

DEUTSCHES INSTITUT
FÜR JUGENDHILFE UND
FAMILIENRECHT e. V.



FORUM FÜR FACHFRAGEN

Postfach 10 20 20
D-69010 Heidelberg

Fon 0 62 21/98 18-0
Fax 0 62 21/98 18-28

institut@dijuf.de
www.dijuf.de

GUTACHTEN

**des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht
(DIJuF) eV**

vom 4. März 2011

erstellt im Auftrag des PARITÄTISCHEN Gesamtverbands

**Rechtliche Analyse zur Machbarkeit möglicher Zu-
ständigkeitsverschiebungen im Bereich der berufli-
chen Eingliederung/Jugendsozialarbeit für junge
Menschen**

Fachliche Leitung

Dr. Thomas Meysen

Erarbeitet von

Diana Eschelbach, Wolfgang Reißer, Dr. Thomas Meysen

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	4
1. Nejustierung von Hilfen für Jugendliche und junge Erwachsene	4
2. Gutachtenauftrag.....	6
II. Inwieweit ist es mit der Verfassung vereinbar, dass der Bund kommunale Aufgaben unmittelbar (mit)finanziert?	7
1. Zweistufigkeit des Staatsaufbaus	7
2. „Konnexitätsprinzip“	8
3. Finanzierung der Gemeinden.....	9
4. Mischfinanzierungsverbot.....	10
5. Durchbrechung des „Konnexitätsprinzips“	11
a) „Modifizierte Zweistufigkeit“	11
b) Sonderbelastungsausgleich	12
aa) Ausnahmecharakter des Art. 106 Abs. 8 GG.....	12
bb) Keine Durchbrechung des Konnexitätsprinzips durch Art. 106 Abs. 8 GG	12
cc) Voraussetzungen für eine Entschädigungspflicht	13
dd) Reichweite und Ausgestaltung der Entschädigungspflicht.....	13
6. Ergebnis.....	14
III. Verfassungskonforme Mitfinanzierung des Bundes für die Leistungsgewährung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu – Machbarkeitsanalyse	15
1. Generelle verfassungsrechtliche Maßstäbe und Kriterien für eine Finanzierungsregelung.....	15
2. Einschätzungen des BVerfG zur Zulässigkeit von Finanzierungsregelungen	18
IV. Orientierungsmaßstäbe für eine Finanzierungsregelung im Bereich der Jugendsozialarbeit in Anlehnung an die verfassungskonforme Regelung des § 46 SGB II	20
1. Maßstäbe des BVerfG zu § 46 Abs. 5 SGB II.....	20
a) Kein Rechtsverhältnis zwischen Kommunen und Bund	20
b) Keine unmittelbare Anspruchsbegründung für die Kommunen.....	20
2. Bestimmtheitsgebot	21
a) Bezugnahme auf die Leistungen.....	21
b) Regelung für einen bestimmten Zeitraum.....	22
3. Erstattungsfähigkeit von Geld- und Sachleistungen.....	23

a) Geldleistungen	23
b) Refinanzierungsmöglichkeit von Sach- und Dienstleistungen	23
4. Bundesauftragsverwaltung	25
5. Muss eine Finanzierungsregelung eine Quotenregelung enthalten? ..	26
V. Unzulässigkeit einer Mitfinanzierung vorrangiger Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu durch den Bund	26
VI. Pauschalierte Kostenerstattung des Bundes bei nachrangiger Leistung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu	27
1. Überschneidung als Voraussetzung des Vorrang-Nachrang-Verhältnisses	29
2. Konkurrierende Leistungen nach SGB II und SGB III	31
3. Verwaltungsvereinfachung über gesetzlich determinierte pauschalierte Kostenerstattung	32
VII. Lösungswege	34
1. Nachrangregelung mit gesetzlich vorgesehener pauschaler, anteiliger Kostenerstattung	34
2. Regelung zum Vorrang der Jugendhilfe und finanzieller Ausgleich über Umsatzsteuerpunkte	34
3. Änderung der Finanzverfassung: Kostentragung durch den Bund auch bei Dienstleistungen	35
Literaturverzeichnis	36

I. Einleitung

1. Neujustierung von Hilfen für Jugendliche und junge Erwachsene

In dem Positionspapier „Ausgrenzungsprozessen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen entgegentreten und dafür die Hilfen der Sozialgesetzbücher neu justieren“ stellt der PARITÄTISCHE Gesamtverband Forderungen auf, um eine Verbesserung der Unterstützung für besonders benachteiligte, integrationsgefährdete junge Menschen zu erreichen, die derzeit im „Bermudadreieck“¹ zwischen den Sozialleistungsträgern des SGB II, SGB III und SGB VIII allzu häufig in Seenot geraten.

Für junge Menschen, die Unterstützung bei der Eingliederung ins Arbeitsleben bedürfen, können sowohl die Träger der Jugendhilfe nach SGB VIII als auch die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II oder die Bundesagentur für Arbeit nach SGB III zuständig sein. Die Leistungen der drei Systeme überschneiden sich dabei, haben etwas unterschiedliche Schwerpunkte, aber erfassen ein und denselben ganzheitlichen Hilfebedarf von jungen Menschen im Übergang in die Verselbstständigung.

Der Gesetzgeber hat das Verhältnis der Leistungen zueinander und die Vorrangig- bzw. Nachrangigkeit der Verantwortlichkeit der unterschiedlichen Sozialleistungsträgern gegenüber den jungen Menschen in § 10 SGB VIII festgelegt: Stehen Leistungen der Jugendhilfe und der Grundsicherung in Frage, weil die Voraussetzungen der Leistungsberechtigung sowohl hier als auch dort in der Person der/des Jugendlichen erfüllt sind, sind Leistungen nach SGB II grundsätzlich nachrangig (§ 10 Abs. 3 S. 1 SGB VIII). Ausgenommen ist aber der Bereich der Vermittlung in Arbeit und der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 10 Abs. 3 S. 2 SGB VIII). In diesem Feld ist der Grundsicherungsträger vorrangig zuständig. Leistungen nach SGB III sind dann, wenn sie sich mit Leistungen des SGB VIII überschneiden, stets vorrangig (§ 10 Abs. 1 S. 1 SGB VIII).

Die Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII zielen auf eine ganzheitliche, die berufliche Entwicklung einschließende soziale Integration junger Menschen. Im Verhältnis zu den Leistungen des SGB II und SGB III sind sie nachrangig. Die Schnittstellen in der Zuständigkeit führen in der Praxis zu negativen Kompetenzkonflikten, indem die verschiedenen Sozialleistungsträger auf den jeweils anderen verweisen

¹ Vgl. Kunkel NDV 2007, 397.

und die Leistungsberechtigten letztlich keine ausreichende Beratung und Unterstützung erfahren.

So entstehen an diesen Schnittstellen vielerorts Leistungslücken, weil die jeweiligen Träger sich für unzuständig halten, eine Leistungsgewährung mit Verweis auf den jeweils anderen Sozialleistungsträger ablehnen und keine bedarfsgerechten Angebote vorhalten. Für aus verschiedenen Gründen besonders belastete Jugendliche halten sowohl die Grundsicherungsträger als auch die Jugendhilfeträger häufig keine erfolgversprechenden Maßnahmen (mehr) bereit, um eine Ausgrenzung von mehrfach benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu vermeiden.

Aus diesem Grund schlägt der PARITÄTISCHE eine Neujustierung der Hilfen vor. In einem neuen § 13 Abs. 4 SGB VIII soll ein Rechtsanspruch auf Jugendsozialarbeit aufgenommen werden für erwerbsfähige junge Menschen, deren eigenverantwortliche Lebensführung, Eingliederung in die Gesellschaft oder das Erwerbsleben gefährdet ist. Dazu soll diese Zielgruppe aus der Vorrang-Nachrang-Regelung des § 10 Abs. 3 SGB VIII ausgenommen werden. Vorrangig wäre dann die Jugendhilfe im Rahmen der Jugendsozialarbeit für die Eingliederung der jungen Menschen in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zuständig.

Mit dieser Neujustierung würden die Jugendhilfeträger zur Gewährung von Leistungen verpflichtet, die bisher in (vorrangiger) Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung lag. Somit würde aus einer Bundesaufgabe eine (vorrangige) kommunale Aufgabe. Dies bedeutet auch eine Verschiebung von Kosten für die Leistungserbringung sowie für den Verwaltungsaufwand. Leistet das Jugendamt anstelle der Grundsicherungsträger bzw der Bundesagentur für Arbeit, werden auf Seiten des Bundes weniger Kosten aufgewendet. Die Kommunen führen unter Federführung des Jugendamts kommunale Leistungen als Aufgaben aus, die bislang als Bundesaufgaben von der Bundesagentur für Arbeit, den ARGE n bzw Jobcentern (mit)finanziert wurden.

Aufgaben, die bislang im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 GG bzw in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG erbracht wurden, werden nun auf einen Bereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG übertragen. Um eine Mitfinanzierung des Bundes für diese Aufgaben, wie sie der PARITÄTISCHE vorschlägt, zu ermöglichen, muss der verfassungsrechtliche Rahmen hierfür ausgelotet werden. Es handelt sich bei der Jugendsozialarbeit in einem neu zu schaffenden § 13 Abs. 4 SGB VIII (im Folgenden „§ 13 Abs. 4 SGB VIII neu“) um eine Leistung, für die eine Mitverantwortung der Arbeitsverwaltung besteht. Dies erfordert nicht nur eine

gelingende Kooperation zur Förderung der Integration der jungen Menschen zwischen den beteiligten Sozialleistungsträgern bei der Hilfeplanung, sondern auch eine Beteiligung der Grundsicherungsträger bzw der Bundesagentur für Arbeit an den Kosten.

Um eine Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit unter einseitiger Mehrbelastung der Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei gleichzeitiger Entlastung des Bundes zu vermeiden, soll sich der Bund an der Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe der Eingliederung junger Menschen in Arbeit finanziell beteiligen. Vorgeschlagen hat der PARITÄTISCHE eine pauschale Mitfinanzierung für jeden einzelnen jungen Menschen, der eine Hilfe nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu erhält.

Die sich dadurch ergebende finanzverfassungsrechtliche Frage, wie eine finanzielle Beteiligung des Bundes an kommunalen Aufgaben erreicht werden kann, soll einer Machbarkeitsanalyse unterzogen werden. Insbesondere stellt sich die Frage, ob bzw unter welchen Voraussetzungen eine direkte Mitfinanzierung von Jugendhilfeleistungen im Lichte der Setzungen der Art. 104a und 104b GG möglich ist, die eine Ausgabentragung des Bundes nur gegenüber den Ländern vorsehen.

2. Gutachtauftrag

Der Auftrag umfasst zwei Bereiche: Neben der beschriebenen Machbarkeitsanalyse zu den zu berücksichtigenden finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben soll eine Übersicht der von der Neujustierung tangierten Leistungstatbestände erstellt werden (s. unten VI.2.).

