

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020

- 2 BvR 696/12 -

1. Art. 28 Abs. 2 GG wird durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet. Es untersagt dem Bund, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen.

2. Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte Aufgabe zuweist oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt.

3. Eine Anpassung bundesgesetzlich bereits zugewiesener Aufgaben an veränderte ökonomische und soziale Umstände ist nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG zulässig.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 696/12 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. der Stadt B...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 2. der Stadt B...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 3. der Stadt D...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 4. der Stadt H...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 5. der Stadt K...,
vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
 6. der Stadt K...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 7. der Stadt O...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 8. der Stadt R...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 9. der Stadt D...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
 10. der Stadt L...,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
- Bevollmächtigter: ... -

gegen 34a SGB XII in der Fassung von Artikel 3 Nr. 12 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Maidowski,

Langenfeld

am 7. Juli 2020 beschlossen:

1. § 34 Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2, Absatz 4 bis Absatz 7 und § 34a Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch in der Fassung von Artikel 3 Nummer 12 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (Bundesgesetzblatt I Seite 453) sind in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Satz 1 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch in der Fassung vom 27. Dezember 2003 (Bundesgesetzblatt I Seite 3022) mit Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und Satz 3 in Verbindung mit Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes unvereinbar.

2. Die Vorschriften sind bis zu einer Neuregelung, spätestens bis zum 31. Dezember 2021, weiter anwendbar.

3. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

4. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführerinnen ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerinnen, kreisfreie Städte im Land Nordrhein-Westfalen, wenden sich mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gegen §§ 34 und 34a Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) in der Fassung von Art. 3 Nr. 12 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl I S. 453 <484 f.>). Sie sehen in den an-

1

gegriffenen Vorschriften einen Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, weil diese die ihnen als örtliche Träger der Sozialhilfe bereits zugewiesenen Aufgaben wesentlich verändert, erweitert und um neue Aufgaben ergänzt hätten.

I.

1. §§ 34 und 34a SGB XII finden sich im Dritten Kapitel des Sozialgesetzbuches XII („Hilfe zum Lebensunterhalt“). § 34 SGB XII bestimmt, für welche Bedarfe Leistungen für Bildung und Teilhabe erbracht werden. § 34a SGB XII enthält Vorgaben für die Gewährung der Bedarfe. In der verfahrensgegenständlichen Fassung (Geltungszeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Juli 2013) haben die Regelungen folgenden Wortlaut:

2

§ 34 Bedarfe für Bildung und Teilhabe

(1) Bedarfe für Bildung nach den Absätzen 2 bis 7 von Schülerinnen und Schülern, die eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen, sowie Bedarfe von Kindern und Jugendlichen für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft nach Absatz 6 werden neben den maßgebenden Regelbedarfsstufen gesondert berücksichtigt. Leistungen hierfür werden nach den Maßgaben des § 34a gesondert erbracht.

(2) Bedarfe werden bei Schülerinnen und Schülern in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt für

1. Schulausflüge und

2. mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen.

Für Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, gilt Satz 1 entsprechend.

(3) Bedarfe für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf werden bei Schülerinnen und Schülern für den Monat, in dem der erste Schultag liegt, in Höhe von 70 Euro und für den Monat, in dem das zweite Schulhalbjahr beginnt, in Höhe von 30 Euro anerkannt.

(4) Für Schülerinnen und Schüler, die für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs auf Schülerbeförderung angewiesen sind, werden die dafür erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und es der leistungsberechtigten Person nicht zugemutet werden kann, sie aus dem Regelbedarf zu bestreiten.

(5) Für Schülerinnen und Schüler wird eine schulische Angebote ergänzende angemessene Lernförderung berücksichtigt, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den

schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen.

(6) Bei Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung werden die entstehenden Mehraufwendungen berücksichtigt für

1. Schülerinnen und Schüler und
2. Kinder, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird.

Für Schülerinnen und Schüler gilt dies unter der Voraussetzung, dass die Mittagsverpflegung in schulischer Verantwortung angeboten wird. In den Fällen des Satzes 2 ist für die Ermittlung des monatlichen Bedarfs die Anzahl der Schultage in dem Land zugrunde zu legen, in dem der Schulbesuch stattfindet.

(7) Für Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres wird ein Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 10 Euro monatlich berücksichtigt für

1. Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit,
2. Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und
3. die Teilnahme an Freizeiten.

§ 34a Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe

(1) Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 34 Absatz 2 und 4 bis 7 werden auf Antrag erbracht. Einer nachfragenden Person werden, auch wenn keine Regelsätze zu gewähren sind, für Bedarfe nach § 34 Leistungen erbracht, wenn sie diese nicht aus eigenen Kräften und Mitteln vollständig decken kann. Die Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 34 Absatz 7 bleiben bei der Erbringung von Leistungen nach dem Sechsten Kapitel unberücksichtigt.

(2) Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 34 Absatz 2 und 5 bis 7 werden erbracht durch Sach- und Dienstleistungen, insbesondere in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen zur Deckung dieser Bedarfe (Anbieter); die zuständigen Träger der Sozialhilfe bestimmen, in welcher Form sie die Leistungen erbringen. Die Bedarfe nach § 34 Absatz 3 und 4 werden jeweils durch Geldleistungen gedeckt.

(3) Werden die Bedarfe durch Gutscheine gedeckt, gelten die Leis-

tungen mit Ausgabe des jeweiligen Gutscheins als erbracht. Die zuständigen Träger der Sozialhilfe gewährleisten, dass Gutscheine bei geeigneten vorhandenen Anbietern oder zur Wahrnehmung ihrer eigenen Angebote eingelöst werden können. Gutscheine können für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus ausgegeben werden. Die Gültigkeit von Gutscheinen ist angemessen zu befristen. Im Fall des Verlustes soll ein Gutschein erneut in dem Umfang ausgestellt werden, in dem er noch nicht in Anspruch genommen wurde.

(4) Werden die Bedarfe durch Direktzahlungen an Anbieter gedeckt, gelten die Leistungen mit der Zahlung als erbracht. Eine Direktzahlung ist für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus möglich.

(5) Im begründeten Einzelfall kann der zuständige Träger der Sozialhilfe einen Nachweis über eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung verlangen. Soweit der Nachweis nicht geführt wird, soll die Bewilligungsentscheidung widerrufen werden.

2. Die Zuständigkeit der Beschwerdeführerinnen als örtliche Träger der Sozialhilfe für die Erfüllung der aufgeführten Aufgaben ergibt sich aus §§ 3, 97 und 98 SGB XII. Die Vorschriften haben – soweit hier von Bedeutung – folgenden Wortlaut:

3

§ 3 Träger der Sozialhilfe

(1) Die Sozialhilfe wird von örtlichen und überörtlichen Trägern geleistet.

(2) Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Kreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird. Bei der Bestimmung durch Landesrecht ist zu gewährleisten, dass die zukünftigen örtlichen Träger mit der Übertragung dieser Aufgaben einverstanden sind, nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch geeignet sind und dass die Erfüllung dieser Aufgaben in dem gesamten Kreisgebiet sichergestellt ist.

(3) Die Länder bestimmen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe.

§ 97 Sachliche Zuständigkeit

(1) Für die Sozialhilfe sachlich zuständig ist der örtliche Träger der Sozialhilfe, soweit nicht der überörtliche Träger sachlich zuständig ist.

(2) Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wird nach Landesrecht bestimmt. Dabei soll berücksichtigt

werden, dass so weit wie möglich für Leistungen im Sinne von § 8 Nr. 1 bis 6 jeweils eine einheitliche sachliche Zuständigkeit gegeben ist.

(3) Soweit Landesrecht keine Bestimmung nach Absatz 2 Satz 1 enthält, ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe für

1. Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach den §§ 53 bis 60,

2. Leistungen der Hilfe zur Pflege nach den §§ 61 bis 66,

3. Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach den §§ 67 bis 69,

4. Leistungen der Blindenhilfe nach § 72 sachlich zuständig.

§ 98 Örtliche Zuständigkeit

(1) Für die Sozialhilfe örtlich zuständig ist der Träger der Sozialhilfe, in dessen Bereich sich die Leistungsberechtigten tatsächlich aufhalten. Für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist der Träger der Sozialhilfe örtlich zuständig, in dessen Bereich der gewöhnliche Aufenthaltsort des Leistungsberechtigten liegt. Diese Zuständigkeit bleibt bis zur Beendigung der Leistung auch dann bestehen, wenn die Leistung außerhalb seines Bereichs erbracht wird.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2020 (Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vom 23. Dezember 2016 – Bundesteilhabegesetz, BGBl I S. 3234 <3326>) wurden § 97 Abs. 3 Nr. 1 SGB XII aufgehoben, § 98 Abs. 5 SGB XII geändert und Absatz 6 angefügt. Mit dem Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz) vom 29. April 2019 wurde – mit Wirkung zum 1. August 2019 – § 98 Abs. 1a SGB XII eingefügt (BGBl I S. 530 <535>), der – in Abweichung zu Absatz 1 – die örtliche und sachliche Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers bei der Auszahlung von Leistungen nach § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 34a Abs. 7 SGB XII regelt.

4

Die bundesrechtlichen Regelungen werden durch das Landesausführungsgesetz zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB XII NRW) vom 16. Dezember 2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 816 <816>), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes vom 21. Juli 2018 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 414 <416>). Dessen § 1 hatte bis zum 16. März 2013 folgenden Wortlaut:

5

Die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe (örtliche Träger) und die Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe (überörtliche Träger) führen die Aufgaben der Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch.

3. Die in §§ 34 und 34a SGB XII geregelten Bedarfe für Bildung und Teilhabe wurden größtenteils durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 rückwirkend zum 1. Januar 2011 in das Sozialgesetzbuch XII aufgenommen. Der Gesetzgeber reagierte damit auf das Hartz IV-Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175 ff.; vgl. BTDrucks 17/3958, S. 1). Dieses hatte ihm unter anderem aufgegeben, alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf folgerichtig und realitätsgerecht zu bemessen (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>), und die bisherige Ermittlung des Existenzminimums eines Kindes bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres als verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar eingestuft (vgl. BVerfGE 125, 175 <245>). Namentlich der besondere kinder- und altersspezifische Bedarf, der vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten ist, war bei der Berechnung des Existenzminimums bis dahin nicht ausreichend ermittelt, sondern lediglich von der Regelleistung Alleinstehender abgeleitet worden. Aufgrund des freihändig und ohne empirische oder methodische Fundierung festgesetzten Abschlags von 40 % der Regelleistung für Alleinstehende waren insbesondere die notwendigen Aufwendungen für Schulbücher, Schulhefte, Taschenrechner und anderes mehr unberücksichtigt geblieben, die zum Bedarf eines schulpflichtigen Kindes gehören. Kinder seien keine kleinen Erwachsenen, und der Bedarf zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums sei an den kindlichen Entwicklungsphasen und dem für ihre Persönlichkeitsentfaltung Erforderlichen auszurichten (vgl. BVerfGE 125, 175 <245 f.>).

6

Vor diesem Hintergrund wollte der Gesetzgeber mit der Anerkennung der vorliegend in Rede stehenden Bedarfe für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche aus besonders förderungsbedürftigen Haushalten ein gleichberechtigtes Maß an Teilhabe am Leben der Gesellschaft gewährleisten und einen gleichartigen Zugang zu Bildung im schulischen und außerschulischen Bereich ermöglichen. Auf diese Weise sollte das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen sichergestellt werden (vgl. BTDrucks 17/3404, S. 42 f., 124).

