf der kommunalen Ebene zu sensibilisieren. Diese Sensibilisierung ist geboten. Denn das „Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen“ schafft den Anlass, es steht freilich nicht allein. Das Bundesteilhabegesetz aus dem Jahre 2016 hat mit Änderung des SGB IX ähnliche Fragen aufgeworfen, das Ganztagesbetreuungsgesetz des Bundes kann für die kommunale Ebene in die gleiche Richtung wirken: bundespolitisch sinnvolle Regelungen, bei denen die Auswirkungen auf die kommunalen Aufgabenträger aber nur unzureichend berücksichtigt werden. Da also zu vermuten ist, dass das hiermit beschriebene Problem auch zukünftig und auch an anderer Stelle auftaucht, muss ein Thema erläutert werden, das regelmäßig mit einem Schlagwort beschrieben wird: dem der sogenannten Konnexität. Darum soll es nachfolgend gehen.

## 2. Der Beschwerdeanlass

Der Bundesgesetzgeber hat das SGB VIII durch das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG; sogenannte Reform des SGB VIII) vom 3. Juni 2021 (BGBl. 2021 I S. 1444) neu gestaltet und mit den Regelungen des Gesetzes zur Umsetzung seiner Ziele zahlreiche Vorschriften des SGB VIII geändert oder neue Normen eingefügt. Stichwortartig und beileibe nicht vollständig: Die Regelungen zum Betriebserlaubnisverfahren, zur Aufsicht über Einrichtungen und zur Zulässigkeit von Auslandsmaßnahmen sind geändert worden, Berufsgeheimnisträger, die auf der Grundlage ihrer in § 4 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) normierten Befugnis das Jugendamt über eine Kindeswohlgefährdung informiert haben, verstärkt einbezogen. Junge Menschen, die in einer Einrichtung oder einer Pflegefamilie aufgewachsen sind, sollen bei ihren Schritten in ein selbstständiges Erwachsenenleben unterstützt werden. Neu geregelt worden ist auch der Rechtsanspruch der Eltern auf Beratung, Unterstützung und Förderung der Beziehung zu ihrem Kind. Für die Finanzierung der Beratung und Unterstützung der Eltern und der Pflegeeltern wurden verbindliche gesetzliche Vorgaben geschaffen. Zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien sind Schutzkonzepte zu entwickeln. Um die Prävention vor Ort zu stärken, sieht das KJSG vor, dass die erweiterten Hilfsangebote von den Betroffenen unmittelbar in Anspruch genommen werden. Ambulante Hilfen können schließlich in Anspruch genommen werden, ohne dass dies vorher beim Jugendamt beantragt werden muss.

## **„Was für die Betroffenen als soziale Wohltat daher kommt, birgt aus der Sicht der Kommunen föderalen, besser: kommunalen Sprengstoff.“**

Für die Umsetzung all dieser Regelungen sind in Mecklenburg-Vorpommern ähnlich wie in anderen Flächenstaaten die Landkreise und kreisfreien Städte, also auch Schwerin und Rostock als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit für die Erbringung der vorgesehenen Leistungen zuständig. Das kostet Geld. Zur Umsetzung der neuen Verpflichtung des Jugendamtes müssen organisatorische Anpassungen vorgenommen werden. Dienstanweisungen sind umzugestalten, neue Vordrucke einzuführen. Rückmeldesysteme sind zu optimieren, Schulungen durchzuführen und die Aufgaben, Zuständigkeiten und organisatorische Einbindung sog. Verfahrenslotsen festzulegen. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe haben die Qualitätsentwicklung zu sichern, Befragungen und Fallanalysen zu konzipieren und Selbsthilfegruppen zu implementieren. Schwerin rechnet mit Mehrkosten allein für zusätzliches Personal in Höhe von 777.720,- €. Zur Herstellung der diskriminierungsfreien sozialen Teilhabe sind Investitionen in Höhe von insgesamt 7,5 Mio. € erforderlich. Sie werden weder durch das Land noch durch den Bund ausgeglichen. Rostock geht von nicht erstatteten Umsetzungskosten in Höhe von 11 Mio. € jährlich aus. Denn der Bund hat die Kosten für den Verwaltungsvollzug der Änderungen, Erweiterungen und Neuerungen – vor allem im SGB VIII – bei allen Ländern und Kommunen viel niedriger eingeschätzt. Ausgehend von bundesweit geschätzten 113,8 Mio. Euro (BT-Drucks. 19/26107, S. 7, 57) würden nach seiner Prognose für Schwerin nur Mehrkosten in Höhe von 225.700,- € jährlich, für Rostock nur 470.000,- € jährlich entstehen.

Was ist mit der Differenz?