Es handelt sich um eine Aufstellung der relevanten Leistungen/Maßnahmen nach SGB II und SGB III, bei denen zu erwarten ist, dass aus ihnen integrationsgefährdete Jugendliche abgezogen und in die Jugendhilfe überführt werden würden. Relevant sind hierbei die Bereiche der Eingliederung und der Arbeitsförderung.

Im Rahmen der Machbarkeitsanalyse erfolgt zunächst eine Darstellung der Finanzierungsverantwortung und -kompetenzen in der föderativen Ordnung des Grundgesetzes. Darauf aufbauend werden die Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes an den Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht untersucht.

II. Inwieweit ist es mit der Verfassung vereinbar, dass der Bund kommunale Aufgaben unmittelbar (mit)finanziert?

1. Zweistufigkeit des Staatsaufbaus

Die Bundesrepublik Deutschland gliedert sich in ihrem zweistufigen Staatsaufbau in Bund und Länder. Die Kommunen sind im Rahmen einer „gegliederten“ oder „gestuften Demokratie“ dabei als Teile der Länder anzusehen und bilden somit keine eigene, dritte Staatsebene.²

Die in Art. 28 Abs. 2 GG angesprochenen und mit einem Selbstverwaltungsrecht ausgestatteten Gemeinden leiten damit ihre Berechtigung zur Aufgabenwahrnehmung von den Ländern ab. Kennzeichen der kommunalen Selbstverwaltung ist, dass der Selbstverwaltungsträger frei in seiner Entscheidung des „Ob“, „Wann“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung ist.

Im Kernbereich bedeutet kommunale Selbstverwaltung auf Seiten der Gemeinde neben Gebiets-, Personal-, Organisations- und Planungs- auch Finanzhoheit. Letztere heißt, dass die Gemeinde das Recht auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft sowie auf eine angemessene Finanzausstattung hat. Grundsätzlich verwehrt die Zweistufigkeit des Staatsaufbaus eine direkte Finanzbeziehung zwischen Bund und Kommunen.³

Auch Art. 104b Abs. 1 GG weist hier in die gleiche Richtung: Die dort vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes an die Kommunen werden diesen durch das jeweilige Land zugeleitet, um unmittelbare finanzverfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden zu vermeiden. Dabei sind die „Kommunen staatsorganisationsrechtlich den Ländern eingegliedert.“⁴ Dadurch soll die Organisationshoheit der Länder geschützt werden, die gefährdet wäre, wenn der Bund durch Finanzausgaben Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nimmt, der allein den Ländern zusteht.

² Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd V, § 116 Rn 18; BVerfGE 101, 158, 230; aA Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Bd II, Art. 28 Rn 84a mit Bezugnahme auf BT-Drucks. 12/6000, 46.

³ BVerfGE 86, 148, 215; BVerwG NVwZ 1992, 264, 266; StGH NI DÖV 1995, 994; Hellermann, in: Mangoldt ua, GG, Bd III, Art. 104a, Rn 54 ff.; Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 60.

⁴ Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd V, § 116 Rn 18; BVerfGE 86, 148, 215.

2. „Konnexitätsprinzip“

Das in Art. 104a Abs. 1 GG verankerte Konnexitätsprinzip knüpft an eine strikte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern an.⁵ Dabei besteht eine Verknüpfung von Aufgabe und Finanzierung. Die Ausgabenlast folgt der vorgegebenen Aufgabenkompetenz. Die Gebietskörperschaft, die für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich ist, soll auch für deren Finanzierung eintreten müssen.⁶ Es kommt hingegen nicht darauf an, auf welcher Kompetenzebene die die Kosten verursachenden Regelungen getroffen oder sonst die Ausgaben veranlasst wurden.⁷

Auch die in Art. 104a Abs. 2 bis 4 GG vorgesehenen Ausnahmen, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Kostentragung oder Finanzierungsverpflichtung des Bundes vorsehen, beziehen sich nur auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern:⁸ „Es ist daher nicht möglich, die Ausnahmen in Art. 104a Abs. 2, 3 GG auf Fälle anzuwenden, in denen den Gemeinden Fremdverwaltungsaufgaben übertragen werden, auch wenn die Fachaufsicht beim delegierenden Staat verbleibt.“⁹

Auch die Regelungen, die den Länderfinanzausgleich in Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG betreffen, beziehen sich nur auf eine Umverteilung der Mittel innerhalb der Länder, wobei auch hier die Kommunen außen vor bleiben. Selbiges gilt für die in Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG vorgesehenen Ergänzungszuweisungen.

Die Finanzausstattung der Kommunen bestimmt sich somit allein nach Landesrecht. Auch bei einer bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisung tragen gem. Art. 104a Abs. 2, Art. 83 ff GG die Länder die Verantwortlichkeit und folglich die Finanzierungslast, was zur noch ungelösten Frage nach einer Finanzierungsverantwortung des Bundes führt.¹⁰ Für ein striktes Festhalten am Konnexitätsprinzip spricht auch Art. 106 Abs. 9 GG, der ausdrücklich die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände den Ländern zurechnet. „Die Gemeinden sind also weit davon entfernt, in der Finanzverfassung als vollwertiger Partner von Bund und Ländern zu erscheinen.“¹¹

⁵ Rüping, in: BK-GG, Art. 104 Rn 48 ff.

⁶ Rüping, in: BK-GG, Art. 104 Rn 28.

⁷ Heun, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 15.

⁸ Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn. 60.

⁹ Zum Fremdfinanzierungsverbot Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 58; Hellermann, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, GG, Art. 104a Rn 54 ff.

¹⁰ Dreier, in: Dreier, GG, Bd II, Art. 28 Rn 163 mwN.

¹¹ Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd V, § 116 Rn 18.

In diesem Zusammenhang steht auch das Durchgriffsverbot auf die Kommunen in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG im Rahmen der angesprochenen Aufgabenzuweisung. Dieses untersagt ein „kollusives Zusammenwirken“ von Bund und Ländern, durch Direktzuweisungen von ausgabenwirksamen Aufgaben durch den Bund an die Kommunen.¹² Eine Zuweisung ist daher wegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nur unmittelbar an die Länder möglich, „die dann ihrerseits bei einer Zuweisung an die Kommunen an die landesverfassungsrechtlichen Mehrbelastungsausgleichspflichten gebunden sind.“¹³ Die Entscheidungsbefugnis, welche Aufgaben an die Kommunen delegiert werden, obliegt somit allein den Ländern.¹⁴

3. Finanzierung der Gemeinden

Gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG muss für die Gemeinden das Recht gewährleistet sein, dass diese alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln können. Dies gilt ebenfalls im Falle einer Bündelung von Aufgaben bei Gemeindeverbänden gem. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst dabei auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung gem. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG.

Dies bedeutet, dass den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben und selbstverwalteten Angelegenheiten auch der Rahmen für eine finanzielle Eigenverantwortung zur Verfügung gestellt werden muss. Nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG sieht der Verfassungsgeber hierzu vor, dass zur Selbstverwaltung den Gemeinden/Kommunen eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle zur Verfügung stehen muss.¹⁵ Als eine solche kommt im Hinblick auf Art. 106 Abs. 5 und 6 GG auch nur die Gewerbeertragssteuer und Einkommensteuer in Betracht. Der Begriff der Wirtschaftskraft bezieht sich dabei nicht auf die Steuerschuldner, sondern auf die Produktivität des jeweiligen kommunalen Wirtschaftsraums.¹⁶

¹² *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 84 Rn 9.

¹³ *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd III, Art 84 Rn 9.

¹⁴ *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd III, Art 84 Rn Rn 72; *Henneke* JAmt 2011, 1.

¹⁵ Begründung für den 1994 in Art. 28 Abs. 2 eingefügten Satz 3, in: BT-Drucks. 12/6633, 2 und *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd IV, Art. 28 Rn 84a; *Dreier*, in: Dreier, GG, Bd. II, Art. 28 Rn 152, *Tettinger/Schwarz*, in: Mangoldt ua, GG, Bd 2, Art. 28 Rn 249.

¹⁶ *Tettinger/Schwarz*, in: Mangoldt ua, GG, Bd II, Art. 28 Rn 257 f.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd IV, Art. 28 Rn 84d.

Neben der Möglichkeit für die Gemeinden zur Erhebung eigener Steuern (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG) erfolgt auch eine direkte Beteiligung an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 S. 1 GG) und an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG). Im Zusammenspiel mit Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG sieht das BVerfG hierin eine gestärkte finanzielle Unabhängigkeit und Verselbstständigung der Kommunen, welche gleichzeitig auch als Modifikation der bisherigen Zweistufigkeit der Finanzverfassung anzusehen ist.¹⁷ Daneben sind in Art. 104a GG (Finanzhilfen), Art. 106 Abs. 4 S. 2 iVm Art. 106 Abs. 9 und Art. 106 Abs. 8 GG (Sonderlastenausgleich) zweckgebundene Finanzausweisungen vorgesehen. Weitergehend ist auch eine Finanzierung über Art. 106 Abs. 3 S. 1 GG möglich. Über den vom Bund ausbezahlten Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuer fließt den Gemeinden ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Prozentsatz zu (Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG).

4. Mischfinanzierungsverbot

Wenn der Bund zum Teil kommunale Einrichtungen oder Aufgaben finanziert, spricht man von einer Mischfinanzierung. Auch diese ist aufgrund des Konnexitätsprinzips durch Art. 104a Abs. 1 GG strikt ausgeschlossen.¹⁸ Sie ist in jeder Form unter Einschluss der Fondswirtschaft unzulässig.¹⁹ Grund hierfür ist, dass der Bund damit in Bereichen der Selbstständigkeit der Länder und ihrem Recht auf Eigengestaltung ihrer Aufgabenbereiche eine Einflussnahme auf die Zweckerfüllung verbinden könnte.²⁰ Besonders deutlich kommt dies in Art. 104a Abs. 4 GG zum Ausdruck, der eine Finanzierung von Investitionen in Gemeinden erlaubt, Finanzhilfen aber als Zuwendungen an die Länder definiert, deren Weitergabe an die Gemeinden allein in den Händen der Länder liegt.²¹ Ähnlich verhält es sich bei der Ausgestaltung von Mischverwaltungen. Diese zulässige Ausgestaltungsform erlaubt jedoch grundsätzlich keine Mischfinanzierung. Es entstehen bei diesen zulässigen Gestaltungsformen,²² soweit das kommunale

¹⁷ BVerfGE 101, 158, 230.

¹⁸ *Prokisch*, in: BK-GG, Art. 104a Rn 116 ff., BVerfGE 26, 338, 390 f.; *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, Art. 104a Rn 19.

¹⁹ AA unter engen Voraussetzungen möglich nach: *Prokisch*, in: BK-GG, Art. 104a Rn 66 mwN in Fn 127, *Fischer-Menshausen*, in: Münch/Kunig, GG, Bd. 3, Art. 104a Rn 8, *Heun*, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 19; Stern, Staatsrecht II, S. 1138, 1141; Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rn 3

²⁰ BVerfGE 39, 96, 108.