7

4. §§ 34 und 34a SGB XII wurden seit Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde mehrfach geändert; diese Änderungen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

8

5. Bereits in dem durch Gesetz vom 27. Dezember 2003 (BGBl I S. 3022 <3070>) aufgehobenen Bundessozialhilfegesetz (BSHG) waren Bildungs- und Teilhabeleistungen beziehungsweise die Berücksichtigung besonderer Bedarfe von Kindern und Jugendlichen normiert. So enthielt § 21 Abs. 1a Nr. 3 BSHG eine Regelung über die

9

Gewährung einmaliger Leistungen für die Beschaffung besonderer Lernmittel für Schülerinnen und Schüler. Daneben sah § 12 Abs. 2 BSHG in der bis zum 31. Juli 1996 geltenden Fassung vor, dass bei Kindern und Jugendlichen der notwendige Lebensunterhalt auch den besonderen, vor allem durch das Wachstum bedingten Bedarf umfasst. Ab dem 1. August 1996 stellte § 12 Abs. 2 BSHG in der Fassung des Gesetzes vom 23. Juli 1996 (BGBl I S. 1088 <1088>) auf den bei Kindern und Jugendlichen durch ihre Entwicklung und ihr Heranwachsen bedingten Bedarf ab. Diese Formulierung fand sodann Eingang in § 27 Abs. 2 SGB XII in der Fassung des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl I S. 3022 <3030>). Danach umfasst der notwendige Lebensunterhalt bei Kindern und Jugendlichen auch deren besonderen, insbesondere durch ihre Entwicklung und ihr Heranwachsen bedingten Bedarf. Dieser wurde vor dem Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175 ff.) durch § 31 Abs. 1 Nr. 3 (Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten) und § 28a SGB XII in der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Fassung (Schulbedarfspaket) konkretisiert.

6. Die Zuständigkeit von Kreisen und kreisfreien Städten als örtliche Träger der Sozialhilfe ergibt sich seit dem 1. Januar 2005 aus § 3 SGB XII. Dieser wurde durch das Gesetz vom 27. Dezember 2003 (BGBl I S. 3022 <3025>; vgl. BRDrucks 559/03, S. 180; vgl. auch BTDrucks 15/1514, S. 55; 15/1636, S. 8, 12 f.; 15/1734, S. 13) eingeführt und hat die inhaltsgleichen Regelungen in § 9, § 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG abgelöst. Nach § 3 Abs. 1 SGB XII werden die Aufgaben der Sozialhilfe von örtlichen und überörtlichen Trägern erfüllt. Örtliche Träger der Sozialhilfe sind nach § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII die kreisfreien Städte und die Kreise, soweit nicht das jeweilige Landesrecht etwas anderes bestimmt. 10

§ 97 SGB XII regelt die Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit von örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe. Nach § 97 Abs. 2 Satz 1 SGB XII erfolgt die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers nach Landesrecht; Regelungen hierzu finden sich – mit Ausnahme von Hamburg – in den Ausführungsgesetzen der Länder zum Sozialgesetzbuch XII. 11

§ 98 SGB XII betrifft die örtliche Zuständigkeit der Träger der Sozialhilfe und enthält in Absatz 1a seit dem 1. August 2019 eine Spezialregelung für die Fälle des § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und § 34a Abs. 7 SGB XII. 12

II.

1. Nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen ist die Kommunalverfassungsbeschwerde zulässig (a) und begründet (b). 13

a) Die Beschwerdeführerinnen rügen, dass §§ 34 und 34a SGB XII gegen das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verstießen und sie hierdurch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen seien. Der Verstoß könne mit der Kommunalverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden, weil das Durchgriffsverbot zumindest auch der Absicherung einer eigenverantwortlichen kommunalen Aufgabenerfüllung 14

lung diene und insofern geeignet sei, das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG seinem Inhalt nach mitzubestimmen.

b) Die Kommunalverfassungsbeschwerde sei zudem begründet. Die angegriffenen Vorschriften veränderten und erweiterten die den Kommunen bereits früher zugewiesene Aufgabenlast als örtliche Träger der Sozialhilfe und verstießen daher gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Damit werde zugleich ihr Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt.

15

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG bezwecke den Schutz der Kommunen vor der Auferlegung neuer Belastungen durch den Bund. Dies stehe in unauflösbarem Zusammenhang mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, da die Auferlegung neuer – materiell staatlicher – Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis die Erfüllung örtlich radizierter Aufgaben erschwere. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG garantiere zudem die Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung der Kommunen. Zwar schütze die Vorschrift, für sich genommen, nicht vor der Zuweisung neuer Aufgaben und begründe keinen Anspruch auf eine bestimmte Finanzausstattung. Ihr Regelungsgehalt erschließe sich jedoch erst in der Zusammenschau mit dem Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, das dem Bund eine solche Zuweisung nicht zuletzt deshalb untersage, um eine Aushöhlung der kommunalen Finanzhoheit zu verhindern. Daneben bezwecke Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG eine Stärkung der Verwaltungshoheit der Länder und die Entflechtung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern.

16

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG erfordere weder die Zuweisung neuer Zuständigkeiten in einem bestimmten Umfang noch eine vollständige Verlagerung der Zuständigkeit auf die Kommunen. Ob den Kommunen ein Spielraum bei der Ausführung der ihnen zugewiesenen Aufgaben verbleibe, sei ohne Belang. Soweit der Bund bereits erlassene Bundesgesetze nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG ändern könne, diene dies auch bei Sozialleistungsgesetzen vor allem dazu, eine Anpassung an Veränderungen der (tatsächlichen) sozialen Verhältnisse zu ermöglichen. Art. 125a Abs. 1 GG wolle als Übergangsvorschrift allerdings lediglich Gesetzeslücken vermeiden und ziele gerade nicht auf die Fortschreibung oder Begründung dauerhafter Gesetzgebungskompetenzen des Bundes; eine grundlegende Änderung bereits bestehender Bundesgesetze decke er nicht ab, sondern beschränke sich auf Regelungen, bei denen die wesentlichen Elemente des fortgeltenden Bundesgesetzes erhalten blieben. Weitergehende Regelungen, insbesondere sachliche Erweiterungen und Neuerungen, seien allein Sache der Länder. Unzulässig seien daher die Einführung neuer und nicht lediglich die Anpassung bestehender Leistungstatbestände, die Erstreckung von Leistungen auf neue Personenkreise, neue Formen der Leistungsgewährung oder Gesetzesänderungen, mit denen ein erheblicher Kostenanstieg verbunden sei.

17

Die angegriffenen Regelungen schrieben zwar teilweise bereits bestehende Leistungen fort, schafften aber auch neue Leistungstatbestände. Sie bürdeten den Kom-

18

munen zudem eine Ergebnisverantwortung auf, die insbesondere durch eine Abstimmung und Kooperation mit den Leistungsanbietern erfüllt werden müsse und die über die bloße Zahlung von Geldleistungen deutlich hinausgehe. Schließlich sei der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet worden.

Hätte der Bund die Aufgabenzuweisung an die kreisfreien Städte und Kreise in § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII gestrichen und die Bestimmung der Aufgabenträger den Ländern überlassen, wäre ein Verstoß gegen das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG vermieden worden. 19

2. Der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie sämtliche Landesregierungen und der Deutsche Landkreistag hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Davon haben das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (a), das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (b) und der Deutsche Landkreistag (c) Gebrauch gemacht. 20

a) Nach Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales liegen keine Daten zu dem zusätzlichen Aufwand und den zusätzlichen Kosten der Kommunen aufgrund des Bildungs- und Teilhabepakets vor, sodass hierzu qualifizierte Schätzungen vorgenommen worden seien. Eine exakte Ermittlung, in welchem Umfang die Steigerung der Nettoausgaben für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2010 auf die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets und nicht (auch) auf andere Ursachen zurückgeführt werden könne, sei aufgrund der vorliegenden statistischen Daten nicht möglich. 21

Auf der Grundlage der erstmals für das Jahr 2017 verfügbaren Bildungs- und Teilhabestatistik sei eine Darstellung der Anzahl der nach dem Dritten Kapitel des Sozialgesetzbuches XII leistungsberechtigten Personen mit Anspruch auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket möglich: 98 % der Leistungsberechtigten, die Bildungs- und Teilhabeleistungen in Anspruch nähmen, hätten das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet. Im ersten Quartal des Jahres 2018 hätten in Nordrhein-Westfalen 2.643 Personen Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket erhalten und die diesbezüglichen Ausgaben 286.240 Euro betragen. Davon seien die Kosten für mehrtägige Klassenfahrten und/oder persönlichen Schulbedarf in Abzug zu bringen, da diese Leistungen bereits vor Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets gesetzlich vorgesehen gewesen seien (unter Bezugnahme auf § 31 Abs. 1 Nr. 3 und § 28a SGB XII a.F.). 22

Unter Berücksichtigung einer wegen unvollständiger Datenübermittlung möglichen Untererfassung der Leistungsbezieher sowie der entsprechenden Kosten um 100 % könnten in Nordrhein-Westfalen etwa 3.000 bis 4.000 Schülerinnen und Schüler pro Jahr Bildungs- und Teilhabeleistungen in Anspruch nehmen. Die Kosten hierfür (ohne Bedarfe für mehrtägige Klassenfahrten und persönlichen Schulbedarf) könnten sich auf 1,516 Millionen Euro pro Jahr belaufen; das entspreche rund 3,5 Promille 23

der gesamten Nettoausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des Sozialgesetzbuches XII. Für die Bundesrepublik Deutschland könnte sich die Zahl der Empfänger von Bildungs- und Teilhabeleistungen auf etwa 16.000 bis 18.000 Personen im Jahr belaufen. Die Kosten hierfür summierten sich auf jährlich 6,89 Millionen Euro, was rund 4,6 Promille der gesamten Nettoausgaben für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des Sozialgesetzbuches XII entsprechen.

b) Nach Ansicht des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen verändern die angegriffenen Regelungen die bestehenden Aufgaben der Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe nicht wesentlich. Im Bereich des Sozialgesetzbuches XII sei die Zahl potenzieller Bezieher und tatsächlicher Empfänger von Bildungs- und Teilhabeleistungen vergleichsweise gering, sodass die kommunalen Träger der Sozialhilfe hierdurch nicht übermäßig belastet würden. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hätten im August 2017 im Geltungsbereich des Dritten Kapitels des Sozialgesetzbuches XII in Nordrhein-Westfalen 2.519 Personen Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets empfangen. 2.200 von ihnen hätten den Schulbedarf erhalten, der bereits vor der Einführung der gegenständlichen Vorschriften als gesonderte Leistung habe bewilligt werden können (unter Bezugnahme auf § 28a SGB XII a.F.).

24

Der von den Kommunen beklagte hohe administrative Umsetzungsaufwand beziehe sich auf die Leistungserbringung nach dem Sozialgesetzbuch II. Sie könnten für die Gewährung von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII zudem auf die aufwendigen Strukturen und Vordrucke für das Sozialgesetzbuch II zurückgreifen. Hierdurch könne der Verwaltungsaufwand verringert werden; es ergäben sich Synergieeffekte.

25

c) Nach Auffassung des Deutschen Landkreistages durften die mit §§ 34 und 34a SGB XII neu geschaffenen (zusätzlichen) Aufgaben wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG den Kommunen nicht auferlegt werden. Das Durchgriffsverbot schütze diese vor finanziellen Belastungen und die Länder vor Eingriffen in ihre Organisationshoheit. Es obliege daher den Ländern, die zuständigen Behörden zu bestimmen und die notwendige Finanzierung der Kommunen sicherzustellen. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sei tatbestandlich nur dann nicht einschlägig, wenn durch die bundesgesetzlichen Vorschriften weder die finanzielle Situation der Kommunen verändert noch die Organisationshoheit der Länder berührt werde. Dies sei bei den streitgegenständlichen Regelungen jedoch nicht der Fall.

26

B.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist zulässig. Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt (I.). Das Subsidiaritätserfordernis ist erfüllt (II.). Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist fristgerecht erhoben worden (III.). Schließlich entfaltet der Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014 (BVerfGE 137, 34 ff.) keine entgegenstehende Rechtskraft (IV.).

27

I.

Mit der Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 1 BVerfGG) kann grundsätzlich allein die Verletzung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) gerügt werden (vgl. BVerfGE 119, 331 <356 ff.>; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., BVerfGG, § 91 Rn. 56 <Dezember 2014>). Eine Berufung auf andere Bestimmungen des Grundgesetzes ist nur möglich, wenn diese zumindest geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild kommunaler Selbstverwaltung mitzubestimmen (vgl. BVerfGE 1, 167 <181>; 56, 298 <310>; 71, 25 <37>; 91, 228 <242>; 119, 331 <357>; 125, 141 <158>).