## 3. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt für das vorstehend angesprochene „Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen“ ist schnell beschrieben. Im föderalen Staat der Bundesrepublik sind es zunächst die Länder, denen die Kompetenz zur Gesetzgebung zusteht. Der Bund darf seinerseits eine Kompetenz zur Gesetzgebung nur insoweit in Anspruch nehmen, als ihm diese Kompetenz durch das Grundgesetz zugewiesen wird. Ist dies nicht der Fall, sind die Länder am Zuge, der Bund hat sich herauszuhalten. Aber gleich, wer zwischen Bund und Ländern die Gesetzgebungskompetenz hat: Es sind – mit wenigen Ausnahmen – immer die Bundesländer, die die Bundes- wie Landesgesetze auszuführen haben. Auszuführen

heißt: mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln, also eigenem Aufwand. Was also verfassungsrechtlich konsequent erscheint, ist oftmals nicht bürgernah. Um nicht zuletzt diese Bürgernähe herzustellen, bedienen sich die Flächenstaaten eines Mechanismus, an den man sich schlichtweg gewöhnt hat – der aber tatsächlich finanzpolitisch erhebliche Brisanz birgt. Denn das Land delegiert seine staatlichen Aufgaben, indem es Kommunen, und damit Verwaltungsträger, in seinen Dienst nimmt, die zwar auch gute Verwaltung, aber vorrangig kommunale Selbstverwaltung und nicht Staatsverwaltung zu gewährleisten haben.

**„Es sind – mit wenigen Ausnahmen  
– immer die Bundesländer, die die  
Bundes- wie Landesgesetze auszu-  
führen haben.“**

Die Kommunen sind zwar Teil des Landes, aber durch das Institut der kommunalen Selbstverwaltung abgegrenzt und über die kommunale Verfassungsbeschwerde sogar mit einem besonderen verfassungsrechtlichen, verfassungsprozessualen Schutzschirm versehen. Ihre Aufgabe ist es, örtliche Angelegenheiten oder – soweit es um das Kreisgebiet geht – überörtliche Angelegenheiten im Landkreis zu regeln. Zur Gewährleistung dieser kommunalen Selbstverwaltung ist das Land verpflichtet, „seine“ Gemeinden und Gemeindeverbände angemessen finanziell auszustatten. Da freilich den Verfassungsgebern vor allem in den Ländern nicht verborgen geblieben ist, dass die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zur Gewährleistung eines bürgernahen Gesetzesvollzuges auch in den Dienst des Landes genommen werden, sehen mehr oder weniger gleichlautend alle Länderverfassungen vor, dass das Land den Kommunen alle Kosten zu erstatten hat, die diesen dadurch entstehen, dass sie zur Erledigung staatlicher Aufgaben herangezogen werden:

Das ist das sogenannte Konnexitätsprinzip.

#### 4. Das Konnexitätsprinzip

Was so eingängig und einleuchtend zu beschreiben ist, birgt in der kommunalen Praxis aber mehr denn je seine Tücken.

Denn die Erfahrung zeigt, dass die Landesregierungen vielfach wenig Neigung haben, für diesen Kostenausgleich einzustehen. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte hat hieran einen gewissen Anteil. Die Länder müssen nicht centgenau die Kosten ausgleichen, ihnen steht eine gewisse Pauschalierungsbefugnis zu. Was pauschaliert werden kann, muss aber

aufgrund einer ordnungsgemäßen Prognose geschätzt werden. Prognosen aber – wie schon Mark Twain wusste – sind schwierig, vor allem, wenn sie die Zukunft betreffen. Länder dürfen auch das Interesse der aufgabenausführenden Kommunen an der ortsnahen Aufgabenerledigung berücksichtigen, Synergieeffekte können eingestellt werden – alles Stichworte, die in vielen Fällen dazu führen, dass die Kommunen aus eigenen Mitteln die Aufgabe finanzieren. Damit wird kommunalpolitischer Sprengstoff geschaffen. Denn ist die Aufgabe einmal übertragen – und sieht beispielsweise das bundesrechtsausführende Landesgesetz die Aufgabenwahrnehmung durch Landkreise und kreisfreie Städte vor –, muss der Aufgabenvollzug gewährleistet werden: koste es, was es wolle. Und stellt sich dann heraus, dass die vom Gesetzgeber vorgenommene Pauschalierung zu niedrig ausgefallen ist, bleibt der Stadt- oder Kreisverwaltung gar nichts anderes übrig, die Aufgabenfinanzierung aus ansonsten freien Mitteln vorzunehmen. Unzureichende Kostenerstattungen gehen zulasten der freiwilligen Selbstverwaltung. Und das Risiko, dass damit die kommunale Selbstverwaltung empfindlich strapaziert wird, sehen die Landesverfassungsgerichte und hat auch der Verfassungsgesetzgeber so gesehen. Denn vornehmste Aufgabe des Konnexitätsprinzips ist es, dem Landesgesetzgeber vor einer Regelung deutlich zu machen, dass die Indienstrahmung von Kommunen keine finanzielle Entlastung, keinen finanztechnischen Verschiebepunkt darstellt, sondern von ihm bezahlt werden muss. Und hier schließt sich der Kreis um das eingangs angesprochene SGB VIII. Denn die Erfahrung des anwaltlichen Praktikers zeigt, dass das, was gerade vor dem Hintergrund sozialpolitischer Errungenschaften als einvernehmliche Koalition der Fachbruderschaften in Bund und Ländern beschlossen wird, geeignet ist, regelmäßig zulasten der kommunalen Ebene und damit der kommunalen Selbstverwaltung zu gehen.