²¹ *Prokisch*, in: BK-GG, Art. 104a Rn 59; BVerfGE 39, 96, 122; 41, 291, 313.

²² *Hermes*, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 83 Rn 48.

Selbstverwaltungsrecht gewahrt bleibt, lediglich parallele Finanzierungslasten.²³ Es gibt jedoch vereinzelt Erlaubnistatbestände, die eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern in gemeinsamen Einrichtungen zulassen (zB Art. 91e Abs. 1 GG).²⁴

Ausnahmen bestehen für Geldleistungen, bei denen in bestimmten Grenzen eine teilweise oder vollständige Kostentragung durch den Bund trotz Ausführung der Gesetze durch die Länder zulässig ist (Art. 104a Abs. 3 GG). Sinn und Zweck dieser verfassungsrechtlichen Beschränkung auf Geldleistungen ist, dass ansonsten in weitem Umfang eine unzulässige Mischfinanzierung möglich wäre, die Art. 104a GG gerade vermeiden bzw beseitigen soll.²⁵ Auf der anderen Seite hat der Verwaltungsträger insbesondere bei Dienstleistungen die Möglichkeit, die Kosten zu beeinflussen, während bei einer Geldleistung der zu erbringende Wert bereits feststeht.²⁶

5. Durchbrechung des „Konnexitätsprinzips“

a) „Modifizierte Zweistufigkeit“

Das BVerfG spricht wegen der Neuregelung in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG sowie der direkten und unmittelbaren Beteiligung der Kommunen über Art. 106 Abs. 5, 5a GG ohne Beteiligung der Länder nun davon, dass die „gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbstständigung der Kommunen die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziert.“²⁷ Nach herrschender Ansicht ist jedoch auch bei Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG maßgeblicher Adressat das Land,²⁸ da die Kommunen Teil der Länder sind und die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Kommunalrechts bei den Ländern liegt.

²³ Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 154; dem Grundgesetz lässt sich kein striktes und generelles Verbot der so genannten Mischverwaltung entnehmen so BVerfGE 63, 1 38; 108, 169, 182.

²⁴ Meyer, Das SGB II als Ernstfall des Föderalismus, NVwZ 2008, 275.

²⁵ Hellerman, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 80.

²⁶ Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 194.

²⁷ BVerfGE 101, 158, 230.

²⁸ Klarstellend vorhergehend BVerfGE 26, 172, 181.

b) Sonderbelastungsausgleich

aa) Ausnahmecharakter des Art. 106 Abs. 8 GG

Ausnahmecharakter zum Konnexitätsprinzip hat der in Art. 106 Abs. 8 GG geregelte Sonderlastenausgleich, indem er unmittelbare Ausgleichszahlungen des Bundes an Gemeinden zulässt.²⁹ Partner der Rechtsbeziehungen sind in diesem Fall unmittelbar die einzelne Gemeinde und der Bund.³⁰ Art. 106 Abs. 8 GG beschränkt jedoch die Direktfinanzierung im Übrigen nach dem Wortlaut ausdrücklich auf „einzelne“ Gemeinden. Daher ist sein Anwendungsbereich im Ganzen gesehen als sehr gering einzuschätzen und eröffnet keinen Anwendungsspielraum für generell übergreifende Regelungen für eine Vielzahl von Kommunen.

bb) Keine Durchbrechung des Konnexitätsprinzips durch Art. 106 Abs. 8 GG

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes arbeitet durchgehend entsprechend des Bedarfs und der zu erfüllenden Aufgaben nach dem Prinzip der Umverteilung. Dies bedeutet, dass das Konnexitätsprinzip jedenfalls dann an seine Grenzen stößt, wenn die Aufgabenbelastung im Verhältnis zur finanziellen Ausstattung außerordentlich unverhältnismäßig ist. Für diesen Bereich hat der Verfassungsgeber den Art. 106 Abs. 8 GG geschaffen. Dort heißt es:

„Veranlasst der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.“

Dieser Sonderlastenausgleich des Art. 106 Abs. 8 GG stellt keine unmittelbare Durchbrechung des Konnexitätsprinzips dar, obwohl hier ausdrücklich eine unmittelbare rechtliche Beziehung zwischen Bund und Gemeinden hergestellt wird und der betroffenen Gemeinde ein unmittelbarer Ausgleichsanspruch gegen den Bund zusteht. Die Vorschrift statuiert jedoch keine eigene neue Finanzierungskompetenz des Bundes, sondern setzt diese voraus.

²⁹ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Bd VI, Art. 106 Rn 99.

³⁰ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Bd VI, Art. 106 Rn 99; mwN auch bei *Vialon*, Haushaltsrecht, S. 172; *Heckt*, Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, DÖV 57, 164, 167; *Vogel/Walter*, in: BK-GG, Art. 106 Rn 131.

cc) Voraussetzungen für eine Entschädigungspflicht

Eine Entschädigungspflicht des Bundes kann nur entstehen, wenn der Bund im Rahmen seiner Verwaltungsaufgaben tätig wird, also etwa im Bereich der Wahrnehmung von Aufgaben im Wehrbereich oder bei der Errichtung von Bundesbehörden. Art. 106 Abs. 8 GG ist somit eine Annexregelung des Finanzausgleichs für bestimmte Sonderbedürfnisse einzelner Kommunen.³¹

Voraussetzung für Art. 106 Abs. 8 GG ist weiter, dass die Sonderbelastung durch eine besondere Einrichtung verursacht wird. Die Sonderbelastungsausgleichspflicht umfasst dabei nicht nur Einrichtungen gegenständlicher technischer Art, wie Gebäude, Anlagen usw, sondern auch die Schaffung von Organisationsgesamtheiten wie Behörden, Garnisonen, Institute. „Es kann sich dabei auch um die Vergrößerung solcher Einrichtungen handeln. Immer muss es aber um konkrete Einrichtungen gehen. Es reicht nicht aus, dass der Bund bloße Mehrbelastungen veranlasst.“³² Auch genügt nicht, wenn Länder oder Gemeinden die wichtigste Ursache selbst setzen. Die Mitwirkung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG oder der Mitfinanzierung nach Art. 104a Abs. 4 GG ist daher keine Veranlassung iSv Art. 106 Abs. 8 GG. Diese Aufgaben bleiben Länderaufgaben, auch wenn der Bund sie mitfinanziert.

dd) Reichweite und Ausgestaltung der Entschädigungspflicht

Die Entschädigungspflicht des Bundes soll lediglich atypische Sonderbelastungen, die der Bund veranlasst hat und die ihrer Höhe nach unzumutbar sind, ausgleichen.³³ Eine weitere Voraussetzung ist, dass eine Gebietskörperschaft ungleich und unzumutbar betroffen ist. Unter die Sonderlasten fallen dabei nicht nur die primären Bundesmaßnahmen, sondern auch die mit veranlassten Sekundärmaßnahmen.³⁴ Als Ausgleichsmittel kommen sowohl allgemeine Finanzausweisungen als auch Kostenbeteiligungen in Betracht.³⁵

³¹ BVerwG DVBl 1994, 864 f.; *Prokisch*, in: BK-GG, Art. 104a Rn 59.

³² *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Bd VI, Art. 106 Rn 100 ff; *Heckt*, Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, DÖV 57, 164, 167.

³³ BVerfGE 86, 148, 268; *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 106 Rn 40, 42.

³⁴ *Schwarz*, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 106 Rn 151.

³⁵ *Schwarz*, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 106 Rn 156.

6. Ergebnis

Es gibt somit keine generelle Möglichkeit für den Bund zu einer konstanten unmittelbaren Finanzierung der Kommunen. Dennoch ist ihm der Zugriff auf die Kommunen nicht vollständig verwehrt,³⁶ soweit er neben der Organisationshoheit der Länder auch die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen beachtet.

Eine bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung „im Durchgriff“ auf die Kommunen ist seit der Föderalismusreform I unzulässig (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG). Auch gibt es mangels direkter finanzverfassungsrechtlicher Beziehungen zur kommunalen Ebene keine Kostenerstattungspflicht des Bundes, wenn durch Bundesgesetz Aufgaben für die – von den Ländern bestimmte – örtliche Ebene geschaffen werden.³⁷ Die Gefahr, dass durch den Zugriff des Bundes auf die Kommunen landesverfassungsrechtliche Sicherungen zum Schutz der Kommunen in Bezug auf die Aufrechterhaltung von wirtschaftlicher Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit unterlaufen werden, werden daher insoweit abgedeckt, als dem Bund Regelungen, die das kommunale Selbstverwaltungsrecht betreffen, nur gestattet sind, wenn das Grundgesetz dies ausnahmsweise bestimmt oder zulässt.³⁸ In der Regel zeichnen somit Grundgesetz und die Landesverfassungen den einzig legitimen Weg vor, bundesgesetzliche Aufgaben zu schaffen, die Ländergesetze den Kommunen zur Erfüllung zuzuweisen, dass die entstehenden Kosten der Kommunen von den jeweiligen Länder erstattet werden.³⁹

Eine pauschale Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu könnte also nur derart gestaltet sein, dass eine Mitfinanzierungsvorschrift die Erstattung eines Teils der Kosten an die Länder – statt direkt an die Kommunen – vorsieht. Dies ist der einzige Ansatz für die Ermittlung verfassungskonformer Möglichkeiten der Mitfinanzierung des Bundes, wenn dieser durch eine Änderung der Regelungen des Vor- und Nachrangs zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII im Bereich der Jugendsozialarbeit für integrationsgefährdete Jugendliche und junge Erwachsene auf Kosten der Kommunen entlastet wird.

Sollte dieser Weg nicht gangbar sein, ist zu prüfen, ob bei einer Beibehaltung des bisherigen Vorrang-Nachrang-Verhältnisses die Gewährung von Leistungen nach § 13

³⁶ Dreier, in: Dreier, GG, Bd II, Art. 28 Rn 117, 122 mwN auf BVerfGE 22, 180, 210; 77, 288, 299.

³⁷ Dreier, in: Dreier, GG, Bd II, Art. 28 Rn 122.

³⁸ BVerfGE 56, 298 310; 88, 203, 332; Dreier, in: Dreier, GG, Bd II, Art. 28 Rn 122.

³⁹ Henneke, Landesrechtliche Aufgabenzuweisung in Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten begründet Konnexitätsrelevanz in elf Ländern, JAmt 2011, 1.

Abs. 4 SGB VIII neu insoweit befördert werden kann, dass dem nachrangig leistenden Träger der öffentlichen Jugendhilfe die teilweise und gleichzeitig pauschale Erstattung seiner Kosten durch den Bund als SGB II- und SGB III-Träger gesetzlich gesichert werden kann.

III. Verfassungskonforme Mitfinanzierung des Bundes für die Leistungsgewährung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu – Machbarkeitsanalyse

1. Generelle verfassungsrechtliche Maßstäbe und Kriterien für eine Finanzierungsregelung

Die Neujustierung der Zuständigkeiten für besonders belastete junge Menschen wird notwendig, weil die vornehmlich auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt gerichteten Systeme des SGB II und SGB III diesen Jugendlichen nicht die notwendige umfassende Hilfe zur sozialen Integration zur Verfügung stellen.