Das ist mit Blick auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG der Fall. Durch ihn wird der Gewährleistungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG (1.) näher konkretisiert (2.). Die Beschwerdeführerinnen haben die mögliche Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG hinreichend substantiiert dargelegt (3.). Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG führt insoweit zu keiner abweichenden Beurteilung (4.). Die Beschwerdeführerinnen sind von den angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen (5.).

1. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. BVerfGE 21, 117 <128 f.>; 23, 353 <365>; 26, 228 <237 f.>; 50, 195 <201>; 56, 298 <312>; 59, 216 <226>; 79, 127 <143>; 83, 363 <382>; 91, 228 <236>; 110, 370 <400>; 137, 108 <158 Rn. 116, 163 Rn. 129>; 147, 185 <221 Rn. 74>). Er schützt die Kommunen grundsätzlich vor einer Entziehung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 79, 127 <154>; 119, 331 <354 f.>; 137, 108 <178 f. Rn. 166>; 138, 1 <21 Rn. 58>; 147, 185 <224 Rn. 81>); sein Gewährleistungsbereich kann aber auch durch eine Zuweisung neuer, materiell staatlicher Aufgaben beeinträchtigt werden (vgl. BVerfGE 119, 331 <354>; 137, 108 <178 f. Rn. 166>; 147, 185 <220 Rn. 68, 227 f. Rn. 89>). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG verbürgen den Kommunen zudem Eigenverantwortlichkeit bei der Art und Weise der Aufgabenerledigung und der Organisation ihrer Verwaltung einschließlich der Entscheidungen über die Aufstellung des Haushalts sowie der Auswahl und der Verwendung ihres Personals (vgl. BVerfGE 83, 363 <382>; 91, 228 <245>; 107, 1 <14>; 119, 331 <362>; 147, 185 <221 Rn. 74>). In Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und Art. 106 Abs. 5 bis Abs. 7 GG wird die Finanzhoheit als weitere Dimension der Eigenverantwortlichkeit besonders hervorgehoben (vgl. BVerfGE 22, 180 <208>; 23, 353 <365 ff.>; 26, 172 <180 ff.>; 26, 228 <244>; 52, 95 <117>; 71, 25 <36>; 103, 332 <358>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>; 138, 1 <21 f. Rn. 59>; 140, 99 <110 Rn. 19>; 147, 185 <227 Rn. 88>).

2. Im Zuge der Föderalismusreform I wurde mit dem 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034 <2035 f.>) Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG in das Grundgesetz aufgenommen (umfassend zur Entstehungsgeschichte Henneke, NdsVBI 2007, S. 57 <58 ff.>). Danach dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben nicht (mehr) übertragen werden (vgl.

BVerfGE 147, 185 <240 Rn. 123>). Eine Verletzung des damit normierten Durchgriffsverbots kann mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gerügt werden.

Zwar folgt die Kommunalverfassungsbeschwerde, selbst wenn sie ausschließlich gegen Rechtsnormen gerichtet werden kann, nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht den Regeln der abstrakten Normenkontrolle. Gemeinden und Gemeindeverbände können sich im Verfahren deshalb nur eingeschränkt darauf berufen, dass eine gesetzliche Regelung jenseits des Art. 28 Abs. 2 GG auch sonstiges Verfassungsrecht verletzt. Zulässigerweise kann jedoch gerügt werden, dass das angegriffene Gesetz unter Verstoß gegen die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zustande gekommen ist, weil die Art. 70 ff. GG ihrem Inhalt nach geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen (vgl. BVerfGE 137, 108 <162 Rn. 127>). Nach Art. 70 GG gehören Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich zur Gesetzgebungsbefugnis der Länder. Eingriffe des Bundesgesetzgebers in das kommunale Selbstverwaltungsrecht sind hiernach grundsätzlich verboten, soweit nicht die Verfassung selbst besondere Kompetenznormen bereithält, die den Bund auch zu einer Einschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung ermächtigen (vgl. BVerfGE 1, 167 <176>; 56, 298 <310>; 137, 108 <162 Rn. 126 f.>). Das hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch den Erlass von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG unterstrichen (vgl. BVerfGE 137, 108 <162 Rn. 127>; 147, 185 <240 Rn. 123>).

32

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dient nicht nur dem Schutz der Organisationshoheit der Länder (vgl. BVerfGE 137, 108 <165 Rn. 136>; Försterling, *Der Landkreis* 2007, S. 56 <58>), sondern daneben vor allem der Stärkung und der Absicherung der kommunalen Finanzhoheit (vgl. Schoch, *DVBI* 2007, S. 261 <262 f.>; F. Kirchhof, in: *Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 158* <Januar 2011>). Er konkretisiert und arrondiert den Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 GG.

33

Das Schrifttum geht daher nahezu einhellig davon aus, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nach Wortlaut, Zielsetzung und Entstehungsgeschichte eine Schutzrichtung zugunsten der Kommunen aufweist und seine Verletzung mit der Kommunalverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann (vgl. Schoch, *DVBI* 2007, S. 261 <263>; Henneke, *VBIBW* 2008, S. 241 <243>; Meyer, *NVwZ* 2008, S. 275 <276>; Burger/Faber, *KommJur* 2011, S. 161 <168>; Engelken, *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht*, 2. Aufl. 2012, S. 72; Bauer, *Der Prüfungsmaßstab im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren*, 2013, S. 126; Becker, *Der Landkreis* 6/2014, S. 232 <236 f.>; Bethge, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., BVerfGG*, § 91 Rn. 60 <Dezember 2014>; Lück, *Der Beitrag der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, 2014, S. 332 ff.; Diehm, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG*, 2015, § 91 Rn. 22; Scheffczyk, in: *Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG*, § 91 Rn. 44 <1. Januar 2020>; a.A. Knitter, *Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG*, 2008, S. 208; dies., *NdsVBI* 2009, S. 73 <77>).

34

3. Die Beschwerdeführerinnen haben substantiiert die Möglichkeit aufgezeigt, dass §§ 34 und 34a SGB XII gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verstoßen und sie dadurch in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG verletzt sind (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG). 35

Wann eine Aufgabenübertragung nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG vorliegt, ist bislang nicht geklärt. Offen ist insbesondere, ob vom Wortlaut der Norm nur die unmittelbare Übertragung neuer Aufgaben vom Bund auf die Kommunen erfasst wird (vgl. BVerwGE 156, 102 <110 Rn. 28>), ob zwischen einer unzulässigen Übertragung neuer Aufgaben und einer zulässigen quantitativen Mehrbelastung bei der Erfüllung bestehender Aufgaben zu differenzieren ist (vgl. Wolff, in: Hömig/ders., GG, 12. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 13; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 16; Jarass, in: ders./Piero, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 125a Rn. 8) oder ob insoweit bereits jede inhaltliche und kostenträchtige Änderung und Erweiterung einer bereits zugewiesenen Aufgabe genügt (vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG, 14. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 43; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 9). 36

Die Beschwerdeführerinnen haben nachvollziehbar dargelegt, dass §§ 34 und 34a SGB XII als neue Leistungstatbestände dem Durchgriffsverbot unterfallen und dass die Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten ihnen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe neue kostenintensive Aufgaben auferlegt hat, die nicht lediglich eine quantitative Mehrbelastung darstellen. Die angegriffenen Regelungen seien mehr als eine bloße Anpassung des geltenden Leistungsrechts an veränderte wirtschaftliche und soziale Verhältnisse. Zudem lösten die Bewilligung neuer Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket und die Kooperationen mit den Anbietern einen erheblichen zusätzlichen (Verwaltungs-)Aufwand aus. Insgesamt ergäben sich hierdurch quantitative und qualitative Änderungen ihres bisherigen Aufgabenbestandes. 37

Somit ist eine Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 GG jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen. Hieran ändern die nach Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde vorgenommenen – nicht verfahrensgegenständlichen – Änderungen von §§ 34 und 34a SGB XII nichts, da sie den übertragenen kommunalen Aufgabenbestand im Wesentlichen unberührt gelassen haben. 38

4. Dieser Befund wird durch die Übergangsvorschrift des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG nicht infrage gestellt. Zwar bleiben danach bundesgesetzliche Aufgabenübertragungen, die vor dem 1. September 2006 vorgenommen worden sind, unberührt (vgl. BVerfGE 119, 331 <359 f.>; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 15; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 76; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 60). Insoweit gelten § 3 Abs. 2 Satz 1, § 97 Abs. 1 SGB XII als bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung an kreisfreie Städte und Kreise als örtliche Träger der Sozialhilfe vorbehaltlich des Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG fort, weil diese bereits vor diesem Zeitpunkt erfolgt ist. 39

Ungeklärt ist aber, ob der Bund die de lege lata bestehenden kommunalen Aufga- 40

benzuweisungen in diesem Rahmen modifizieren und gegebenenfalls sogar neue Aufgaben übertragen kann. Der Senat hat diese Frage im Urteil zu den Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften ausdrücklich offengelassen (vgl. BVerfGE 119, 331 <359 f.>). Die Beschwerdeführerinnen haben im Sinne von § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG hinreichend substantiiert geltend gemacht, dass die angegriffenen Vorschriften über die – im Einzelnen streitigen – Grenzen des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG hinausgingen und jedenfalls nicht mehr von einer etwaigen Änderungskompetenz des Bundes gedeckt seien.

5. Das – grundsätzlich auch im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde beachtliche (vgl. BVerfGE 59, 216 <225>; 71, 25 <34 f.>; 107, 1 <8>; 110, 370 <381 f.>; 147, 185 <209 Rn. 43>) – Erfordernis, durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein, ist ebenfalls erfüllt. Als örtliche Träger der Sozialhilfe gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII müssen die Beschwerdeführerinnen die in §§ 34 und 34a SGB XII geregelten Leistungen für Bildung und Teilhabe erbringen und die dort niedergelegten Verfahrensanforderungen erfüllen. Eines weiteren Ausführungsakts bedarf es insoweit nicht.

41

II.

Die Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde scheidet nicht an deren Subsidiarität (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG). Als Ausdruck der den Ländern zukommenden Verfassungsautonomie (vgl. BVerfGE 147, 185 <209 Rn. 45>) ist eine Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nur zulässig, wenn die betroffene Kommune daneben keine Beschwerde zum Landesverfassungsgericht erheben kann. Eine solche Beschwerde ist ausgeschlossen, soweit eine Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG durch Bundesrecht im Raum steht, weil dieses von vornherein nicht am Maßstab des Landesverfassungsrechts gemessen werden kann (vgl. für Bayern Möstl, in: Lindner/ders./Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Vorb. B Rn. 5; für Nordrhein-Westfalen Menzel, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Einführung Rn. 17).

42

Die Beschwerdeführerinnen rügen die Unvereinbarkeit bundesrechtlicher Vorschriften mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG. Dafür ist eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen von vornherein nicht gegeben (vgl. § 12 Nr. 8, § 52 Abs. 1 VGHG NW), sodass für die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes kein Raum ist (vgl. BVerfGE 1, 167 <173>; 26, 172 <180>).

43

III.

Die Beschwerdeführerinnen haben die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG gewahrt. Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der angegriffenen Norm einzulegen (vgl. BVerfGE 76, 107 <115>; 79, 127 <142>; 107, 1 <8>; 137, 108 <139 Rn. 70>; 147, 185 <217 Rn. 63>). Bei einem rückwirkend in Kraft

44

tretenden Gesetz beginnt die Frist mit dessen Verkündung (vgl. BVerfGE 1, 415 <416 f.>; 3, 58 <75>; 6, 132 <134>; 12, 81 <87 f.>; 62, 374 <382>; 64, 367 <376>).

Das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 ist zwar rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt, jedoch erst am 29. März 2011 im Bundesgesetzblatt verkündet worden. Die am 27. März 2012 beim Bundesverfassungsgericht eingegangene Kommunalverfassungsbeschwerde wurde somit fristgerecht erhoben.

45

IV.