#### 5. Ausgangspunkt des Konnexitätsprinzips: das Handeln des Landesgesetzgebers

Klar muss aber sein, dass Anknüpfungspunkt für die Finanzierungsansprüche der Kommunen gegen das Land aber immer das Handeln des Landesgesetzgebers ist. Der Landtag muss Landrat und Oberbürgermeister zur unteren staatlichen Verwaltungsbehörde erklären und ihnen die bundesrechtlichen Aufgaben übertragen haben. Anders ausgedrückt: Ohne Landesentscheidung keine Konnexität. Und da beginnt das Problem mit dem SGB VIII und dem Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen für Schwerin und Rostock. Es gibt nämlich Länder – Mecklenburg-Vorpommern ist so ein Beispiel –, da haben die Kommunen die bundesrechtlichen Vorgaben umzusetzen, ohne dass es zu einer erneuten landes-

rechtlichen Aufgabenübertragung gekommen ist. Ihre Zuständigkeit beruht auf einer vor Jahren eingeführten Regelung; zu einer erneuerten Aufgabenübertragung kommt es nicht. Und damit gerät das Konnexitätsprinzip ins Wanken. Denn da das Konnexitätsprinzip nach Auffassung – beispielsweise des Landesverfassungsgerichts in Mecklenburg-Vorpommern – immer eine Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber voraussetzt, dieser aber hier gar nicht gehandelt hat, steht jedenfalls das Landesverfassungsgericht in Mecklenburg-Vorpommern (wie auch in wenigen anderen Ländern) auf dem Standpunkt, hier habe der Bundes-, nicht aber der Landesgesetzgeber gehandelt, das Konnexitätsprinzip laufe also leer.

Damit hätte alles gut sein können, wenn der Bund denn im Verhältnis zu den Ländern für eine ausreichende Finanzierung gesorgt hätte. Da er dies aber nicht getan hat, ja in vielen Fällen sich herausstellt, dass die vorgenommenen Prognosen zu niedrig ausgefallen waren, taucht dann eine Frage auf, die derzeit die Verfassungsgerichte beschäftigt und vor allen Dingen das Föderalismusprinzip in Deutschland auf den Prüfstand stellt.

## 6. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und der Föderalismus

Das Defizit, das den Kommunen entsteht, hat zu dem oben angesprochenen – doppelten – Vorgehen geführt. Beide Städte haben kommunale Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgericht des Landes erhoben. Dem Landesverfassungsgericht soll Gelegenheit gegeben werden, seinen bisher eingenommenen Standpunkt zu überdenken, um zu klären, ob es tatsächlich dem Schutzmechanismus des Konnexitätsprinzips entspricht, wenn der Bund kostenträchtige – und um dies noch einmal zu sagen: gesellschaftspolitisch sinnvolle – Neuerungen beschließt, das Land sich aber anschließend darauf beruft, es selbst habe gar keine neue, dem Konnexitätsprinzip unterfallende Regelung beschlossen. Dass das Land bereit und verpflichtet ist, Kostenerhöhungen im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs zu berücksichtigen, ist verfassungsrechtlich nur ein schwacher Trost. Der Gesetzgeber schuldet im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs nur eine „angemessene“, von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abhängige Kostenerstattung, das Konnexitätsprinzip verpflichtet grundsätzlich zu einem finanzkraftunabhängigen, dem Grunde nach vollständigen Kostenausgleich. Der verfassungsrechtliche Unterschied kann finanziell erhebliche, in die Millionen gehende finanzielle Unterschiede bewirken. Wenn es aber Mehrkosten gibt, für die es keine Ausgleichsregelung gibt und das Land seine konnexitätsrechtliche Verpflichtung ablehnt, die Schätzungen des Bundes aber deutlich hinter

den tatsächlichen Mehrbelastungen zurückbleiben, taucht unmittelbar die auch kommunalpolitisch wirkende Frage auf:

### **„Sollen es tatsächlich Kommunen sein, die diese Zeche bezahlen?“**

Dies zu klären ist Gegenstand der zweiten Verfassungsbeschwerde. Sie ist beim Bundesverfassungsgericht eingelegt worden. Die Beschwerdeführer rügen die Verletzung einer Vorschrift, die gerade dazu da war, den Föderalismus und die Kommunen zu schützen. Sie ist Ergebnis der Föderalismusreform 2006. Die Rede ist vom sogenannten Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Die genannte Bestimmung verbietet dem Bund, durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen. Dieses „strikte Durchgriffsverbot“ soll die kommunale Selbstverwaltung sichern. Einer erstmaligen Aufgabenübertragung stehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Erweiterungen bereits übertragener Aufgaben gleich, wenn Standards so verändert werden, dass sie zu erheblichen Folgen für die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen führen. Ausdrücklich ist bisher aber eine Frage nicht beantwortet: Was passiert, wenn die landesverfassungsrechtlichen Regelungen wie in Mecklenburg-Vorpommern nicht greifen, novellierte Bundesgesetze aber kostenträchtige Aufgabenstandards verändern und mangels Eingreifen der Konnexität zu finanziellen Belastungen der Kommunen führen? Kann man Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG tatsächlich nur als formal wirkendes Postulat ansehen oder hat es eine inhaltliche Komponente des Inhalts etwa, dass es mit der Verfassungsnorm auch darum geht, die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzhoheit der Kommunen dadurch zu schützen, dass der Bundesgesetzgeber bundesrechtlich nur Regelungen treffen darf, wenn durch die landesrechtliche Umsetzung auch tatsächlich der Schutz der Kommunen sichergestellt ist?

Um diese Frage geht es in Karlsruhe. Angesichts der hinreichend bekannten Laufzeiten verfassungsgerichtlicher Verfahren, auch mit Blick auf die Komplexität des hier nur vereinfacht wiedergegebenen Sachverhalts, ist eine Wartezeit bis zur Entscheidung einzuplanen.

## 7. Ausblick

Da davon auszugehen ist, dass weitere sozialpolitische Verbesserungen auf Bundesebene auf die Kommunen zukommen werden, ist hinreichende verfassungsrechtliche Sensibilität vonnöten. Die Praxis zeigt, dass vielfach dem Konnexitätsprinzip auf der kommunalen Ebene nicht immer die hinreichende Beachtung zuteil wird. Die Neigung, das, was das Land nicht

finanziert, entweder selbst oder – im Falle kreisangehöriger Kommunen – durch die Kreisumlage Andere tragen zu lassen, ist unübersehbar. Dem gilt es zu wehren. Durch Beobachtung des Landesgesetzgebers, durch Erkennen der politischen Dimension, die diesem auf den ersten Blick drögen verfassungsrechtlichen Prinzip innewohnt, und um rechtzeitige und kraftvolle Darlegung des zu erwartenden Vollzugsaufwandes, der

manchmal bei den Beratungen zwischen Bund und Ländern über gesellschaftspolitische Wohltaten nicht hinreichend gesehen wird. Und was passiert, wenn Karlsruhe sich der von den Kommunen vertretenen Sichtweise nicht anschließt? Diese Antwort ist vermutlich relativ leicht zu geben: Dann ist eine weitere Föderalismusreform unabdingbar.

## Der Soziale Arbeitsmarkt – wie wirkt das Teilhabechancengesetz?

Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 4/2022



96 Seiten, kart., 16,00 Euro, für Mitglieder des Deutschen Vereins 13,00 Euro.  
ISBN 978-3-7841-3496-3

Inhalt:

- Der Soziale Arbeitsmarkt – ein Paradigmenwechsel in der öffentlich geförderten Beschäftigung?  
*Matthias Knuth*
- Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II – Entwicklung und Strukturen  
*Kirsten Singer, Silke Delfs*
- Die Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts – eine kritische Zwischenbilanz  
*Tina Hofmann, Andreas Aust*
- Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung: vielfältiger Bedarf und hohe Anforderungen  
– *Frank Bauer, Philipp Fuchs, Jan F. C. Gellermann*
- Die Förderung von Frauen und Alleinerziehenden im Sozialen Arbeitsmarkt – *Andrea Martin*
- Wie begleiten Kommunen den Sozialen Arbeitsmarkt? Die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes in der Region Hannover – *Andrea Hanke*
- Unterstützung für Arbeitgeber/innen bei der Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarktes: das Aachener Modell – *Kurt Rieder*
- Heranführung an eine marktnahe Beschäftigung im Rahmen des Sozialen Arbeitsmarkts: Chancen und Grenzen – *Frank Dehring*
- Erfahrungen mit dem Sozialen Arbeitsmarkt in Hamburg  
*Petra Lafferentz, Gudrun Stefaniak, Bernd Schröder*

Bestellungen versandkostenfrei in unserem Online-Buchshop: [www.verlag.deutscher-verein.de](http://www.verlag.deutscher-verein.de)