Durch die Begründung der vorrangigen Zuständigkeit der Jugendhilfe für die Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu nähmen die kommunalen Jugendhilfeträger zusätzlich zu ihren originär kommunalen Aufgaben auch solche wahr, die bislang eigene Bundesaufgaben nach Art. 87 GG und Bereiche der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG sind, nämlich Arbeitsförderung und Eingliederung in Arbeit, die vorrangig und damit größtenteils der Bundesagentur für Arbeit obliegen. Dies legt eine gemeinsame Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern bzw. Kommunen nahe. Denn eine trennscharfe Abgrenzung der im individuellen Fall notwendigen Hilfen nach Maßnahmen, die den beruflichen bzw. sozialen Integrationsbedarf decken, ist nicht möglich. Ob eine gesetzlich geregelte Mitfinanzierung der dann vorrangig kommunalen Aufgaben finanzverfassungsrechtlich realisierbar ist, wird im Rahmen dieser Analyse der finanzverfassungsrechtlichen Machbarkeit geprüft.

Im ersten Teil wurde bereits herausgestellt, dass eine direkte Finanzierung kommunaler Aufgaben durch den Bund gegen das Konnexitätsprinzip verstoßen würde und daher verfassungswidrig wäre. Ansatzpunkt ist daher eine Kostenbeteiligung durch Zahlung an die Länder, die dann die Mittel an die Kommunen weiterleiten sollen.

Verschiedene Gesetze sehen eine finanzielle Beteiligung des Bundes bzw auf Bundesebene angesiedelter Träger vor und könnten hier als Präzedenzregelungen fungieren:

Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz – OEG)

§ 4 Kostenträger

(1) Zur Gewährung der Versorgung ist das Land verpflichtet, in dem die Schädigung eingetreten ist. Sind hierüber Feststellungen nicht möglich, so ist das Land Kostenträger, in dem der Geschädigte zur Tatzeit seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

(2) Wenn der Geschädigte zur Tatzeit seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Geltungsbereich dieses Gesetzes hatte, trägt der Bund die Kosten der Versorgung. Das Gleiche gilt, wenn die Schädigung auf einem deutschen Schiff, einem deutschen Luftfahrzeug oder an einem Ort im Ausland eingetreten ist.

(3) Der Bund trägt vierzig vom Hundert der Ausgaben, die den Ländern durch Geldleistungen nach diesem Gesetz entstehen. Zu den Geldleistungen gehören nicht solche Geldbeträge, die zur Abgeltung oder an Stelle einer Sachleistung gezahlt werden. Zur Vereinfachung der Abrechnung erstattet der Bund den Ländern in einem pauschalierten Verfahren jeweils 22 Prozent der ihnen nach Absatz 1 und 2 entstandenen Ausgaben. Der Bund überprüft in einem Abstand von fünf Jahren, erstmals im Jahr 2014, die Voraussetzungen für die in Satz 1 genannte Quote.

(4) In den Fällen des § 3 Abs. 1 sind die Kosten, die durch das Hinzutreten der weiteren Schädigung verursacht werden, von dem Leistungsträger zu übernehmen, der für die Versorgung wegen der weiteren Schädigung zuständig ist.

Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende

§ 46 Finanzierung aus Bundesmitteln

[...]

(5) Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1, um sicherzustellen, dass die Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der sich aus ihm ergebenden Einsparungen der Länder um jährlich 2,5 Milliarden Euro entlastet werden.

(6) Der Bund trägt in den Jahren 2005 und 2006 jeweils 29,1 vom Hundert der in Absatz 5 genannten Leistungen. Im Jahr 2007 trägt der Bund von den in Absatz 5 genannten Leistungen im Land Baden-Württemberg 35,2 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 41,2 vom Hundert und in den übrigen Ländern 31,2 vom Hundert. Im Jahr 2008 betragen diese Sätze im Land Baden-Württemberg 32,6 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 38,6 vom Hundert und in den übrigen Ländern 28,6 vom Hundert. Im Jahr 2009 betragen diese Sätze im Land

Baden-Württemberg 29,4 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 35,4 vom Hundert und in den übrigen Ländern 25,4 vom Hundert.

(7) Ab 2008 ergibt sich die in den Ländern jeweils geltende Höhe der Beteiligung des Bundes an den in Absatz 5 genannten Leistungen nach Maßgabe der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften. Sie bestimmt sich nach der Formel [...]

Die jahresdurchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften wird auf Grundlage der nach § 53 erstellten Statistik ermittelt.

(8) Die sich jeweils nach Absatz 7 ergebende Höhe der Beteiligung des Bundes wird jährlich durch Bundesgesetz festgelegt. Einer Neufestlegung der Beteiligung des Bundes bedarf es nicht, wenn die maßgebliche Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nicht mehr als 0,5 vom Hundert beträgt; in diesem Fall gilt die zuletzt festgelegte Höhe der Beteiligung des Bundes weiter fort. Sofern nach Maßgabe der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften ein negativer Beteiligungssatz festgelegt werden müsste, ist die Beteiligung auf 0 vom Hundert festzulegen. Die Höhe der Beteiligung des Bundes an den in Absatz 5 genannten Leistungen beträgt höchstens 49 vom Hundert.

(9) Der Anteil des Bundes an den in Absatz 5 genannten Leistungen wird den Ländern erstattet. Der Abruf der Erstattungen ist zur Monatsmitte und zum Monatsende zulässig. Soweit eine Bundesbeteiligung für Zahlungen geltend gemacht wird, die wegen des fristgerechten Eingangs beim Empfänger bereits am Ende eines Haushaltsjahres geleistet wurden, aber erst im folgenden Haushaltsjahr fällig werden, ist die für das folgende Haushaltsjahr geltende Bundesbeteiligung maßgeblich.

Sozialgesetzbuch Elftes Buch (SGB XI) – Soziale Pflegeversicherung

§ 43a Inhalt der Leistung

Für Pflegebedürftige in einer vollstationären Einrichtung der Hilfe für behinderte Menschen, in der die Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gemeinschaft, die schulische Ausbildung oder die Erziehung behinderter Menschen im Vordergrund des Einrichtungszwecks stehen (§ 71 Abs. 4), übernimmt die Pflegekasse zur Abgeltung der in § 43 Abs. 2 genannten Aufwendungen zehn vom Hundert des nach § 75 Abs. 3 des Zwölften Buches vereinbarten Heimentgelts. Die Aufwendungen der Pflegekasse dürfen im Einzelfall je Kalendermonat 256 Euro nicht überschreiten. Wird für die Tage, an denen die pflegebedürftigen Behinderten zu Hause gepflegt und betreut werden, anteiliges Pflegegeld beansprucht, gelten die Tage der An- und Abreise als volle Tage der häuslichen Pflege.

Wohngeldgesetz (WoGG)

§ 32 Erstattung des Wohngeldes durch den Bund

Wohngeld nach diesem Gesetz, das von einem Land gezahlt worden ist, ist diesem zur Hälfte vom Bund zu erstatten.

Von diesen Vorschriften erscheint für die hier angedachte pauschal berechnete, anteilige Mitfinanzierung von kommunalen Aufgaben der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu durch den Bund insbesondere § 46 SGB II geeignet, da er eine Beteiligung des Bundes an Kosten für von den Kommunen wahrgenommene Aufgaben durch pauschale Zahlungen an die Länder vorsieht und bereits Gegenstand einer Überprüfung durch das BVerfG war. Dieser hat die Vorschrift standgehalten. Im Folgenden sollen die Kriterien, die das BVerfG inzident für die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Mitfinanzierung aufgestellt hat, zunächst herausgearbeitet (III.2.). Sodann werden die Möglichkeiten einer Übertragbarkeit auf eine pauschal-anteilige Mitfinanzierung der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu geprüft und weitere Anforderungen an eine entsprechende Regelung dargestellt (IV.).

2. Einschätzungen des BVerfG zur Zulässigkeit von Finanzierungsregelungen

In seiner Entscheidung vom 20.12.2007 zur Zulässigkeit der auf § 44 SGB II basierenden verfassungswidrigen Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften, hat das BVerfG klargestellt, dass die dort mit verankerte Finanzierungsregelung des § 46 SGB II verfassungskonform ausgestaltet ist und nicht, wie von den Beschwerdeführern ausgeführt, gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstößt.⁴⁰ Die Beschwerdeführer bemängelten etwa, dass der Bund durch diese Vorschrift selbst in verfassungswidriger Weise unmittelbar bestimme, welche Lasten die Kommunen selbst zu tragen hätten. Zudem würden die Ausgleichsleistungen für die übertragenen Aufgaben begrenzt; vielmehr hätte der Bund für die Aufgaben, die er den Kommunen zuweise, gleichzeitig einen vollständigen und nicht nur einen anteiligen Mehrbelastungsausgleich in der Regelung vorsehen müssen. Auch sei in gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstoßender Weise nicht sichergestellt, dass der in § 46 SGB II gewährte Ausgleich von den Ländern an ihre Kommunen auch verbindlich weitergeleitet werde, so die Beschwerdeführer.

Nach der Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007 (2 BvR 2433/04) wird die Norm jedoch als verfassungskonform angesehen. So heißt es ausdrücklich in der Entscheidung:

„Eine Verletzung des Rechts aus Art. 28 Abs. 2 GG ist ausgeschlossen; denn § 46 SGB II verstößt weder gegen Art. 28 Abs. 2 GG noch gegen eine andere Norm der Verfassung.“

⁴⁰ BVerfG NVwZ 2008, 183, 185.

Daneben lässt das BVerfG in der Entscheidung ausdrücklich offen, ob in Art. 28 Abs. 2 GG die Gewährleistung der Selbstverwaltung und die dort mit verankerte Finanzhoheit „über eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinaus auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung“ erfordert. Aus der Gesamtbetrachtung dieser Entscheidung kann der Schluss gezogen werden, dass eine an § 46 SGB II angelehnte Finanzierungsregelung das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen eher schützt, als dass sie dieses verletzt. Es ist davon auszugehen, dass das Selbstverwaltungsrecht verletzt wäre, wenn Regelungen etwa zu einem exorbitanten Anstieg der Anspruchsberechtigten im übertragenen Wirkungskreis und bei der Ausführung von Staatsaufgaben führen würden, ohne dass kommunale Träger entsprechend finanziell entlastet würden. In solchen Fällen ist es der Kommune nahezu unmöglich, ihren eigentlichen, va örtlichen Aufgaben, noch gerecht zu werden.