Der Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014 (BVerfGE 137, 34 ff.) steht einer Überprüfung der §§ 34 und 34a SGB XII im vorliegenden Verfahren nicht entgegen. Er entfaltet insbesondere keine entgegenstehende Rechtskraft, weil er einen anderen Streitgegenstand betraf, zu dem §§ 34 und 34a SGB XII nicht gehörten. Sie finden im Beschluss des Ersten Senats keine Erwähnung.

46

C.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist im Wesentlichen begründet. Die angegriffenen Regelungen der §§ 34 und 34a SGB XII stellen – mit Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 SGB XII – eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unzulässige Aufgabenübertragung dar und verletzen die Beschwerdeführerinnen in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG (I.). Die Regelungen in § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7 sowie § 34a SGB XII haben für die Beschwerdeführerinnen als örtliche Träger der Sozialhilfe in erheblichem Umfang neue Aufgaben begründet (II.). Dagegen entsprechen die in § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 SGB XII geregelten Aufgaben den inhaltsgleich bereits früher übertragenen Aufgaben und haben daher nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG Bestand (III.).

47

I.

Art. 28 Abs. 2 GG verbürgt Kreisen und Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung (1.). Dieses wird durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet, das dem Bund untersagt, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen (2.). Eine Anpassung nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG bundesgesetzlich bereits zugewiesener Verwaltungsaufgaben an veränderte ökonomische und soziale Umstände ist jedoch zulässig (3.). Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte (Verwaltungs-)Aufgabe zuweist oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt (4.).

48

1. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden und schützt diese vor einer ungerechtfertigten Entziehung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben (a). Er gewährleistet die Eigenverantwortlichkeit der Aufgaben-

49

wahrnehmung (b) und unterwirft die Auferlegung neuer Aufgaben einem Rechtfertigungserfordernis (c).

a) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden (vgl. BVerfGE 79, 127 <150 f.>; 83, 363 <383>; 91, 228 <236>; 110, 370 <400>; 137, 108 <156 Rn. 114>; 138, 1 <19 Rn. 54>; 147, 185 <223 Rn. 79>). Der Entzug einer solchen Angelegenheit bedarf eines sachlichen Grundes. Darüber hinaus muss er dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 ff.>; 138, 1 <19 f. Rn. 55>; 147, 185 <223 f. Rn. 80>; Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rn. 55; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Rn. 118 ff. <November 2012>; Dreier, in: ders., GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 114, 118; Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 72 f.; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 194 ff.; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 28 Rn. 48.1 <15. Mai 2020>).

50

b) Hat der Gesetzgeber Kreisen und Gemeinden Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zugewiesen, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG das Recht, die zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich zu erledigen (vgl. BVerfGE 21, 117 <129>; 23, 353 <365>; 83, 363 <383>; 119, 331 <354, 361>; 137, 108 <157 f. Rn. 115 f.>). Daraus folgt eine Gebiets-, Planungs-, Organisations-, Finanz- und Personalhoheit der Kommunen, deren effektive Inanspruchnahme der Staat im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung garantieren muss (vgl. BVerfGE 138, 1 <21 f. Rn. 59>).

51

aa) Eine Regelung gemeindlicher Angelegenheiten in eigener Verantwortung ist ohne eine gewisse Selbstständigkeit bei der Organisation der Aufgabenwahrnehmung nicht vorstellbar (vgl. BVerfGE 91, 228 <237 f.>; 137, 108 <158 Rn. 117>). Eine umfassende staatliche Steuerung kommunaler Organisation widerspräche der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (vgl. BVerfGE 91, 228 <239>; 137, 108 <158 Rn. 117>; 138, 1 <17 Rn. 49>; 147, 185 <221 Rn. 74>), sodass zu der von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Eigenverantwortlichkeit eine grundsätzliche Organisationshoheit gehört (vgl. BVerfGE 38, 258 <278 ff.>; 52, 95 <117>; 78, 331 <341>; 83, 363 <382>; 91, 228 <236>). Sie gewährleistet den Gemeinden prinzipiell das Recht, die Wahrnehmung der eigenen Aufgaben, Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen und damit über Gewichtung, Qualität und Inhalt der Entscheidungen zu befinden. Die Organisationshoheit verbietet somit staatliche Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit ersticken würden, und eröffnet den Kommunen unter anderem die Möglichkeit, für die Wahrnehmung einzelner Verwaltungsaufgaben aus mehreren vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Organisationsformen auszuwählen (vgl. BVerfGE 137, 108 <158 Rn. 117>; Schmidt-Jortzig, in: v. Mutius, Festgabe für v. Unruh, 1983, S. 525 <527>).

52

Die Organisationshoheit ist nach Art. 28 Abs. 2 GG zwar lediglich im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Bei ihrer Organisation sind Gemeinden oder Gemeindever-

53

bände an die Vorgaben des Gesetzgebers nicht nur gebunden (vgl. BVerfGE 83, 363 <382>; 91, 228 <238>; 137, 108 <159 Rn. 118>), vielmehr gilt ihre Organisationshoheit grundsätzlich allein nach Maßgabe der gesetzlichen Ausgestaltung. Um der verfassungsrechtlich geforderten Eigenverantwortlichkeit gerecht zu werden, muss der Gesetzgeber allerdings der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 59, 216 <226>; 76, 107 <118>; 79, 127 <146>; 137, 108 <159 Rn. 119>; stRspr) und den Kommunen bei der Ausgestaltung ihrer internen Organisation eine hinreichende (Mit-)Verantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben belassen. Seine Vorgaben dürfen die Gemeinden aus dieser Verantwortung nicht verdrängen. Den Gemeinden müssen nicht nur insgesamt nennenswerte organisatorische Befugnisse verbleiben, es muss ihnen zudem ein hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben offengehalten werden. Unterschiede zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises mögen dabei eine Rolle spielen; in jedem Fall muss jedoch gewährleistet sein, dass die Gemeinden bei ihrer inneren Organisation individuell auf die besonderen Anforderungen vor Ort durch eigene organisatorische Maßnahmen reagieren können (vgl. BVerfGE 79, 127 <147>; 91, 228 <239 f.>; 137, 108 <159 Rn. 119>). Der Kern der Organisationshoheit darf nicht ausgehöhlt werden (vgl. BVerfGE 1, 167 <174 f.>; 79, 127 <146>; 137, 108 <159 Rn. 119>; stRspr).

bb) Zur Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gehört auch ihre Finanzhoheit (vgl. BVerfGE 22, 180 <208>; 23, 353 <365 ff.>; 26, 172 <180 ff.>; 26, 228 <244>; 52, 95 <117>; 71, 25 <36>; 103, 332 <358>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>; 138, 1 <21 f. Rn. 59>; 140, 99 <110 Rn. 19>; 147, 185 <227 Rn. 88>). Diese umfasst jedenfalls das Recht zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (vgl. BVerfGE 83, 363 <385 f.>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>). Der effektive Gewährleistungsbereich kommunaler Selbstverwaltung im Allgemeinen und der Finanzhoheit im Besonderen ist in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt, wenn die Kommunen ihre eigenen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen und mangels finanziellen Spielraums Prioritätsentscheidungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung nicht mehr treffen können.

54

Vor diesem Hintergrund gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung. Zwar ist hier noch manches ungeklärt, etwa ob Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den sachlichen Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG erweitert oder zumindest materiell-rechtlich verstärkt und ob eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung Teil der kommunalen Finanzhoheit ist (vgl. BVerfGE 26, 172 <181>; 71, 25 <36>; 83, 363 <386>; 119, 331 <361>; BVerfGK 4, 223 <226>; 10, 365 <369 f.>). Das kann hier jedoch dahinstehen, weil sich Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zumindest entnehmen lässt, dass zwischen der Zuweisung von Aufgaben und der Zuweisung von Finanzmitteln ein Konnex besteht. Insoweit liegt ihm die Vorstellung einer aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung zugrunde (vgl. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/

55

Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 244 f., 247).

Der Zusammenhang von Aufgabenwahrnehmung und Finanzausstattung der Kommunen wird noch klarer, wenn die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zu den mit Art. 28 Abs. 2 GG weitgehend übereinstimmenden landesverfassungsrechtlichen Garantien kommunaler Selbstverwaltung in den Blick genommen wird. Diese verbürgen größtenteils einen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, der zum nicht weiter beschränkbareren Kern kommunaler Selbstverwaltung gerechnet wird, während die darüber hinausgehenden Vorgaben der Landesverfassungen zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen und dem Grundsatz der Konnexität durchaus divergieren (vgl. BVerwGE 145, 378 <379 Rn. 11, 380 f. Rn. 13, 389 f. Rn. 31, 33>; BVerwG, Urteil des 10. Senats vom 29. Mai 2019 - 10 C 6/18 -, juris, Rn. 13; StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 - 2/97 -, juris, Rn. 86 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 18. April 1996 - Vf. 13-VII-93 -, juris, Rn. 88 f.; VerfGBbg, Urteil vom 20. November 2008 - 30/07 -, juris, Rn. 66; StGH HE, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, juris, Rn. 92, 96; LVerfG MV, Urteil vom 30. Juni 2011 - 10/10 -, juris, Rn. 49 f.; NdsStGH, Urteil vom 11. Juni 2007 - 1/05 -, juris, Rn. 59, 96; VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 - 19/08 -, juris, Rn. 60; Urteil vom 12. Oktober 2010 - 12/09 -, juris, Rn. 59 f.; Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08 -, juris, Rn. 55, 75; Urteil vom 6. Mai 2014 - 9/12 -, juris, Rn. 58; VerfGH RP, Entscheidung vom 18. März 1992 - VGH 2/91 -, juris, Rn. 34; Urteil vom 16. März 2001 - VGH B 8/00 -, juris, Rn. 23; VerfGH Saarland, Urteil vom 10. Januar 1994 - Lv 2/92 -, juris, Rn. 32; SächsVerfGH, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rn. 131, 133 f.; LVerfG LSA, Urteil vom 20. Oktober 2015 - LVG 2/15 -, juris, Rn. 93; ThVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, juris, Rn. 133 f., 137, 142 f., 156, 162, 185; Beschluss vom 7. März 2018 - 1/14 -, juris, Rn. 128 f., 149). Überwiegend wird jedenfalls angenommen, dass für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben eine sogenannte freie Spitze verbleiben muss, soll die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, juris, Rn. 217; LVerfG MV, Urteil vom 30. Juni 2011 - 10/10 -, juris, Rn. 77; ThVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - 16/02 -, juris, Rn. 87; Beschluss vom 18. Juni 2014 - 22/13 -, juris, Rn. 73; Volkmann, DÖV 2001, S. 497 <501>; Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rn. 102; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 84 Fn. 1 <November 2012>; Dreier, in: ders., GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 146; Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 84, 89; a.A. VerfGH NRW, Urteil vom 1. Dezember 1998 - 5/97 -, juris, Rn. 48). Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Kommunen zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrnehmen können (vgl. BVerwGE 145, 378 <383 f. Rn. 19>; LVerfG MV, Urteil vom 26. Januar 2012 - 33/10 -, juris, Rn. 101; ThVerfGH, Urteil vom 18. März 2010 - 52/08 -, juris, Rn. 33 f.; Hufen, DÖV 1998, S. 276 <280>).

cc) Zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gehört daneben ihre Personalhoheit (vgl. BVerfGE 1, 167 <175>; 8, 332

56

57

<359>; 9, 268 <289>; 17, 172 <181>; 83, 363 <382>; 91, 228 <245>; vgl. auch BVerfGE 119, 331 <381>), das heißt die Befugnis, die Gemeindebeamten und sonstigen Beschäftigten auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen (vgl. BVerfGE 17, 172 <181 f.>; 91, 228 <245>). Für die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber und ihre Beschränkbarkeit unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gilt das zur Organisationshoheit Ausgeführte entsprechend.

c) Schließlich schützt Art. 28 Abs. 2 GG die Kommunen nicht nur vor einer (unverhältnismäßigen) Entziehung von Aufgaben, sondern gleichfalls vor einer entsprechenden Aufgabenzuweisung (vgl. BVerfGE 119, 331 <354>; vgl. auch BVerfGE 138, 1 <28 Rn. 75>; 147, 185 <220 Rn. 68, 227 f. Rn. 89, 241 Rn. 125, 242 Rn. 127>; Hufen, DÖV 1998, S. 276 <281 f.>; Henneke, ZG 2015, S. 12 <19>). Die Kommunen müssen die Erledigung neu zugewiesener Aufgaben innerhalb ihrer Verwaltung organisieren und hierfür die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellen. Das kann mit der Gefahr einhergehen, dass für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben Ressourcen nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 119, 331 <354>; 137, 108 <157 f. Rn. 115>; VerfGBbg, Urteil vom 20. Oktober 2017 - 63/15 -, juris, Rn. 97; Wagner/Rechenbach, ZRP 2003, S. 308 <314>; Brüning, JURA 2015, S. 592 <597>; Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1009>; Luthe, in: Hauck/Noftz, SGB XII, § 3 Rn. 9a <November 2018>; vgl. auch BVerfGE 138, 1 <17 Rn. 49>; 147, 185 <221 Rn. 74>). Tendenziell ist die Zuweisung einer neuen Aufgabe an die Kommunen daher geeignet, die Übernahme, die Beibehaltung und den Ausbau bestehender freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu erschweren oder gar zu verhindern (vgl. Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 100 <November 2012>; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 231).

