

Niederschrift
über die 27. Sitzung des Sozialausschusses
am 10.03.2020 in Köln, Landeshaus

Anwesend vom Gremium:

CDU

Dickmann, Bernd
Hurnik, Ivo
Kleefisch, Peter Josef
Kromer-von Baerle, Wolfgang
Dr. Leonards-Schippers, Christiane
Nabbefeld, Michael
Petrauschke, Hans-Jürgen
Rohde, Klaus
Wörmann, Josef

SPD

Ciesla-Baier, Dietmar
Daun, Dorothee
Franz, Michael
Böll, Thomas
Schmerbach, Cornelia
Schmidt-Zadel, Regina
Zepuntke, Klaudia

für: Berten, Monika

für: Pöhler, Raoul
Stellv. Vorsitzende
für: Servos, Gertrud

Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Peters, Anna
Schäfer, Ilona
Blanke, Andreas ab 09.40 Uhr
Klemm, Ralf bis 09.40 Uhr

für: N. N.

für: Zsack-Möllmann, Martina
für: Zsack-Möllmann, Martina

FDP

Runkler, Hans-Otto
Pohl, Mark Stephen

für: Nüchter, Laura

Die Linke.

Detjen, Ulrike

FREIE WÄHLER

Fink, Hans-Jürgen

für: Dr. Grumbach, Hans-Joachim

Verwaltung:

Herr Lewandrowski	LR 7
Frau Prof. Dr. Faber	LR 5
Frau von Berg	Fachbereichsleitung 74
Frau Manns	Fachbereichsleitung 71
Herr Beyer	Fachbereichsleitung 53
Herr Anders	Fachbereichsleitung 54
Herr Göbel	Fachbereichsleitung 43
Frau Krause	Leitung Stabsstelle 70.10
Frau Brüning-Tyrell	Leitung Stabsstelle 70.20
Herr Zimmermann	Abteilungsleitung 74.50
Frau Buheitel	Abteilungsleitung 73.50
Herr Bauch	Abteilungsleitung 72.10
Frau Thimianidou	74.60
Frau Gawol	70.10
Frau Franke	PR 7
Frau Baum	74.52
Frau Wilms	74.51
Herr von der Hoff	74.30
Herr Domansky	20.01
Herr Axmann	00.20
Herr Volkwein	21.11
Herr Klein	21.11
Frau Uncu	21.11
Herr Sturmberg	03.00
Frau Diehl	00.20
Frau Stenzel	71.11 (Protokoll)

Tagesordnung

Öffentliche Sitzung

Beratungsgrundlage

1. Anerkennung der Tagesordnung
2. Niederschrift über die 26. Sitzung vom 12.11.2019
3. LVR-Europa-Projektförderantrag "Hellas – Verbesserungen der Behindertenhilfe in Nordgriechenland" **14/3846 E**
4. Präventive Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung **14/3821/1 K**
5. Bericht der Bundesregierung zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2-4 BTHG **14/3879 K**
8. Förderung von Inklusionsbetrieben gem. §§ 215 ff. SGB IX **14/3875 B**
9. Inklusionsbarometer 2019 **14/3865 K**
10. Reform des Sozialen Entschädigungsrechts - ein erster Überblick und Ausblick **14/3871 K**
11. Beschlusskontrolle
12. Anfragen und Anträge
- 12.1. Anfrage: Betreutes Wohnen in Tiny Houses **Anfrage 14/40 FREIE WÄHLER K**
- 12.2. Beantwortung der Anfrage 14/40
- 12.3. Wie bereitet sich der LVR auf das neue SGB XIV vor? **Anfrage 14/42 GRÜNE K**
- 12.4. Beantwortung der Anfrage 14/42
13. Bericht aus der Verwaltung
14. Verschiedenes

Beginn der Sitzung: 09:30 Uhr

Ende der Sitzung: 11:55 Uhr

Öffentliche Sitzung

Punkt 1

Anerkennung der Tagesordnung

Die Tagesordnung wird anerkannt.

Punkt 2

Niederschrift über die 26. Sitzung vom 12.11.2019

Die Niederschrift wird anerkannt.

Punkt 3

LVR-Europa-Projektförderantrag "Hellas – Verbesserungen der Behindertenhilfe in Nordgriechenland"

Vorlage Nr. 14/3846

Herr Domansky und **Frau Thimianidou** stellen das geplante Projekt in Griechenland vor.