Weiter stellt das BVerfG klar, dass eine Norm, die allein den Bund und die Länder verpflichtet, nicht gegen das Konnexitätsprinzip⁴¹ verstoßen kann, soweit direkte Ansprüche und Verpflichtungen untereinander – etwa des Bundes oder der Länder auf der einen und der Kommunen auf der anderen Seite – nicht geregelt werden.⁴² Diese Einschätzung resultiert daraus, dass ein etwaiger (landesrechtlicher) „Zahlungsanspruch“ bzw die „Berechtigung“ der Kommunen sich nur gegen die Länder richtet. Das BVerfG erachtet es somit als legitim, den Kommunen eine Finanzierungsmöglichkeit durch den Bund, über Zuweisungen der Länder, zu gewähren, wenn gleichzeitig sichergestellt ist, dass die Finanzierung nicht an den Ländern vorbei geht und dadurch auch kein Rechtsverhältnis zwischen den Kommunen und dem Bund entsteht. Somit sind weiterhin die „Kommunen staatsorganisationsrechtlich den Ländern eingegliedert“.⁴³

⁴¹ *Rüping*, in: BK-GG, Art. 104 Rn 48 ff; *Hellermann*, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 37 ff.

⁴² BVerfG NVwZ 2008, 183, 185.

⁴³ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd V, § 116 Rn 18; BVerfGE 86, 148, 215.

IV. Orientierungsmaßstäbe für eine Finanzierungsregelung im Bereich der Jugendsozialarbeit in Anlehnung an die verfassungskonforme Regelung des § 46 SGB II

1. Maßstäbe des BVerfG zu § 46 Abs. 5 SGB II

a) Kein Rechtsverhältnis zwischen Kommunen und Bund

Zunächst betont das BVerfG, dass eine Finanzierungsregelung kein Rechtsverhältnis zwischen den Kommunen und dem Bund begründen darf. Die nähere Ausgestaltung der Finanzierung, ob und wie also das Geld von den Ländern zu den Kommunen gelangt, muss ausschließlich eine Angelegenheit des Landesrechts bleiben.⁴⁴

b) Keine unmittelbare Anspruchsbegründung für die Kommunen

Eine Finanzierungsregelung darf, wie das BVerfG als zweite Grenze hervorhebt, grundsätzlich auch keinen Anspruch der Kommunen gegen die jeweilig zuständigen Länder begründen. Gleichzeitig darf auf der Grundlage einer solchen Regelung keine Verpflichtung der Länder entstehen, die besagt, dass in einem gewissen Rahmen Bundesleistungen an die Kommunen weitergegeben werden müssen. Die Entscheidung über die Höhe der Finanzierungszuschüsse an die Kommunen muss im alleinigen Ermessen der Länder bleiben.⁴⁵

Die ausnahmsweise legitime Durchbrechung des Grundsatzes, dass derjenige die erforderlichen Mittel selbst aufbringen muss, der die jeweiligen Gesetze auszuführen hat („Konnexitätsprinzip“), wird in Art. 104a, 106, 107, 28 Abs. 2 S. 3 GG grundgelegt.⁴⁶ Diese Durchbrechung dient der Aufrechterhaltung und dem Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Der Entwurf einer das Konnexitätsprinzip durchbrechenden gesetzlichen Regelung muss jedoch verfassungsrechtlich nachhaltig begründet werden und kann somit nicht ein wesentlicher Bestandteil einer Finanzierungsregelung sein. Sie ist lediglich in besonders gelagerten Fällen als Annex möglich.⁴⁷

⁴⁴ BVerfG NVwZ 2008, 183, 185.

⁴⁵ BVerfG NVwZ 2008, 183, 185.

⁴⁶ Vgl etwa zur modifizierten Zweistufigkeit, BVerfGE 101, 158, 230.

⁴⁷ BVerfGE 12.11.1993 = DVBl 1994, 864 f; *Prokisch*, in: BK-GG, Art. 104a Rn 59; Beschränkung des Anwendungsbereichs auf atypische Sonderbelastungen vgl BVerfGE 86, 148, 268; *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 106 Rn 40, 42.

2. Bestimmtheitsgebot

Über die vom BVerfG ausgeführten Anforderungen an eine Mitfinanzierung des Bundes von kommunalen Aufgaben zu § 46 Abs. 5 SGB II hinaus ergeben sich aus dem Grundgesetz weitere Vorgaben für eine Regelung.

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Bestimmtheitsgebot verlangt eine klare, eindeutige Umschreibung von Tatbestand und Rechtsfolge, denn ein unklares und unbestimmtes Gesetz würde mehr Eingriffe in Grundrechte – hier möglicherweise in das grundrechtsgleiche kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG – eröffnen, als zur Erreichung des Gesetzeszwecks erforderlich sind und wäre dadurch unverhältnismäßig.⁴⁸

Der erforderliche Grad der Bestimmtheit für eine Regelung ist in jedem Einzelfall individuell zu ermitteln. Er hängt in seinem Grad stets unmittelbar mit der Bedeutung und den Auswirkungen der Regelung für die jeweiligen Beteiligten zusammen sowie von der Möglichkeit ab, den zu ordnenden Lebenssachverhalt dem Gesetzeszweck entsprechend sprachlich genau zu fassen.⁴⁹ Das heißt jedoch nicht, dass etwa unbestimmte Rechtsbegriffe oder Ermessensbezeichnungen gänzlich unzulässig wären.⁵⁰ Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots sich im Einzelnen nach der Intensität der Einwirkung und nach den Sachstrukturen des Regelungsbereichs richten.⁵¹

a) Bezugnahme auf die Leistungen

Für die Formulierung einer Regelung bedeutet dies, dass die Vorschrift auf die betreffenden Leistungen, für die eine Beteiligung des Bundes an den Kosten vorgesehen ist, durch eine Bezugnahme auf die Vorschrift konkretisiert wird.

§ 46 Abs. 5 SGB II sieht eine Beteiligung von Leistungen für Unterkunft und Heizung vor. Allein diese Ausführung ist noch sehr unbestimmt. Indem die Regelung auf § 22 Abs. 1 SGB II verweist und dort die genauen Modalitäten und möglichen ersatzfähigen Fallkonstellationen gezielt einschränkend erörtert werden, ist davon auszugehen, dass nur dadurch diese Vorschrift dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt. Ohne diese

⁴⁸ *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II, Rn 325.

⁴⁹ *Maurer*, Staatsrecht I, § 8 Rn 47.

⁵⁰ *Maurer*, Staatsrecht I, § 8 Rn 47 mwN.

⁵¹ Hierzu BVerfGE 49, 89, 133; 58, 257, 277 f; 63, 312, 324.

detaillierte Bezugnahme wäre vermutlich das Bestimmtheitsgebot verletzt, da der Anwendungsbereich der Norm unverhältnismäßig weit in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingreifen würde.

Auch die Formulierung der „Zweckbindung“ in § 46 Abs. 5 SGB II ist grundsätzlich nur deshalb vom BVerfG nicht als zu unbestimmt gewertet worden, da sie sich auf die bestimmende Regelung des § 22 Abs. 1 SGB II bezieht.

b) Regelung für einen bestimmten Zeitraum

Wenn eine Finanzierung für bestimmte Maßnahmen vorgesehen ist, muss aus Bestimmtheitsgrundsätzen jeweils auch eine Zeitraumregelung geschaffen werden, die gleichzeitig auch den Erstattungszeitpunkt festlegt. Dies ergibt sich aus Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG.⁵² Dort wird der zulässige Inhalt von Finanzierungen von Verfassungen wegen in sachlich-gegenständlicher und zeitlicher Hinsicht beschränkt, um dessen besonderen Charakter als Finanz- und Zeitgesetz zu wahren.⁵³ Dies ergibt sich parallel dazu aus dem ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatz der sachlichen und vor allem zeitlichen Spezialität.⁵⁴

Die zeitliche Spezialität ergänzt die Periodizität der Bewilligung von Finanzmitteln aufgrund des Jährlichkeitsprinzips durch die Begrenzung ihrer Geltungsdauer auf das Haushaltsjahr.⁵⁵ Verstöße etwa gegen das so genannte zeitliche Bepackungsverbot führen zur Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des Gesetzes.⁵⁶ Mit Bepackungsverbot wird der Erlass von Vorschriften verstanden, die einen über den Zeitraum des Haushaltsgesetzes hinausgehenden Geltungszeitraum ausschließt. Die Beachtung des Art. 110 GG ist daher von zentraler Bedeutung für die Verfassungsmäßigkeit einer Regelung zur Kostenbeteiligung.

§ 46 Abs. 9 SGB II erfüllt diese Vorgaben, indem er den jeweiligen Erstattungszeitraum festlegt.

⁵² Zeitliches Bepackungsverbot, Ausnahme hiervon in Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG.

⁵³ Hillgruber, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 110 Rn 105.

⁵⁴ Puhl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd III, § 48 Rn 36.

⁵⁵ Heun, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 110 Rn 24.

⁵⁶ Hillgruber, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 110 Rn 115; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Bd VII, Art. 110 Rn 45.

3. Erstattungsfähigkeit von Geld- und Sachleistungen

a) Geldleistungen

Wie bereits ausgeführt, ergibt sich aus dem Bestimmtheitsgrundsatz die Notwendigkeit einer genauen Leistungsbeschreibung. In Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG ist geregelt, dass eine Refinanzierungsmöglichkeit des Bundes gegenüber den Ländern in ein Bundesgesetz aufgenommen werden kann, wenn durch dieses Geldleistungen gewährt werden. Geldleistungen sind dabei iSd Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG gegenleistungsunabhängige, einmalige oder laufende, auch als Darlehen gewährte geldliche Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln.⁵⁷ Hierunter fallen Prämien, Unterstützungen und Förderleistungen. Beispiele hierfür sind etwa das Wohngeld (WoGG), das Erziehungsgeld oder die Regelungen zur Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG).⁵⁸

Keine Geldleistungen iSd Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG sind grundsätzlich Sach- und Dienstleistungen, Garantien oder sonstige Gewährleistungen und andere Geldleistungen, zu denen der Staat rechtlich verpflichtet ist, wie etwa Aufwendungsersatz, Schadensersatz oder Kaufpreiszahlung.⁵⁹

b) Refinanzierungsmöglichkeit von Sach- und Dienstleistungen

Trotz des engen Wortlauts sieht die Regelung zur Refinanzierung neben Geldleistungen auch Sach- und Dienstleistungen vor,⁶⁰ wenn zum Beispiel eine Trennung der Leistungen im Bereich der Sozialhilfe nicht möglich ist. Dies ist der Fall, wenn derartige „Sach-Leistungen“ das unmittelbare Surrogat für eine geldliche Leistung darstellen, etwa wenn ein solches statt des Geldes gewährt wird, um möglichem Missbrauch entgegenzutreten.⁶¹

Ein tatsächliches Problem entsteht auch dann, wenn sich die Lasten für die Gewährung von Geldleistungen von den Kosten der sonstigen Leistungen verwaltungstechnisch nur schwer trennen lassen. In einem solchen Fall kann die vom Bund zu tragen-

⁵⁷ *Hellermann*, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 79.

⁵⁸ *Hellermann*, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 79.

⁵⁹ *Hellermann*, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 79.

⁶⁰ *Heun*, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 29; *Hellermann*, in: Mangoldt ua, GG, Bd III, Art. 104a Rn 89.