58

2. Art. 28 Abs. 2 GG wird durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet, das dem Bund grundsätzlich untersagt, Gemeinden und Gemeindeverbänden neue Aufgaben zu übertragen. Wortlaut (a), Systematik (b), Zielsetzung (c) und Entstehungsgeschichte (d) gebieten dabei eine weite Auslegung der Norm (e).

59

a) Der Begriff der Aufgabe in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ist bereits nach seinem Wortlaut weit zu verstehen (vgl. Battis/Kersten/Mitschang, ZG 2010, S. 246 <252>; Schaks, NZS 2016, S. 761 <766>). Angelehnt an Art. 30 GG erfasst er alle sachlichen Bereiche des Verwaltungshandelns und gilt gleichermaßen für hoheitliche, schlicht-hoheitliche oder privatrechtliche Tätigkeiten (vgl. Henneke, NdsVBl 2007, S. 57 <65 f.>; Schoch, DVBl 2007, S. 261 <263, 266>; Knitter, NdsVBl 2009, S. 73 <73>) zur Erfüllung (verfassungs-)rechtlich oder politisch definierter Gemeinwohlziele, die nicht zwingend durch den Staat selbst wahrzunehmen sind (vgl. BVerfGE 38, 281 <299>).

60

b) Systematische Überlegungen erhärten diesen Befund. Das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG findet sich im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes, der der

61

Ausführung der Bundesgesetze und der Bundesverwaltung gewidmet ist. Bezugspunkt der Art. 83 ff. GG sind die in den Bundesgesetzen geregelten Sachkompetenzen sowie die Verteilung der Sach- und der Wahrnehmungskompetenz (vgl. zur Sachkompetenz BVerfGE 93, 319 <342>; 101, 141 <147>; 102, 167 <172>; 104, 249 <264 ff.>; 108, 1 <15>; 108, 186 <234>; 113, 128 <146 f.>; 119, 331 <365>; 122, 316 <333>; 123, 132 <140 f.>; 126, 77 <101 f.>; 135, 155 <206 Rn. 121>; 139, 194 <226 Rn. 109>; 145, 171 <233 Rn. 8>; zur Wahrnehmungskompetenz BVerfGE 81, 310 <332>; 100, 249 <259, 261>; 104, 249 <264 ff.>; 119, 331 <374, 380>; 126, 77 <101 f.>). Die Regelungen knüpfen an die Existenz materiellen Bundesrechts an (vgl. Pieroth, in: Festschrift für Friedrich E. Schnapp, 2008, S. 221; Meßmann, DÖV 2010, S. 726 <726>) und damit an die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in den Art. 70 ff. GG.

Das Durchgriffsverbot steht in Zusammenhang mit der dem Bund in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG eröffneten Möglichkeit, beim landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze abweichend vom Regelfall auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln. Dies war zunächst an eine Zustimmung des Bundesrates gebunden; diese Regelung ist 2006 mit der Föderalismusreform I durch eine differenzierte Regelung ersetzt worden, die den Ländern mit Blick auf die Einrichtung der Behörden Abweichungsrechte einräumt und den Bund im Gegenzug ermächtigt, eine derartige Abweichung bei der Regelung des Verwaltungsverfahrens mit Zustimmung des Bundesrates auszuschließen. Ausgeschlossen ist ausweislich von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG jedoch eine bundesrechtliche Regelung über die Einrichtung der Behörden, die den Kommunen die Erledigung einer Verwaltungsaufgabe aufgibt (vgl. Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 88).

Soweit seine Gesetzgebungsbefugnisse nach Art. 70 ff. GG reichen, kann der Bund auch weiterhin Aufgaben regeln, deren Durchführung aus anderen Gründen in verfassungskonformer Weise den Kommunen obliegt, und zwar selbst dann, wenn es sich materiell um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG handelt (vgl. F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 168 <Januar 2011>; Pieroth, in: Jarass/ders., GG, 15. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 13; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 58). In diesem Rahmen kann er bestehende Regelungen ohne Weiteres ändern, erweitern, verbessern oder konzeptionell neu ausrichten (vgl. Engelken, VBIBW 2008, S. 457 <460>), selbst wenn damit Mehrbelastungen für die Kommunen verbunden sein sollten (vgl. F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 162 <Januar 2011>; a.A. Henneke, in: ders., Kommunen in den Föderalismusreformen I und II, VBIBW 2008, S. 135 <145>). Bei der Auslegung der Sachgesetzgebungskompetenzen ist das Durchgriffsverbot ohne Belang.

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verwehrt es dem Bund, von der Grundregel des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG abzuweichen, die von einem prinzipiellen Auseinanderfallen von Sachgesetzgebungs- und Organisationskompetenz beim landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze ausgeht. Er schreibt diese Konzeption mit Blick auf die Kommunen

punktuell fest und begrenzt somit die sonst im politischen Ermessen stehende Kompetenz des Bundes zum Eingriff in die Organisationshoheit der Länder (vgl. Trute, in: Starck, Föderalismusreform, 2007, S. 78; Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 81; Haratsch, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 7).

c) Teleologische Gesichtspunkte legen ebenfalls ein weites Verständnis des Durchgriffsverbots nahe.

65

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dient zum einen der Sicherung der Organisationshoheit der Länder (vgl. Dittmann, in: Festschrift für Werner Frotscher, 2007, S. 253 <258>; Henneke, Der Landkreis 2013, S. 232 <233>; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 56; Marnich/Schilling, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 187 <194>) und trägt damit der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus in Deutschland (vgl. Art. 106 Abs. 9 GG) Rechnung.

66

Zum anderen bezweckt das Durchgriffsverbot aber vor allem, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherstellung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden (vgl. BVerwGE 153, 367 <380 Rn. 44>; Oebbecke, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 136 Rn. 32; F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 25, 155, 158 <Januar 2011>; Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 28; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 14; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 72; Wolff, in: Hömig/ders., GG, 12. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 13; Koriath, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 49 <51>), und dient damit dem Schutz kommunaler Finanzhoheit (vgl. BTDrucks 16/8688, S. 18; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 68, S. 5 f.). Indem Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG es dem Bund untersagt, den Kommunen Aufgaben zuzuweisen, entlastet er die Kommunen zugleich von Kosten, zu deren Finanzierung weder der Bund noch das Land verpflichtet wären (vgl. StGH BW, Urteil vom 14. Oktober 1993 - GR 2/92 -, juris, Rn. 39; Urteil vom 5. Oktober 1998 - GR 4/97 -, juris, Rn. 32; Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, juris, Rn. 71). Erfolgt die Aufgabenzuweisung hingegen durch den Landesgesetzgeber, greifen die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, juris, Rn. 196 f., 269; VerfGBbg, Beschluss vom 21. September 2018 - 34/17 -, juris, Rn. 24; StGH HE, Urteil vom 6. Juni 2012 - P.St. 2292 -, juris, Rn. 66 f.; LVerfG MV, Urteil vom 26. November 2009 - 9/08 -, juris, Rn. 54, 58 ff.; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Januar 2017 - 8/15 -, juris, Rn. 34, 37 f., 40; VerfGH RP, Urteil vom 18. März 2016 - VGH N 9/14 u.a. -, juris, Rn. 91; VerfGH Saarland, Beschluss vom 13. März 2006 - Lv 2/05 -, juris, Rn. 84 ff.; LVerfG LSA, Urteil vom 20. Oktober 2015 - LVG 2/14 -, juris, Rn. 88 ff., 112 f.; ThVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, juris, Rn. 145 ff.). Der Sache nach sichert Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG damit die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen auch bei der Vollziehung von

67

Bundesgesetzen durch die Kommunen (vgl. Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 97; Selmer, NVwZ 2009, S. 1255 <1255 f.>) und schützt auf diese Weise zugleich die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG schlechthin (vgl. F. Kirchhof, in: Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 637 <648>; ders., in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 25 <Januar 2011>; Risse, in: Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, 2008, S. 271 <278 f.>; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 14; Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rn. 250 <Februar 2018>).

Beide Zielsetzungen sprechen gegen eine enge Auslegung des Begriffs der Aufgabenübertragung in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Ihn auf die Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten zu beschränken, wie teilweise im Schrifttum vorgeschlagen (vgl. Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 34), blendete die Eingriffe in die Organisations-, Finanz- und Personalhoheit aus, die von Aufgaben ausgelöst werden, die andere Leistungen zum Gegenstand haben oder keine Außenwirkung besitzen (vgl. F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 162 <Januar 2011>; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 73; vgl. auch Schaks, NZS 2016, S. 761 <766 f.>). Der Zielsetzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG wird man nur gerecht, wenn man darunter alle bundesgesetzlichen Regelungen fasst, die den Bestand an kommunalen Aufgaben erweitern oder die Art und Weise ihrer eigenverantwortlichen Erledigung beeinflussen (vgl. Burger/Faber, KommJur 2011, S. 161 <164>; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 74 f.).

68

d) Die Gesetzgebungsmaterialien bestätigen dieses Ergebnis. Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte eingedenk der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus in Deutschland und der Zuordnung der Kommunen zu den Ländern (Art. 106 Abs. 9 GG), dass ausschließlich die Länder Adressaten von Aufgabenübertragungen durch den Bund sind (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG) und eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen nur noch durch Landesrecht erfolgt, wofür das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist (vgl. BTDrucks 16/813, S. 15). Da dieses in allen Flächenländern Konnexitätsregelungen kennt, die das Land – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – zu einem Mehrbelastungsausgleich verpflichten (vgl. VerfGBbg, Urteil vom 30. April 2013 - 49/11 -, juris, Rn. 89 f., 99, 104; VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, juris, Rn. 83; Urteil vom 18. März 2016 - VGH N 9/14 u.a. -, juris, Rn. 91; LVerfG LSA, Urteil vom 20. Oktober 2015 - LVG 2/14 -, juris, Rn. 95; ThVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, juris, Rn. 143, 147 f., 153 f., 161 f., 165 f.; Henneke, DVBl 2015, S. 171 <177 f.>), wurde in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder zur Aufgabenübertragung auf die Kommunen zugleich ein Schutz vor der in der Vergangenheit häufig kritisierten Übertragung kostenintensiver Aufgaben durch den Bund gesehen (vgl. BTDrucks 16/2069, S. 4).