⁶¹ *Prokisch*, in: BK-GG, Art. 104a Rn 194.

de Last pauschal bestimmt werden. Insoweit hat der Bund im Rahmen des Art. 104a Abs. 3 GG einen gewissen Gestaltungsspielraum.⁶²

Bundesgesetze, die also sowohl Geld- als auch sonstige Leistungen vorsehen, erlauben die Übernahme eines Kostenanteils durch den Bund allein im Hinblick auf die Geldleistungen. Damit auch solche, nicht vom engen Wortlaut des Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG erfasste Leistungen, wie etwa von Geldleistungen klar abgrenzbare Sach- und Dienstleistungen, refinanziert werden können, muss eine Abgrenzung der Geldleistungen von sonstigen Leistungen jedenfalls ex post möglich sein, um die darauf entfallenden Quoten berechnen zu können.

Die gilt auch vor dem Hintergrund des mittlerweile neu gefassten Art. 91e GG, der in gewissen Grenzen nunmehr eine Mischverwaltung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorsieht. Es ist zu erwarten, dass die in Art. 91e GG vorgesehene Mischverwaltung nunmehr auch Elemente einer zulässigen Mischfinanzierung voraussetzt. Unabhängig davon, welcher Auffassung man hier folgt, ist jedenfalls eine Kostenbeteiligung des Bundes an den Geldleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zulässig, soweit eine Trennung von Geld- und Sachleistungen bzw sonstigen Leistungen in den Finanzierungsregelungen erfolgt.⁶³ Teilweise wird die Regelung jedoch auch im Falle einer solchen klaren Aufsplitterung der Refinanzierungsleistungen in Geld- und sonstige Leistungen dann für insgesamt unzulässig gehalten.⁶⁴ Nach wohl herrschender, vom BVerfG bestätigter Auffassung beschränkt jedoch eine derart strenge Anschauung die Mitfinanzierungsbefugnis des Bundes in der Konsequenz in unzulässiger Weise.⁶⁵ Nach herrschender Auffassung ist eine Aufsplitterung damit unproblematisch möglich. Im Ergebnis bleibt einerseits abzuwarten, inwieweit Art. 91e GG eine neue weitere Auslegung der Geldleistungen iSv Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG zulässt. Andererseits ist im Bereich der Sozialleistungen anerkanntermaßen eine verbindliche Beschränkung auf Geldleistungen praktisch nicht durchführbar.

Im Übrigen und jenseits dieser spezifischen Auslegungsfragen verbleibt es bei der Regelung zur Lastentragung in Art. 104a Abs. 1 GG.⁶⁶ Liegt keine der beschriebenen

⁶² Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 200 mwN.

⁶³ Heun, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 29; Heun DVBl 1996, 1020, 1024 mwN; Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 194.

⁶⁴ So Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a Rn 40; Heun, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 27.

⁶⁵ Hellermann, in: Mangoldt ua, GG, Art. 104a Rn 85; Koriath DVBl 1993, 356, 361.

⁶⁶ Hellermann, in: Mangoldt ua, GG, Bd III, Art. 104a Rn 89.

Ausnahmen vor, muss eine gemeinsame Finanzierung unterbleiben, da der Wortlaut eindeutig geldwerte Sach- und Dienstleistungen nicht umfasst.⁶⁷

Bei der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII handelt es sich um eine Dienstleistung. Der gegebenenfalls als Geldleistung gewährte notwendige Unterhalt ist allenfalls Annexleistung (§ 13 Abs. 3 S. 2 SGB VIII). Eine Refinanzierung von Kosten der Jugendsozialarbeit durch den Bund ist von Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG somit in keinem Fall gedeckt.

4. Bundesauftragsverwaltung

Auch die Vorgaben von Art. 104a Abs. 2 GG iVm Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG müssen zwingend bei einer Finanzierungsregelung beachtet werden. Im Verhältnis zu Absatz 2 ist Absatz 3 *lex specialis*. Das Wahlrecht des Bundes im Bereich der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG) auch Geldleistungsgesetze zu erlassen, die dann in der Konsequenz zu einer vollen Kostenübernahmepflicht führen, ist jedoch wegen Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG nur insoweit möglich, als die Finanzierung noch unterhalb von 50% liegt.⁶⁸ Sobald diese Quote überschritten bzw erreicht ist, tritt automatisch die Zahlungspflicht zu 100% ein.

Die Regelung des Art. 104a Abs. 2 GG erfasst mittelbar die Kommunen, wenn der Bund gegenüber den Ländern in den Fällen der Auftragsverwaltung zur Lastentragung verpflichtet ist und die Länder die Aufgaben den Kommunen zur Ausführung übertragen.⁶⁹ Das Verbot einer Überbürdung vom Bund zu tragender Ausgabenlasten gilt insoweit auch gegenüber den Gemeinden.⁷⁰ Jedoch begründet auch die landesgesetzliche Übertragung einer bundesgesetzlich determinierten, ausgabenrelevanten Aufgabe auf die Kommune keinen unmittelbaren Anspruch auf Erstattung der entstandenen Ausgaben. Dies ist zwar vereinzelt befürwortet worden,⁷¹ entspricht

⁶⁷ Heun, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 29, Hellermann, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 74, Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 194 mwN.

⁶⁸ Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 189.

⁶⁹ Hellermann, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 74.

⁷⁰ BVerwGE 44, 351, 364 f.

⁷¹ So etwa Schmidt-Jortzig, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Finanzierung kommunaler Fremdverwaltung – RHPfVerfGH, DÖV 1978, 763, JuS 1980, 641, 643.

jedoch wegen der Zweistufigkeit⁷² der Finanzverfassung nicht den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten.⁷³

5. Muss eine Finanzierungsregelung eine Quotenregelung enthalten?

Die aus Art. 110 GG resultierenden, verfassungsmäßigen Haushaltsgrundsätze besagen, dass eine Finanzierung ohne eine betragsmäßige nähere Bezifferung nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Dies betrifft etwa durchlaufende Posten oder die Fälle unüberwindlicher Prognoseschwierigkeiten.⁷⁴ Da im vorliegenden Fall die vorgesehene Mitfinanzierung von Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu jedoch keine durchlaufenden Posten betrifft und auch über eine ökonomische wissenschaftliche Grundlegung zukünftige Leistungen zumindest nur auf einem Näherungswert hin bestimmt werden können, bedürfte es zwingend präzisierender Aussagen über die anzunehmende Höhe der erforderlichen Finanzierung.

V. Unzulässigkeit einer Mitfinanzierung vorrangiger Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu durch den Bund

Der mit der vorgesehenen Neujustierung der Hilfen für Jugendliche und junge Volljährige verbundene Gedanke einer Mitfinanzierungsverpflichtung des Bundes für Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu ergibt sich daraus, dass Aufgaben, die bislang vorrangig von den Trägern der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II und SGB III – also den Jobcentern und der Bundesagentur für Arbeit – zu erfüllen waren, nun von den kommunalen Jugendhilfeträgern ausgeführt und finanziert werden sollen. Durch diese Verschiebung entstünden für den Bund über die Bundesagentur für Arbeit Einsparungen, während die kommunalen Haushalte zusätzlich belastet würden.

Nach dem Vorhaben des PARITÄTISCHEN Gesamtverbands ist vorgesehen, dass die Leistungen der Jugendsozialarbeit für eingliederungsgefährdete Jugendliche und junge Volljährige nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu vorrangig sein sollen gegenüber Leis-

⁷² Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd V, § 116 Rn 18; BVerfGE 101, 158, 230.

⁷³ Hellermann, in: Mangoldt ua, GG, Bd 3, Art. 104a Rn 74.

⁷⁴ Heun, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 110 Rn 24; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 229 ff; Hillgruber, in: Mangoldt ua, GG, Bd III, Art. 110 Rn 55 ff.

tungen nach SGB II und SGB III. Zusätzlich soll eine Regelung geschaffen werden, die es dem auf diese Weise entlasteten Bund erlaubt, möglichst unmittelbar Ausgleich für die von den Kommunen finanzierten Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu an die Kommunen/Länder zu zahlen.

Dies ist jedoch, wie in den obigen Ausführungen untersucht, in der vorgesehenen Form nicht möglich. Hierin läge ein Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip, der nicht durch die Ausnahmegvorschrift des Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG gedeckt wäre.

Dem Bund ist untersagt, Aufgaben, die von den Ländern (sowie den Kommunen als finanzverfassungsrechtlicher Teil der Länder) als eigene ausgeführt werden, durch Zahlungen an die Länder/Kommunen (mit)zufinanzieren. Eine Ausnahme besteht nach Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG nur für den Bereich von durch Bundesgesetz gewährten Geldleistungen. Jugendsozialarbeit ist jedoch eine Dienstleistung und kann unter keinen Umständen unter die Ausnahme für Geldleistungen gefasst werden.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe in Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG lässt zwar grundsätzlich auch eine Auslegung zu, dass neben der Refinanzierungsmöglichkeit von Geldleistungen auch mit den Geldleistungen assoziierte bzw diese im Sinne eines Surrogats ersetzende Sach- und Dienstleistungen in einem wenn auch begrenzten Umfang refinanzierbar sind, wenn hierfür, bspw aufgrund schwerer Trennbarkeit der Leistungen, ein sachlicher Grund vorliegt.⁷⁵

Im vorliegend untersuchten Modell zur Jugendsozialarbeit sind die „Nicht-Geldleistungen“ jedoch nicht auf „Annexleistungen“ beschränkt, sondern es würde sich hierbei um den Versuch handeln, Leistungen, die ihrer Natur nach grundsätzlich ausschließlich Dienstleistungen sind, als Geldleistungen zu deklarieren. Eine solche Möglichkeit gestattet die Finanzverfassung selbst bei einer großzügigen Auslegung des Wortlauts von Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG nicht.

Soll eine Mitfinanzierung des Bundes bei Gewährung kommunaler Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu ermöglicht werden, sind zwingend alternative Regelungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen.

VI. Pauschalierte Kostenerstattung des Bundes bei nachrangiger Leistung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu

⁷⁵ Vgl hierzu *Heun*, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 29; *Hellermann*, in: Mangoldt ua, GG, Bd III, Art. 104a Rn 89; *Prokisch*, in: BK-GG, Art. 104a Rn 194.

Um eine Mitfinanzierung durch den Bund in verfassungsrechtlich zulässiger Weise zu ermöglichen, bleibt der Weg über eine Kostenerstattung nach den Vorgaben des Sozialgesetzbuchs (vgl §§ 102 ff SGB X, § 14 Abs. 4 SGB IX). Sind die Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu nicht vorrangig, sondern – wie die Jugendsozialarbeit derzeit – allgemein nachrangige Leistung gegenüber den vergleichbaren Leistungen nach SGB II und SGB III, kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ggf Kostenerstattung verlangen. Gewährt er Leistungen, steht ihm ein Anspruch auf Erstattung der Kosten durch den vorrangig zuständigen Bund als SGB II- und SGB III-Träger zu (§ 104 SGB X).

Nach derzeitiger Rechtslage sind Leistungen der Jugendsozialarbeit gegenüber inhaltlich diesen entsprechenden Leistungen nach SGB II und SGB III doppelt nachrangig (vgl § 10 Abs. 1, Abs. 3 S. 2, § 13 Abs. 2 SGB VIII). Das SGB II etwa verspricht den jungen Menschen im Alter von 15 bis 25 Jahren unverzügliche Vermittlung einer Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit (§ 3 Abs. 2 SGB II) und räumt „zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Beratung und Unterstützung bspw Ansprüche auf Leistungen der psychosozialen Betreuung oder der Suchtberatung ein (§ 16a Nr 3 und 4 SGB II).⁷⁶ Mehr kann Jugendhilfe auch nicht leisten bzw besser gesetzlich in Aussicht stellen.⁷⁷ Geeignete sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen der Jugendsozialarbeit können angeboten werden, wenn die Ausbildung durch Maßnahmen anderer Träger nicht sichergestellt wird (§ 13 Abs. 2 SGB VIII). Außerdem ordnen § 10 Abs. 1 bzw § 10 Abs. 3 S. 2 SGB VIII ausdrücklich den Nachrang von Leistungen nach SGB VIII gegenüber vergleichbaren Leistungen nach SGB III bzw SGB II an.

Leistet die Jugendhilfe trotzdem, in dem Fall als nur nachrangig leistungsverpflichteter Träger, erfolgt die Wiederherstellung des Nachrangs⁷⁸ über einen finanziellen Ausgleich per Kostenerstattung. Über eine effektive nachträgliche Erstattung der Kosten durch den Bund würde die finanzielle Last der Jugendhilfe ausgeglichen.

Bislang machen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Kostenerstattungsansprüche – so gut wie – nicht geltend. Die Gründe sind unklar, dürften aber wesentlich in der tendenziell fehlenden Einsicht der Arbeitsverwaltung in ARGEn, Jobcentern und Arbeitsagenturen liegen, für die Eingliederung in Arbeit neben den per Ausschreibung

⁷⁶ Zu Inhalt und Ausgestaltung der Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II siehe Gutachten des Deutschen Vereins vom 26.06.2009, G 01/09 (Fahlbusch).

⁷⁷ Meysen RdJB 2010, 306, 314.

⁷⁸ Wiesner, in: ders., SGB VIII, § 10 Rn 45 ff; Meysen, in: Münder ua, FK-SGB VIII, § 10 Rn 56 ff.

in die Angebotspalette aufgenommenen Standardprogrammen auch für individuelle Leistungen mit Anteilen psychosozialer Beratung und Unterstützung zuständig zu sein. Verweigert die Arbeitsverwaltung die Kostenerstattung, müsste für die Bemessung des Kostenerstattungsanspruchs errechnet werden, welche Kosten dem SGB II bzw SGB III-Träger entstanden wären, hätte er als vorrangig Verpflichteter geleistet (§ 104 Abs. 3 SGB X, § 14 Abs. 4 S. 1 SGB IX). Dies zu bestimmen, ist angesichts der offenen, sich nicht auf bestimmte Leistungsinhalte und -ausgestaltungen konkretisierenden Rechtsansprüche im SGB II und SGB III ein Geschehen, das viel Gelegenheit zur verwaltungsaufwändigen Auseinandersetzung bietet. Die Geltendmachung von Kostenerstattung wäre derzeit folglich auch von großer Rechtsunsicherheit begleitet.

Es ist davon auszugehen, dass die öffentliche Jugendhilfe vor allem aus diesem Grund Leistungen der Jugendsozialarbeit verweigert und die jungen Menschen direkt an die Grundsicherungsträger bzw die Agenturen für Arbeit verweist, statt – wie sonst – die Rolle des Ausfallbürgen anzunehmen, wenn die notwendigen Hilfen im anderen System nicht vorgehalten werden.⁷⁹

Eine gesetzlich vorab festgelegte Pauschale, die bei einer Leistungsgewährung durch die Jugendhilfe verlässlich erstattet würde, wenn Jugendhilfe nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu leistet, wäre geeignet, die Schwelle zur Verantwortungsübernahme durch die Jugendhilfe zu senken. Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu würde – gesetzlich gesichert – anteilig vom Bund mitfinanziert. Die Geltendmachung des Kostenerstattungsanspruchs würde keinen zu hohen Verwaltungsaufwand auslösen. Kostenerstattungsstreitigkeiten wären nur im Ausnahmefall zu erwarten.

1. Überschneidung als Voraussetzung des Vorrang-Nachrang-Verhältnisses

Kostenerstattungsansprüche im Vorrang-Nachrang-Verhältnis entstehen, wenn ein nachrangig Verpflichteter Leistungen gewährt, sich zur Leistung eines anderen Leistungsträgers eine Überschneidung ergibt und diese vorrangig ist. Für die Eingliederung in das Arbeitsleben nach SGB II und SGB III im Verhältnis zur Jugendsozialarbeit nach SGB VIII heißt dies, dass das, was über die Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII

⁷⁹ Vgl Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, *Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) als Aufgabe und Bestandteil der Jugendhilfe?*, Arbeitspapier der Stabsstelle des Kooperationsverbundes (erarbeitet von Pingel), 2010; *Spindler Forum Sozial* 3, 2008, 9, 13; *Bennewitz ArchWissPraxSozArb* 2008, 70, 74.

neu an Hilfe gewährt wird, eigentlich im Rahmen vorrangiger Leistungen nach SGB II oder SGB III erbracht werden müsste (§ 10 Abs. 1, Abs. 3 S. 2 SGB VIII).

Bei der Annahme einer Leistungskonkurrenz, die zur Kostenerstattung führt, kommt es nach einer grundlegenden Entscheidung des BVerwG nicht auf den Schwerpunkt des Hilfebedarfs oder der konkret gewährten Leistung an.⁸⁰ Es wäre also unbeachtlich, ob eine nachrangige Leistung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu überwiegend aufgrund eines Bedarfs nach beruflicher Eingliederung gewährt wird oder stärker zum Ausgleich allgemeiner sozialer Benachteiligung oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen zur Förderung ihrer umfassenden sozialen Integration. Vorrangig blieben bei einer Überschneidung die Leistungen nach SGB II und SGB III. Sie müssen gewährt werden, um den gleichen Hilfebedarf zu decken.

Als entscheidender Ausgangspunkt in der Zuständigkeitsabgrenzung bleibt somit festzuhalten, dass eine Einordnung weder nach dem Schwerpunkt der Bedürfnisse noch nach dem vorrangigen Ziel und Zweck der zu erbringenden Maßnahme bzw. Leistung vorgenommen werden darf. Es kommt vielmehr allein auf die Art der miteinander konkurrierenden Leistungen an und darauf, ob sie darauf abzielen, den gleichen Hilfebedarf zu decken.⁸¹ Im Überschneidungsbereich findet somit die Vorrangregelung des § 10 Abs. 1 bzw. Abs. 3 S. 2 SGB VIII in der Weise Anwendung, dass für den gesamten Hilfebedarf allein der SGB III- bzw. SGB II-Träger vorrangig zuständig ist.⁸²

Ist die berufliche Eingliederung eines jungen Menschen gefährdet, liegen dem regelmäßig multiple Hilfebedarfe zugrunde und ist eine multimodale Beratung und Unterstützung erforderlich, um das Ziel der Eingliederung in das Arbeitsleben zu erreichen. Es kommt bei der Bedarfsdeckung unweigerlich zu Überschneidungen zwischen Leistungen nach SGB VIII und SGB II bzw. SGB III. Eine Schwerpunktbildung, ob mehr Jugendhilfe oder mehr Eingliederungshilfe nach SGB II bzw. Arbeitsförderung nach SGB III gefragt ist, wäre nicht möglich. Zum einen unterscheiden sich die Leis-

⁸⁰ BVerwG ZfJ 2000, 191, 193 mit Bespr. *Münder* ZfJ 2001, 121; zuletzt bestätigend BVerwG 22.10.2009, 5 C 19.08, JAmt 2010, 154.

⁸¹ Vgl. BVerwG NJW 2000, 2688; *Fischer*, in: Schellhorn ua, SGB VIII, § 35a Rn 8; *Stähr*, in: Hauck/Noffz, SGB VIII, § 35a Rn 63; *Meysen*, in: *Münder* ua, Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl. 2010, Kap. 2.2. Rn 15.

⁸² Zur vergleichbaren Abgrenzungsfrage bei Mehrfachbehinderung und deren Auflösung nach den Regeln des Vor- und Nachrangs siehe *Meysen* Sonderheft JAmt 2010, 21; *ders.*, in: *Münder* ua, FK-SGB VIII, § 10 Rn 44 ff; § 35a Rn 30 ff; *ders.*, in: *Münder* ua, Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl. 2010, Kap. 2.2. Rn 15; *Fischer*, in: Schellhorn ua, SGB VIII, § 35a Rn 8; *Mrozynski*, SGB VIII, § 10 Rn 25 ff; DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2004, 234; DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2006, 180.

tungsinhalte – zumindest nach den gesetzlichen Leistungstatbeständen in den jeweiligen Büchern des Sozialgesetzbuchs – nicht in einer Weise, dass dies eine Abgrenzung erlauben würde. Zum anderen kann der junge Mensch und seine Situation nicht in soziale Integration auf der einen und berufliche Eingliederung auf der anderen Seite gespalten werden. Wenn Leistungen des SGB II, SGB III und SGB VIII konkurrieren, ist somit eine Gesamtbetrachtung angezeigt.⁸³

2. Konkurrierende Leistungen nach SGB II und SGB III

Es stellt sich die Frage, welche Leistungen konkret mit der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu konkurrieren würden. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und die Arbeitsförderung (SGB III) bieten verschiedene Maßnahmen zur beruflichen Integration, die auch oder vor allem für junge Menschen durchgeführt werden.⁸⁴ Bei diesen Maßnahmen ist zu erwarten, dass aus ihnen (teilweise) integrationsgefährdete Jugendliche abgezogen und in die Jugendhilfe überführt werden würden, weil die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Als relevante Leistungen/Maßnahmen nach SGB II und SGB III, die mit Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu konkurrieren (würden), können identifiziert werden:

- Sofortangebot nach § 15a SGB II
- Leistungen zur Eingliederung (§ 16 SGB II iVm SGB III)
- Kommunale Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II)⁸⁵
- Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II)
- Maßnahmen der freien Förderung (§ 16f SGB II)
- Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung (§ 33 SGB III)
- Vermittlungsangebot (§ 35 SGB III)
- Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III)
- Berufsausbildungsbeihilfe (§ 59 SGB III) (insbes. für Teilnehmende an bvB)

⁸³ BVerwG ZfJ 2000, 191; BVerwG FamRZ 2010, 464.

⁸⁴ Vgl. *Parosanu* (BAG ÖRT), Aufgabenfelder und Schnittstellen von SGB II, III und VIII – Eine Arbeitshilfe, 2006.