69

aa) Art. 84 Abs. 1 GG a.F. betraf ausschließlich das Rechtsverhältnis von Bund und Ländern. Das dort normierte Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu Bundesgesetzen, die die Einrichtung der (Landes-)Behörden und das Verwaltungsverfahren

70

regelten, sollte die Länder vor ungehemmten Übergriffen des Bundes in ihre Organisationshoheit schützen (vgl. BVerfGE 119, 331 <358>). Die Kommunen hatten die Vorschrift nicht im Blick (krit. Henneke, ZG 2015, S. 12 <20, 33>; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 84 Rn. 28.1 <15. Mai 2020>). Unter die Einrichtung der Behörden fiel in diesem Zusammenhang auch die Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden (vgl. BVerfGE 22, 180 <209 f.>; 39, 96 <109>; 77, 288 <299>; 119, 331 <358 f., 369 f.>). Obwohl Art. 84 Abs. 1 GG a.F. dem Bundesgesetzgeber insoweit lediglich punktuelle und für den Vollzug notwendige Annexregelungen gestattete (vgl. BVerfGE 22, 180 <209 f.>; 77, 288 <299>; 119, 331 <359>), enthielt er jedenfalls kein Verbot einer Aufgabenzuweisung an die kommunale Ebene (vgl. BVerfGE 119, 331 <358 f.>; Remmert, VerwArch 2003, S. 459 <475>; Risse, in: Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, 2008, S. 271 <274>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ ders., GG, 14. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 28).

In der Staatspraxis entwickelte sich die eigentlich als Ausnahmefall konzipierte Befugnis des Bundes zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F. rasch zum Regelfall. Das betraf auch die Kommunen (vgl. Schoch, Der Landkreis 2004, S. 367 <368>; Henneke, Der Landkreis 2007, S. 171 <172>; F. Kirchhof, in: Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 637 <648>; Schiedermaier, DÖV 2007, S. 726 <731>; Risse, in: Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, 2008, S. 271 <274>; Burger/Faber, KommJur 2011, S. 161 <163>; für den Bereich Sozialleistungen Henneke, Der Landkreis 2013, S. 232 <232>). Dadurch ergab sich für diese eine prekäre Situation (vgl. BTDrucks 16/1247, S. 4; BRDrucks 43/03, S. 1), weil nach dem Konnexitätsgebot des Art. 104a Abs. 1 GG die Finanzierungslast der Vollzugszuständigkeit folgt (vgl. BVerfGE 113, 167 <204, 206 f.>; 116, 271 <310>; F. Kirchhof, Gutachten für den 61. Deutschen Juristentag, 1996, D 87; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 104a Rn. 11; Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 40; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12; Kienemund, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 2; Schwarz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 104a Rn. 21 <November 2018>; Siekmann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 2; Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 104a Rn. 9 <15. Mai 2020>), sodass eine bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung nach Art. 84 Abs. 1 GG die Finanzierungsverantwortlichkeiten nicht berührt (vgl. BVerfGE 22, 180 <209 f.>; Remmert, VerwArch 2003, S. 459 <465 f.>; Ipsen, NJW 2006, S. 2801 <2802>). Das gilt ebenso für die Kommunen, die ausweislich des Art. 106 Abs. 9 GG jedenfalls im Rahmen der Finanzverfassung durch die Länder mediatisiert werden. Damit konnte der Bund den Kommunen grundsätzlich Aufgaben auferlegen, ohne für eine entsprechende Finanzierung sorgen zu müssen. Von einer mittelbaren Berücksichtigung im Rahmen des Deckungsquotenverfahrens (Art. 106 Abs. 4 GG) oder des Bund-Länder-Finanzausgleichs (Art. 107 GG) sowie Sonderkonstellationen (Art. 106 Abs. 8 GG) abgesehen, sieht das Grundgesetz eine Erstattung bundesgesetzlich veranlasseter Kosten bei den Kommunen nicht vor (vgl. Schoch, Der Landkreis 2004, S. 367 <368>; Koriath, in: Schweisfurth/Wallmann, Haushalts- und Finanzwirtschaft der

71

Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 49 <51>). Eine Änderung des Konnexitätsgebotes in Art. 104a Abs. 1 GG ist zwar immer wieder gefordert worden (vgl. BTDrucks 15/1247, S. 4 f.; 16/1677, S. 2; BRDrucks 43/03, S. 1; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 23, S. 2; F. Kirchhof, Gutachten für den 61. Deutschen Juristentag, 1996, D 93 f., 97; Schoch, Der Landkreis 2004, S. 367 <370>; Henneke, Der Landkreis 2010, S. 3 <6 f.>), ohne dass dies aber Erfolg gehabt hätte.

Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebote erfassen diese Konstellationen nicht. Sie kommen regelmäßig nur zur Anwendung, wenn das Land – und nicht der Bund – den Kommunen Aufgaben überträgt (vgl. VerfGBbg, Urteil vom 30. April 2013 - 49/11 -, juris, Rn. 73 ff.; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 - 11/13 -, juris, Rn. 75 ff.; Remmert, VerwArch 2003, S. 459 <477>; Schoch, Der Landkreis 2004, S. 367 <368>; Häde, JZ 2006, S. 930 <939>; F. Kirchhof, in: Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 637 <649>; ders., in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 156 <Januar 2011>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 381/10, S. 4; Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 28, 32; Wendt, DÖV 2017, S. 1 <4>; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 14; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 4, 57; vgl. auch BTDrucks 16/813, S. 15).

72

bb) Demnach sollte das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG einerseits zur Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen beitragen und die Organisationshoheit der Länder stärken (vgl. Häde, JZ 2006, S. 930 <931>; Engelken, DÖV 2015, S. 184 <190>), andererseits aber die als misslich empfundene finanzverfassungsrechtliche Stellung der Kommunen verbessern (vgl. BTDrucks 15/1685, S. 1; BRDrucks 750/03, S. 1 f.; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 52). Dabei ging es weniger um eine Reduzierung des kommunalen Aufgabenbestandes denn um die finanzverfassungsrechtliche Absicherung von Kreisen und Gemeinden (vgl. Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 76 f.; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 4; vgl. auch Ipsen, NJW 2006, S. 2801 <2805>). In der Föderalismuskommission bestand daher frühzeitig Einvernehmen darüber, dass – da eine Änderung des Konnexitätsgebotes von Art. 104a Abs. 1 GG unrealistisch erschien – zumindest der bundesgesetzliche Durchgriff auf die Kommunen ausgeschlossen werden sollte (vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Stenographischer Bericht – 8. Sitzung, S. 166 <D>; Kommissionsdrucksache 79, S. 1 f.; Henneke, NdsVBI 2007, S. 57 <60>; Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 75 f.; vgl. auch Knitter, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008, S. 96 f.). Im Hinblick darauf findet sich bereits im Vorschlag der Vorsitzenden der Kommission vom 13. Dezember 2004 die Formulierung, die später in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG Eingang finden sollte (vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 104, S. 2).

73

cc) Eine Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen sollte somit nur noch durch die Länder erfolgen und hierfür sollten die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebote gelten. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass die Kommunen eine angemessene Erstattung des mit einer Aufgabenübertragung verbundenen finanziellen Mehrbedarfs erhalten (vgl. BTDrucks 16/5032, S. 2, 69; 16/8688, S. 18; BRDrucks 651/06, S. 17; VerfGBbg, Urteil vom 30. April 2013 - 49/11 -, juris, Rn. 71; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 - 11/13 -, juris, Rn. 83, 87; Burgi, DVBl 2007, S. 70 <76>; Kluth, LKV 2009, S. 337 <339>; F. Kirchhof, NZS 2010, S. 65 <68>).

dd) Dass die Kommunen auch für bereits durch Bundesgesetz übertragene Aufgaben nachträglich einen finanziellen Ausgleich erhalten sollten, stand dagegen nie zur Debatte. Es ging darum, ihren finanzverfassungsrechtlichen Status quo nicht weiter zu verschlechtern. Eine mittelbare Sicherung ergibt sich insoweit allein aus Art. 104a Abs. 4 GG. Danach bedarf eine bundesgesetzliche Regelung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten der Zustimmung des Bundesrates (vgl. auch BTDrucks 16/2069, S. 16; 16/8688, S. 19; 16/2069, S. 16; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 23, S. 2; Pieroth, in: Festschrift für Friedrich E. Schnapp, 2008, S. 213 <222>; Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 66, 91).

e) Nach alledem gebieten Wortlaut, Systematik, Zielsetzung und Entstehungsgeschichte, das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG weit auszulegen. Für eine weite Auslegung spricht zudem das Gebot, Verfassungsnormen so zu interpretieren, dass sie ihre Wirkkraft möglichst entfalten (vgl. allgemein hierzu BVerfGE 6, 55 <72>; 32, 54 <71>; 39, 1 <38>; 43, 154 <167>; 51, 97 <110>; 103, 142 <153>; Dreier, in: ders., GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 1 Abs. 3 Rn. 86; Hopf auf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Einleitung Rn. 215). Dabei erfasst das Durchgriffsverbot allein die bundesgesetzliche Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an die Kommunen, nicht jedoch materielle Änderungen des Fachrechts. Diese richten sich weiterhin nach den Art. 70 ff. GG.

Einer teleologischen Reduktion der Vorschrift, wie sie auch im Schrifttum mit unterschiedlichen Nuancen vertreten wird (vgl. BTDrucks 16/2069, S. 4, 13; Ingold, DÖV 2010, S. 134 <137>; ders., DÖV 2010, S. 732 <732>; F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 162, 168 <Januar 2011>; Böhm/Schwarz, DVBl 2012, S. 540 <542>; Siegel, DÖV 2018, S. 185 <188>; Wolff, in: Hömig/ders., GG, 12. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 14), bedarf es nicht. So findet eine Beschränkung auf Aufgaben mit erheblichen Kostenfolgen (vgl. BTDrucks 16/2069, S. 4; Siegel, DÖV 2018, S. 185 <192>) schon im Wortlaut der Vorschrift keine Stütze und wäre zudem mit substantiellen Abgrenzungsschwierigkeiten und einer entsprechenden Rechtsunsicherheit verbunden. Einer Anwendung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nach Maßgabe der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebote steht der Vorrang des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) entgegen (vgl. auch Kluth, LKV 2009, S. 337 <337>; Engelken, NVwZ 2015, S.

342 <343>; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 52).

3. Eine Schranke findet das Durchgriffsverbot in der Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Danach gilt Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht mehr wirksam erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Was der Bund auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG regeln darf, stellt eine zulässige Anpassung des kommunalen Aufgabenbestandes dar; was darüber hinausgeht, verstößt gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.

78

a) Die Vorschrift dient der Rechtssicherheit, der Vermeidung eines Regelungsvakuums (vgl. Kallerhoff, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, 2010, S. 56 f.; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 7) und soll einer Versteinerung des Bundesrechts entgegenwirken. In der Begründung zu Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG findet sich die Unterscheidung zwischen einer unzulässigen Übertragung neuer und einer zulässigen Erweiterung bestehender Aufgaben (vgl. BTDrucks 16/3971, S. 7; 16/3989, S. 2; vgl. auch Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 33, S. 2 f.; Arbeitsunterlage 49, S. 3), sodass nicht jede Veränderung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe dem Durchgriffsverbot unterfällt. Forderungen, eine bundesgesetzliche Erweiterung bereits übertragener Aufgaben im Gesetzestext oder zumindest in der Begründung auszuschließen (vgl. Henneke, DVBI 2011, S. 125 <129>), konnten sich nicht durchsetzen (vgl. BTDrucks 16/10173, S. 11). In diesem Fall hätte der Bund sein Fachrecht nur noch ändern können, wenn er zudem die Zuständigkeitszuweisungen an die Kommunen aufgehoben hätte (vgl. Schoch, DVBI 2007, S. 261 <269>; Schneider, Der neue deutsche Bundesstaat, 2013, S. 143), was das Risiko einer Versteinerung des Bundesrechts begründet hätte (vgl. BTDrucks 16/3989, S. 2; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 255/09, S. 42; WD 3 - 3010 - 321/09, S. 38).

79

b) Als Übergangs- und Ausnahmeregelung ist Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG eng auszulegen (vgl. BVerfGE 111, 10 <31>; 111, 226 <268 f.>; 112, 226 <250>). Zwar hat der Senat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II offengelassen, ob und in welchem Umfang der Bund Aufgabenzuweisungen an die Kommunen modifizieren oder sogar neue Aufgaben übertragen kann (vgl. BVerfGE 119, 331 <359 f.>). Das Schrifttum spricht sich allerdings zu Recht überwiegend für eine eingeschränkte Änderungskompetenz des Bundes auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG aus (vgl. F. Kirchhof, in: Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 637 <648>; Schoch, DVBI 2007, S. 261 <264>).