⁸⁵ Die Leistungsansprüche nach § 16a SGB II sind in der Praxis vielerorts kaum mit tatsächlichen Angeboten hinterlegt, die Leistungspflicht ist jedoch denkbar weit und damit auch die Konkurrenz mit den nachrangigen Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu besonders relevant.

- Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§§ 61 und 61a SGB III)
- Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 241 SGB III)
- Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) – kooperatives und integratives Modell (§ 242 SGB III)
- Sozialpädagogische Begleitung und organisatorische Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung (§ 243 SGB III)
- Sozialpädagogische Begleitung (§ 421o Abs. 5 SGB III)
- Berufseinstiegsbegleitung (§ 421s SGB III)

Für junge Menschen, deren berufliche Integration gefährdet ist, besteht regelmäßig ein Leistungsanspruch auf eine oder mehrere der hier aufgeführten Angebote und Maßnahmen nach SGB II und SGB III. Wird der zugrundeliegende Bedarf umfänglich vom Jugendhilfeträger über Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu gedeckt, werden die eigentlich zuständigen Leistungsträger nach SGB II bzw SGB III insofern entlastet. Sie wären daher für die nachrangige Leistung nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu kostenersatzungspflichtig.

3. Verwaltungsvereinfachung über gesetzlich determinierte pauschalisierte Kostenerstattung

Sind die Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu nachrangig gegenüber Leistungen nach SGB II und SGB III, haben die leistenden Träger der öffentlichen Jugendhilfe somit regelmäßig Anspruch auf Kostenerstattung nach § 104 SGB X bzw § 14 Abs. 4 SGB IX. Dies könnte und müsste gesetzlich klargestellt werden, um Streitigkeiten hierüber zu reduzieren. Die Anspruchsbegründung wäre vorab gesetzlich determiniert. Streit könnte nur noch darüber entstehen, ob der junge Mensch tatsächlich der Personengruppe des § 13 Abs. 4 SGB VIII neu angehört, ob es sich bei der Leistung tatsächlich um Jugendsozialarbeit handelt und in welcher Höhe die Pflicht zur Kostenerstattung besteht.

Die Vermeidung von Streitigkeiten darüber, ob die jungen Menschen zur Zielgruppe gehören, wäre sinnvollerweise dadurch abzusichern, dass die SGB II- bzw SGB III-Träger in die Entscheidung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe einbezogen sind (vgl § 36 Abs. 2 S. 4 SGB VIII), um gemeinsam festzustellen, ob der junge Mensch in seiner beruflichen Eingliederung gefährdet ist. Ob es sich tatsächlich um eine Leistung der Jugendsozialarbeit handelt, ist von den kostenerstattungsverpflichteten

SGB II- bzw SGB III-Trägern im Nachhinein überprüfbar, dürfte aber nur angreifbar sein, wenn die Eingliederung in das Arbeitsleben nicht Bestandteil der Leistung ist und somit eine Falschetikettierung vorliegt.

Die Auseinandersetzungen über die Höhe der Kostenerstattung würden über die gesetzliche Festlegung einer pauschalen Erstattungsquote reduziert. Insbesondere wäre damit Streit darüber vermieden, was die SGB II- bzw SGB III-Träger hypothetisch hätten aufwenden müssen, wenn sie selbst geleistet hätten.

VII. Lösungswege

1. Nachrangregelung mit gesetzlich vorgesehener pauschaler, anteiliger Kostenerstattung

Aufbauend auf den unter VI. gemachten Ausführungen findet sich hier ein zum Positionspapier des PARITÄTISCHEN Gesamtverbands alternativer Formulierungsvorschlag. Dieser behält den auch aktuell schon bestehenden Nachrang der Jugendhilfe wegen der bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere unter Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips bei und stellt über einen Kostenerstattungsanspruch die notwendige gerechte Kostenverteilung zwischen Bund und Kommunen wieder her. Dadurch wird eine angemessene und ganzheitliche Hilfestellung durch die Jugendhilfe erleichtert.

Die Nachrangregelung des § 10 SGB VIII könnte wie folgt ergänzt werden durch einen Absatz 3a:

„Werden Leistungen nach § 13 Abs. 4 gewährt, sind die zuständigen Träger der vorrangigen Leistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch zur Erstattung von xy % der Kosten verpflichtet.“

Ergänzend sollte die Beteiligung der SGB II- bzw SGB III-Träger an der Feststellung, ob es sich bei dem jungen Menschen um einen solchen aus der Zielgruppe des § 13 Abs. 4 SGB VIII neu handelt, auch in SGB II und SGB III sichergestellt werden. Die Beteiligung der Arbeitsverwaltung ist für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bereits verpflichtend (§ 13 Abs. 4 SGB VIII aktuell).

2. Regelung zum Vorrang der Jugendhilfe und finanzieller Ausgleich über Umsatzsteuerpunkte

Wie oben gezeigt, ist eine vorrangige Aufgabenwahrnehmung durch die Jugendhilfe unter direkter finanzieller Beteiligung des Bundes im Bereich der Jugendsozialarbeit wegen des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips nicht möglich. Würde in § 10 SGB VIII dennoch ein Vorrang der Leistungen nach § 13 Abs. 4 SGB VIII neu formuliert, wie im Positionspapier des PARITÄTISCHEN vorgesehen, würden die Kommunen mit erheblichen Mehrkosten belastet. Eine Zustimmung des Bundesrats zu einer solchen Änderung dürfte ua davon abhängig sein, ob eine Refinanzierung über eine Erhöhung der Länderquote an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer vereinbart wird, wie etwa in den 1990er Jahren bei der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf einen

Kindergartenplatz und jüngst beim Bildungspaket im Rahmen der Umsetzung der Entscheidung des BVerfG zum sozio-kulturellen Existenzminimum von Kindern.

3. Änderung der Finanzverfassung: Kostentragung durch den Bund auch bei Dienstleistungen

Eine Kostentragung des Bundes für Leistungen in Bundesgesetzen, die von den Ländern ausgeführt werden, ist nach geltender Finanzverfassung nur bei Geldleistungen möglich (Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG). Jugendsozialarbeit ist eine Dienstleistung. Soll in Zukunft eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben, die er den Ländern durch Bundesgesetz überträgt, auch für den Bereich der sozialen Dienstleistungen etwa nach SGB II, SGB III oder SGB VIII ermöglicht werden, bedürfte es folglich einer Grundgesetzänderung. Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG, der eine Ausnahme von dem Konnexitätsprinzip bislang nur für Geldleistungen enthält, könnte wie folgt gefasst werden:

„(3) Bundesgesetze, die Geld-, Sach- oder Dienstleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Leistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. (...)“

Literaturverzeichnis

- Bennewitz, H.*, Ungleiche Partner: Das schwierige Zusammenfinden von SGB II-Trägern und Jugendhilfe bei der beruflichen Integration junger Menschen, ArchWiss-PraxSozArb 2008, 70-82
- Dolzer, R.* (Hrsg), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand Oktober 2010, C. F. Müller Verlag, Heidelberg
- Dreier, H.* (Hrsg), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Aufl. 2006, Mohr Siebeck, Tübingen
- Dreier, H.* (Hrsg), Grundgesetz Kommentar, Band 3, 2. Aufl. 2008, Mohr Siebeck, Tübingen
- Estelmann, M.*, Kommentar zum SGB II, Loseblattsammlung, Luchterhand, Köln
- Hauck, K., Noffz, W.* (Hrsg), Sozialgesetzbuch SGB VIII, Kommentar, Band 1, Loseblattsammlung, Stand: Juni 2010, Erich Schmidt, Berlin
- Heckt, W.*, Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, DÖV 1957, 164-169
- Henneke, H.-G.*, Landesrechtliche Aufgabenzuweisung in Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten begründet Konnexitätsrelevanz in elf Ländern, JAmt 2011, 1-9
- Isensee, J., Kirchhof, P.*, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, C. F. Müller Verlag, Heidelberg
- Isensee, J., Kirchhof, P.*, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, C. F. Müller Verlag, Heidelberg
- Jarass, H, Pieroth, B.*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar), 10. Aufl. 2009, C. H. Beck, München
- Kirchhof, F.*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStrL 52 (1993), 71-189
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) als Aufgabe und Bestandteil der Jugendhilfe?, Arbeitspapier der Stabsstelle des Kooperationsverbundes (erarbeitet von *Pingel*), 2010

- Kunkel, P.-C.* (Hrsg), Sozialgesetzbuch VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 3. Aufl. 2006, Nomos, Baden-Baden 2006
- Maurer, H.*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, C. H. Beck, München
- Maunz, T., Dürig, G.*, Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, Band 4, Stand: April 2010, C. H. Beck, München
- Mangoldt, H. v., Klein, F., Starck, C.* (Hrsg), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Verlag Franz Vahlen, München
- Mangoldt, H. v., Klein, F., Starck, C.* (Hrsg), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Aufl. 2005, Verlag Franz Vahlen, München
- Maunz, T., Dürig, G.*, Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, Band 6, Stand: April 2010, C. H. Beck, München
- Meyer, H.*, Das SGB II als Ernstfall des Föderalismus, NVwZ 2008, 275-284
- Meysen, T.*, Kinder- und Jugendhilfe an allen Schnittstellen: zentrale Anlaufstelle, Ausfallbürge, NetzeKnüpfen, Sonderheft JAmt/ZKJ 2010, 21-24
- Meysen, T.*, Kinder- und Jugendhilfe und Schnittstellen: wenn das Recht Kinder, Jugendliche und ihre Familien (auf)teilt, RdJB 2010, 306-323
- Mrozynski, P.*, SGB VIII, 5. Aufl. 2009, C. H. Beck, München
- Münch, I. v., Kunig, P.*, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 5. Aufl. 2003, C. H. Beck, München
- Münder, J., Meysen, T., Trenczek, T.* (Hrsg), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 6. Aufl. 2009, Nomos, Baden-Baden
- Münder, J., Wiesner, R., Meysen, T.* (Hrsg), Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl. 2010, Nomos, Baden-Baden
- Pieroth, B., Schlink, B.*, Grundrechte Staatsrecht II, 26. Aufl. 2010, C. F. Müller, Heidelberg
- Puhl, T.*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, Mohr Siebeck, Tübingen
- Sachs, M.* (Hrsg), Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl. 2009, C. H. Beck, München
- Schellhorn, W., Schellhorn, H., Fischer, L., Mann, H.*, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 3. Aufl., 2007, Luchterhand, München

Schmidt-Jortzig, E., Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Finanzierung kommunaler Fremdverwaltung – RhPfVerfGH, DÖV 1978, 763, JuS 1980, 641-643

Spindler, H., Verdrängt, erstickt... Die Arbeitsmarktpolitik der Jugendhilfe?, Forum Sozial 3, 2008, 9-13

Stern, K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd II, 1980, C. H. Beck, München

Vialon, K., Haushaltsrecht (Haushaltspraxis), 2. Aufl. 1959, Verlag Franz Vahlen, Berlin

Wiesner, R. (Hrsg), SGB VIII, Kinder- und Jugendhilferecht, 3. Aufl. 2006, C. H. Beck, München