80

Auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund Änderungen an bundesgesetzlich den Kommunen zugewiesenen Aufgaben vornehmen, sofern damit keine materiell-rechtlichen Erweiterungen verbunden sind, die den Aufgaben eine andere Bedeutung und Tragweite verleihen und zu einer entsprechend stärkeren Beeinträchtigung der kommunalen Eigenverantwortung führen (vgl. Burgi, DVBI 2007,

81

S. 70 <77>; Groß, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Art. 84 Rn. 22 <20. Erg.-Lfg. IV/07>; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 16).

Die Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG ermächtigt den Bund jedenfalls zur Aufhebung bestehender Regelungen (vgl. BTDrucks 16/813, S. 20; Lindner, NVwZ 2007, S. 180 <181 f.>; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 7), zur Berichtigung des Fachrechts, kleineren Anpassungen, Aktualisierungen oder zur Verlängerung der Geltungsdauer einer Regelung. Derartige Abrundungen einer bereits zugewiesenen Aufgabe stellen die wesentlichen Inhalte und Strukturen der bisherigen bundesrechtlichen Regelung nicht infrage. Eine grundlegende Neukonzeption oder Umgestaltung der Materie unter Beibehaltung der Aufgabenzuweisung an die Kommunen ist dem Bund auf dieser Grundlage jedoch verwehrt (vgl. BVerfGE 111, 10 <31>; 111, 226 <268 ff.>; 112, 226 <250, 252 f.>; 148, 147 <181 f. Rn. 89>; Knitter, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008, S. 200; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 125a Rn. 8).

82

4. Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt demnach vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte (Verwaltungs-)Aufgabe zuweist (a) oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt (b).

83

a) Eine Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ist zu bejahen, wenn Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz eine bestimmte Tätigkeit zur Pflicht gemacht und ihnen insoweit die Sach- und/oder die Wahrnehmungskompetenz zugewiesen wird. Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn den Kommunen Tätigkeiten gegenüber dem Bürger auferlegt und sie zu deren Erfüllung verpflichtet werden. Daneben erfasst die Vorschrift bundesgesetzlich angeordnete Vorgaben für die kommunale Verwaltungstätigkeit wie Informations-, Berichts- und Kontrollpflichten (vgl. Burgi, DVBI 2007, S. 70 <77>; Henneke, NdsVBI 2007, S. 57 <66>; ders., DVBI 2011, S. 125 <127>; ders., in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG, 14. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 41; Pieroth, in: Jarass/ders., GG, 15. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 14; im Ergebnis ebenso Schiedermaier, DÖV 2007, S. 726 <731>; a.A. F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 162 <Januar 2011>; Burger/Faber, KommJur 2011, S. 161 <164>; Wolff, in: Hömig/ders., GG, 12. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 14). Sie berühren nicht nur die kommunale Organisations- und Personalhoheit, sondern wegen der damit typischerweise verbundenen Kosten auch die Finanzhoheit (vgl. Kahl/Schmidtchen, LKV 2011, S. 439 <441 f.>).

84

b) Eine Erweiterung bereits bundesgesetzlich übertragener Aufgaben unterfällt dem Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dann, wenn sie in ihren Wirkungen auf das Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG einer erstmaligen Aufgabenübertragung gleichkommt (vgl. Burgi, DVBI 2007, S. 70 <77>; Henneke, NdsVBI 2007, S. 57 <66>; Schoch, DVBI 2007, S. 261 <265>; Knitter, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008, S. 103 f.; Semmler, Die Kommunen nach der Föde-

85

ralismusreform 2006, 2012, S. 87; Berger, DÖV 2018, S. 799 <806>).

Vor diesem Hintergrund ist eine – mit einer erstmaligen Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz funktional äquivalente – Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe anzunehmen, wenn ihre Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind (vgl. BTDrucks 16/2069, S. 24; Ingold, DÖV 2010, S. 134 <135 f.>; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 72, 78). Für das regulatorische Interesse des Bundes ist dagegen nur Raum, wenn die Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gering sind (vgl. Burgi, DVBl 2007, S. 70 <77>; Groß, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Art. 84 Rn. 22 <20. Erg.-Lfg. IV/07>; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 16). Eine Änderung bundesgesetzlich zugewiesener Aufgaben überschreitet daher die Übergangskompetenz von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG und stellt eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unzulässige Aufgabenübertragung dar, wenn sie neue Leistungstatbestände schafft, bestehende Leistungstatbestände auf neue Gruppen von Berechtigten ausweitet oder wenn sie die Dauer eines Leistungsbezugs so verlängert, dass damit zugleich ihr Charakter verändert wird. Eine unzulässige Änderung bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen liegt ferner vor, wenn das Änderungsgesetz den Kommunen neue Berichts-, Informations- oder Organisationspflichten auferlegt.

86

II.

Nach diesen Maßstäben erweitern die Regelungen in § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII in der Fassung vom 24. März 2011 die bis dahin den örtlichen Trägern der Sozialhilfe zugewiesenen Aufgaben (1.) in einer gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verstoßenden Weise und verletzen die Beschwerdeführerinnen deshalb in ihrem Recht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG (2.). Sie überschreiten die Grenzen dessen, was dem Bund nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG an Fortentwicklung seines Regelungswerks erlaubt ist (3.). Auf die Anzahl der tatsächlichen Anwendungsfälle und den finanziellen Aufwand für deren Bearbeitung kommt es nicht an (4.).

87

1. a) Durch den Erlass des Sozialgesetzbuches XII hat der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gebrauch gemacht (zum Bildungs- und Teilhabepaket BTDrucks 17/14717, S. 8). Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG lagen vor. Eine Regelung durch den Bund ist für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Durch eine einheitliche Bundesgesetzgebung im Bereich öffentlicher Fürsorge wird verhindert, dass sich das Sozialgefüge in Deutschland auseinanderentwickelt (vgl. BTDrucks 17/3404, S. 42).

88

b) Die Beschwerdeführerinnen sind für die Gewährung der Bedarfe der Bildung und Teilhabe nach §§ 34 und 34a SGB XII zuständig. Nach § 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 SGB XII sind kreisfreie Städte und Kreise als örtliche Träger der Sozialhilfe örtlich zuständig, soweit nicht durch Landesrecht etwas anderes bestimmt wird. Sachlich zuständig ist nach § 97 Abs. 1 SGB XII grundsätzlich der örtliche Träger der Sozialhilfe, soweit nicht der überörtliche Träger nach Landesrecht (§ 97 Abs. 2 Satz 1 SGB XII) oder ohne landesrechtliche Zuweisung (§ 97 Abs. 3 Nr. 1 bis Nr. 4 SGB XII) sachlich zuständig ist. 89

In den Ausführungsgesetzen der Länder zum Sozialgesetzbuch XII finden sich zwar weitere Bestimmungen über die Zuständigkeit und die Durchführung der dort geregelten Aufgaben (vgl. Schoch, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie, SGB XII, 11. Aufl. 2018, § 3 Rn. 13). Eine abweichende Zuständigkeit der örtlichen Träger ergibt sich hieraus aber nicht. § 1 AG-SGB XII NRW stellt keine Ersetzungsregelung im Sinne von Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG dar; das Ausführungsgesetz ist am 1. Januar 2005 – und somit vor dem 1. September 2006 – in Kraft getreten. Maßgeblich für die Zuständigkeit und die Leistungspflicht für die Erbringung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach §§ 34 und 34a SGB XII durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe ist daher nach wie vor § 3 Abs. 2 SGB XII. 90

c) § 34 SGB XII enthält ausweislich des Absatzes 1 in Absatz 2 bis Absatz 7 Tatbestände, mit denen Mehrbedarfe neben den einschlägigen Regelbedarfsstufen gesondert berücksichtigt und nach Maßgabe des § 34a SGB XII gesondert erbracht werden. Zuvor hatte allein § 31 Abs. 1 Nr. 3 SGB XII in der bis zum 31. Dezember 2010 (Gesetz vom 24. März 2011, BGBl I S. 453 <483>) geltenden Fassung – wie nun § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII – bereits besondere Bedarfe für mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen schulrechtlicher Bestimmungen berücksichtigt (vgl. Falterbaum, in: Hauck/Noftz, SGB XII, § 34 Rn. 29 <September 2018>). Darüber hinaus ist die erst mit Wirkung zum 1. Januar 2009 eingeführte und seinerzeit nicht angegriffene Vorschrift des § 28a Satz 1 SGB XII a.F. (Gesetz vom 22. Dezember 2008, BGBl I S. 2955 <2957>; geändert mit Wirkung zum 23. Juli 2009 durch Gesetz vom 16. Juli 2009, BGBl I S. 1959 <1968>), wonach Schüler unter bestimmten Voraussetzungen eine pauschale Zusatzleistung in Höhe von 100 Euro erhielten, in § 34 Abs. 3 SGB XII aufgegangen (vgl. Falterbaum, in: Hauck/Noftz, SGB XII, § 34 Rn. 35 <September 2018>; Grube, in: ders./Wahrendorf, SGB XII, 6. Aufl. 2018, § 34 Rn. 18, 33). 91

§ 34a SGB XII regelt das Verwaltungsverfahren für die Beanspruchung und Gewährung der Leistungen nach § 34 SGB XII (vgl. Gebhardt, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK Sozialrecht, § 34a SGB XII Rn. 1 <1. März 2020>) und stellt Maßgaben für die Art der Erbringung auf (vgl. Grube, in: ders./Wahrendorf, SGB XII, 6. Aufl. 2018, § 34 Rn. 1; Krauß, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 6. Aufl. 2019, § 34a SGB XII Rn. 1; Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 34a Rn. 32). Mit den Regelungen in § 34a Abs. 1 bis Abs. 4 sowie Abs. 5 Satz 2 SGB XII vergleichbare Vorschriften bestanden vor dem Erlass nicht. Lediglich die zum 1. Januar 2009 eingefügte Vorschrift des § 28a Satz 92

2 SGB XII a.F. (Gesetz vom 22. Dezember 2008, BGBl I S. 2955 <2957>) enthielt eine mit § 34a Abs. 5 Satz 1 SGB XII in der Fassung vom 24. März 2011 inhaltsgleiche Regelung, allerdings beschränkt auf die zusätzliche Leistung für die Schule (vgl. Falterbaum, in: Hauck/Noftz, SGB XII, § 34a Rn. 6 f. <Mai 2014>; vgl. auch Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 34a Rn. 14).

Nur in diesem (eng) begrenzten Umfang war den Kommunen bereits bei Inkrafttreten der §§ 34 und 34a SGB XII als örtlichen Trägern der Sozialhilfe die Aufgabe übertragen, Bedarfe der Bildung und Teilhabe abzudecken. Daneben gab es keine Regelungen zu entsprechenden Bedarfen; sie waren vielmehr mit den Regelbedarfen abgegolten (vgl. Falterbaum, in: Hauck/Noftz, SGB XII, § 34 Rn. 10 <September 2018>; Gebhardt, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK Sozialrecht, § 34 SGB XII Rn. 1 <1. März 2020>).

93

2. Die zu berücksichtigenden Bedarfe sind im Vergleich zu diesen Regelungen durch das streitgegenständliche Gesetz deutlich ausgeweitet worden. Aufgrund der § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII müssen die Kommunen nunmehr einem erweiterten Kreis an Leistungsberechtigten zusätzliche Leistungen gewähren. Bedarfe für Schulausflüge – und nicht lediglich für mehrtägige Klassenfahrten – werden anerkannt (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB XII); diese Bedarfe werden zudem auf Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, erstreckt (§ 34 Abs. 2 Satz 2 SGB XII). Erstmals werden Bedarfe für die Schülerbeförderung (§ 34 Abs. 4 SGB XII), die Lernförderung (§ 34 Abs. 5 SGB XII) und die Mittagverpflegung (§ 34 Abs. 6 SGB XII) anerkannt. Schließlich werden für alle Kinder und Jugendliche Bedarfe für die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft berücksichtigt (§ 34 Abs. 7 SGB XII). Anspruchsberechtigt sind zudem nicht mehr nur Schülerinnen und Schüler (§ 34 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 bis Abs. 5, Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 SGB XII), sondern auch Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen (§ 34 Abs. 2 Satz 2, Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) oder für die Kindertagespflege geleistet wird (§ 34 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 SGB XII). Zudem sind nunmehr alle Kinder und Jugendlichen vor Vollendung des 18. Lebensjahres leistungsberechtigt (§ 34 Abs. 7 SGB XII). Schließlich werden die Leistungen nach § 34 SGB XII – wenngleich unter einschränkenden Voraussetzungen – auch gegenüber Personen erbracht, denen keine Regelleistungen zu gewähren sind (§ 34a Abs. 1 Satz 2 SGB XII).

94

Im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren werden den Kommunen – unbeschadet der bereits in § 28a Satz 2 SGB XII a.F. vorgesehenen Möglichkeit, Nachweise über die zweckentsprechende Mittelverwendung zu verlangen – ebenfalls neue Lasten aufgebürdet. So hängt die Berücksichtigung der Bedarfe von verschiedenen tatbestandlichen Restriktionen ab (§ 34 Abs. 4 und Abs. 6 SGB XII) und daneben von unbestimmten, eine individuelle Wertung voraussetzenden Rechtsbegriffen wie Angemessenheit oder Erforderlichkeit (§ 34 Abs. 5 SGB XII). Das führt – trotz einer gewissen Verfahrensvereinfachung aufgrund von Pauschalierungen (§ 34 Abs. 3 und Abs. 7 SGB XII) – zu einer erheblichen organisatorischen und personellen Mehrbelastung beim Vollzug der in Rede stehenden Bestimmungen gegenüber Bürgerinnen

95

und Bürgern, aber auch bei der Erarbeitung notwendiger Verwaltungsvorschriften. Dass es § 34a Abs. 2 Satz 1 SGB XII den zuständigen Trägern der Sozialhilfe überlässt, in welcher Form sie die Leistungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 5 bis Abs. 7 SGB XII erbringen, erhöht den Verwaltungsaufwand ebenfalls. Pauschale Abrechnungen mit den Leistungsanbietern waren den Kommunen nach der streitgegenständlichen Fassung des § 34a SGB XII zunächst nicht gestattet, was den Vollzugaufwand für sie – bis zum Inkrafttreten des § 34a Abs. 2 Satz 4 SGB XII mit Wirkung zum 1. August 2013 (Gesetz vom 7. Mai 2013, BGBl I S. 1167 <1167>) – weiter erhöht hat. Schließlich treffen sie Koordinations- und Überwachungspflichten in Bezug auf die Leistungsanbieter (§ 34a Abs. 3 Satz 2 SGB XII: „geeignete vorhandene Anbieter“).

Nach alledem erweitern die in § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII geregelten Aufgaben den zuvor bestehenden Aufgabenbestand der Kommunen im Rahmen des Sozialgesetzbuches XII durch die Schaffung neuer Leistungstatbestände, die Ausdehnung des Kreises der Berechtigten und die Statuierung zusätzlicher Verwaltungsanforderungen. Darin liegt ein Verstoß gegen das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.

96

3. Die auf einer Änderung des materiellen Rechts beruhende Ausweitung der kommunalen Leistungsverpflichtung hält sich nicht mehr innerhalb der Grenzen des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Zwar gilt die Zuständigkeitszuweisung des § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII, die vor dem 1. September 2006 erlassen wurde, aufgrund von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fort. Die Regelungen in § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII haben den materiellen Inhalt dieser Zuweisung jedoch grundlegend verändert und stellen sich insoweit überwiegend als Zuweisung neuer Aufgaben dar.

97

Allein mit der Berücksichtigung des Aufwands für mehrtägige Klassenfahrten (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) und die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (§ 34 Abs. 3 SGB XII) wird an bereits bei Einführung der streitgegenständlichen Regelungen bestehende Leistungstatbestände (§ 31 Abs. 1 Nr. 3, § 28a Satz 1 SGB XII a.F.) angeknüpft. Im Übrigen enthalten § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII jedoch zahlreiche neue Leistungstatbestände, die die von den Kommunen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII wahrzunehmenden Aufgaben erheblich erweitern. Sie begründen zudem neue Leistungen für neue Personengruppen. Die Leistungstatbestände werden außerdem erheblich ausgeweitet und verschiedene – bislang pauschal mit den Regelbedarfen abgegoltene – Bedarfe zu Sonderbedarfen ausgeformt. Das überschreitet die dem Bund nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG verbleibende Anpassungskompetenz.

98

Dass es den Ländern nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG (weiterhin) unbenommen ist, die Zuständigkeitszuweisung des § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII aufzuheben und durch eine eigene Zuweisung oder eine andere Regelung zu ersetzen, ändert hieran nichts, da sie von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch gemacht haben.

99

4. Der Verstoß gegen das Durchgriffsverbot wird schließlich nicht dadurch infrage gestellt, dass Umfang und Volumen der Leistungen im Vergleich zu anderen Sozialleistungen eher gering ausfallen (vgl. BTDrucks 19/2268, S. 3, 19 f.; Grube, in: ders./Wahrendorf, SGB XII, 6. Aufl. 2018, § 34 Rn. 8; Krauß, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 6. Aufl. 2019, § 34 SGB XII Rn. 2). Ob und inwieweit der durch das Bildungs- und Teilhabepaket verursachte Mehraufwand für die Kommunen praktisch ins Gewicht fällt, spielt nur bei der Erweiterung bestehender, nicht aber bei der Schaffung neuer Leistungstatbestände, wie sie mit §§ 34 und 34a SGB XII vor allem verbunden ist, eine Rolle.

III.

Hinsichtlich der Bedarfe für mehrtägige Klassenfahrten (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) und die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (§ 34 Abs. 3 SGB XII) ist die Verfassungsbeschwerde hingegen unbegründet. Die Berücksichtigung dieser Bedarfe war – wie dargelegt (vgl. Rn. 91) – bereits vor Inkrafttreten der streitgegenständlichen Regelungen in § 31 Abs. 1 Nr. 3 und § 28a Satz 1 SGB XII a.F. vorgesehen. Die Beschwerdeführerinnen waren als örtliche Träger der Sozialhilfe dafür nach § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII zuständig. Insofern hat sich der kommunale Aufgabenbestand nicht verändert, eine Aufgabenübertragung unter Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG scheidet aus.

D.

§ 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a in Verbindung mit § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII sind mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unvereinbar. Sie sind bis zum 31. Dezember 2021 jedoch weiter anwendbar.

Das Bundesverfassungsgericht erklärt nach § 95 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 78 Satz 1 BVerfGG ein Gesetz grundsätzlich für nichtig, das nach seiner Überzeugung mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Die Möglichkeit der bloßen Unvereinbarkeitserklärung einer verfassungswidrigen Norm ergibt sich aus § 31 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 BVerfGG. Diese ist regelmäßig geboten, wenn der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, den Verfassungsverstoß zu beseitigen (vgl. BVerfGE 99, 280 <298>; 105, 73 <133>; 117, 1 <69>; 122, 210 <244 f.>; 126, 268 <284 f.>; 133, 377 <422 Rn. 104>; 138, 136 <249 Rn. 286>; 145, 106 <166 Rn. 152>; 147, 253 <362 f. Rn. 252>; 148, 147 <211 Rn. 165>; 149, 222 <290 Rn. 151>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. 212; stRspr), oder wenn die sofortige Ungültigkeit der zu beanstandenden Norm dem Schutz überragender Güter des Gemeinwohls die Grundlage entziehen würde und eine Abwägung mit den betroffenen Grundrechten ergibt, dass der Eingriff für eine Übergangszeit hinzunehmen ist (vgl. BVerfGE 33, 1 <13>; 109, 190 <235 f.>; 141, 220 <351 Rn. 355>; 150, 244 <306 Rn. 168>; 150, 309 <343 f. Rn. 94>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 329; stRspr). Eine bloße Unvereinbarkeitserklärung erfolgt dann, wenn die Nachteile des sofortigen Außerkrafttretens

gegenüber den Nachteilen überwiegen, die mit der vorläufigen Weitergeltung verbunden wären (vgl. BVerfGE 33, 303 <347>; 61, 319 <356>; 83, 130 <154>; 85, 386 <401>; 87, 153 <177 f.>; 128, 282 <321 f.>; 147, 253 <363 Rn. 252>; 149, 222 <290 Rn. 151>; stRspr). Neben den Grundrechten (vgl. BVerfGE 83, 130 <154>; 92, 158 <186>) werden vor allem das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip (vgl. BVerfGE 37, 217 <261>; 73, 40 <101 f.>; 119, 331 <383 f.>) als verfassungsrechtliche Gründe anerkannt, welche die befristete Weitergeltung einer nicht verfassungskonformen Regelung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 137, 108 <171 Rn. 148>). Eine solche kommt insbesondere in Betracht, wenn mit der Nichtigerklärung ein rechtliches Vakuum aufträte und sowohl bei den Behörden als auch bei den Rechtsunterworfenen Unsicherheit über die Rechtslage entstünde (vgl. BVerfGE 37, 217 <261>; 73, 40 <102>; 92, 53 <74>; 137, 108 <171 Rn. 148>). Die Feststellung der Unvereinbarkeit einer Rechtslage mit dem Grundgesetz darf zudem nicht dazu führen, dass der Verwaltung zeitweilig die Erfüllung verfassungsrechtlicher Pflichtaufgaben mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage unmöglich gemacht wird (vgl. BVerfGE 83, 130 <152 ff.>; 137, 108 <171 f. Rn. 148>; vgl. auch BVerfGE 51, 268 <290 f.>).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Die aus dem Ausspruch der Nichtigkeit folgende Verwerfung der §§ 34 und 34a SGB XII hätte erhebliche Unsicherheiten zur Folge und zöge nach einer (rückwirkenden) Neuregelung gravierende verwaltungsrechtliche Probleme nach sich (vgl. BVerfGE 138, 136 <250 Rn. 289>). Bis zu einer Neuregelung könnten die Träger der Sozialhilfe mangels gesetzlicher Grundlage keine Leistungen der Bildung und Teilhabe gewähren, sodass ein menschenwürdiges Existenzminimum im Sinne des Beschlusses des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 (BVerfGE 137, 34 ff.) für Kinder und Jugendliche nicht mehr gewährleistet werden könnte. Bis zu einer Neuregelung würde somit ein verfassungswidriger Zustand geschaffen, dessen rückwirkende Heilung nicht durchgängig möglich wäre. Dabei ist der Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum unverfügbar und die staatliche Pflicht zu seiner Gewährleistung selbst zur Erreichung anderer Ziele nicht relativierbar (vgl. BVerfGE 45, 187 <229>; 125, 175 <222>; 132, 134 <173 Rn. 95>; 137, 34 <72 Rn. 74>; 142, 353 <369 f. Rn. 36>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. 120).

Mit Rücksicht auf diese Erwägungen ordnet der Senat die Fortgeltung der für verfassungswidrig befundenen Normen bis zu einer Neuregelung und spätestens bis zum 31. Dezember 2021 an.

E.

Die Entscheidung über die Auslagererstattung beruht auf § 34a Abs. 2 und Abs. 3 BVerfGG. Die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde hinsichtlich der Vorschrift des § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 SGB XII ist für das Begehren der Beschwerdeführerinnen von lediglich untergeordneter Bedeutung; sie haben ihr Rechtsschutzziel nahezu vollständig erreicht (vgl. BVerfGE 32, 1 <39>; 47, 253 <284 f.>; 79, 372 <378>; 86, 90 <122>; 88, 366 <381>; 136, 338 <382 Rn. 98>).

F.

Die Entscheidung ist mit 6 : 1 Stimmen ergangen.

107

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 -
2 BvR 696/12**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12
- Rn. (1 - 107), http://www.bverfg.de/e/rs20200707_2bvr069612.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200707.2bvr069612