Der LVR steht im Austausch mit verschiedenen Partnern im europäischen Ausland. Ein wesentliches Motiv besteht darin, die Situation der Menschen mit Behinderungen und der Menschen mit psychischen Erkrankungen vor Ort zu verbessern. Seit Juni 2019 besteht die Möglichkeit für Träger*innen von einschlägigen Initiativen, einen Antrag im Rahmen der sog. LVR-Europa-Projektförderung zu stellen. Es wurde nunmehr ein entsprechender Projektförderantrag in Höhe von 6.750,00 € zur Bezuschussung eines ersten Austausches zwischen Akteuren der Behindertenhilfe im Rheinland und in Nordgriechenland im Oktober 2020 eingereicht. **Frau Thimianidou** erläutert die Entstehung und Planung dieses auf Augenhöhe konzipierten Projektes, mit dem die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Nordgriechenland über die angestrebte Professionalisierung der Behindertenhilfe vor Ort nachhaltig verbessert werden solle. Das Projekt sei langfristig konzeptioniert, weitere Anträge würden folgen.

Auf Nachfrage von **Frau Schmidt-Zadel** beschreibt **Frau Thimianidou** die schlechte Situation von Menschen mit psychischer Behinderung in Griechenland, auch bedingt durch einen massiven Fachkräftemangel.

Herr Böll lobt das Projekt und berichtet über die Beratung der Vorlage in der Kommission Europa. Er bittet die Verwaltung zudem, die Möglichkeit zu prüfen, dieses Projekt an den im LVR bereits bestehenden Verein der Bulgarienhilfe anzubinden und dessen Handlungsfelder auch auf Griechenland auszuweiten.

Der Sozialausschuss fasst **einstimmig** folgenden empfehlenden Beschluss:

Die Verwaltung wird beauftragt, eine Projektbewilligung für den LVR-Europa-Projektförderantrag "Hellas – Verbesserungen der Behindertenhilfe in Nordgriechenland" gemäß Vorlage Nr. 14/3846 auszusprechen.

Punkt 4

Präventive Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung

Punkt 4.1

Präventive Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung

Vorlage Nr. 14/3821/1

Herr Göbel führt in die Problematik dieses Themas ein und berichtet über das dortige Fehlverhalten der Institutionen wie Polizei, Ordnungsbehörde und Jugendamt. Er schildert eindrücklich auch die extreme psychische Belastung derjenigen, die mit der Aufarbeitung in Lüge und ähnlich gelagerter Fälle betraut sind. Es müssten Vorkehrungen getroffen werden, dass solche Vorfälle möglichst vermieden werden. Dabei sei festzustellen, dass die Dunkelziffer in diesem Bereich sehr hoch sei. Experten schätzen, dass es in jeder Schulklasse mindestens ein bis zwei Kinder gebe, die sexuelle Gewalt erfahren mussten. Man gehe davon aus, dass ca. 10% der Mädchen und 5,1% der Jungen sexuelle Gewalterfahrung hätten. Bei Menschen mit Behinderung seien die Zahlen höher. Es werde geschätzt, dass 20-34% der Frauen mit Behinderung sexuelle Gewalt erfahren. In der Kriminalstatistik werde allerdings nicht zwischen Menschen mit und ohne Behinderung unterschieden. Nationale und internationale Forschungen stützten zusammen mit empirischen Daten die Annahme, dass sexualisierte Gewalt am häufigsten, mit ca. 75%, in der Familie und dem engen Umfeld stattfinde.

In Institutionen finde sexuelle Gewalt überwiegend innerhalb der Gruppen statt, d.h., dass Kinder und Jugendliche untereinander sexuell übergriffig würden. Zum Schutz der in einer Institution lebenden jungen Menschen gebe es gesetzliche Vorschriften, die möglichst Schutz vor sexualisierter Gewalt bieten sollten. Zum einen sei dies das erweiterte Führungszeugnis nach § 72 a SGB VIII, das auch für ehrenamtlich tätige Personen verpflichtend ist. Ein weiterer Schutzfaktor sei die Erteilung einer Betriebserlaubnis für die Durchführung von stationären Maßnahmen. Die Notwendigkeit der Betriebserlaubnis beziehe sich sowohl auf Tageseinrichtungen für Kinder als auch auf stationäre Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe. Der Gesetzgeber gehe davon aus, dass die Voraussetzungen für das Kindeswohl gewährleistet seien, wenn die Bedingungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis erfüllt seien.

Weiterhin berichtet Herr Göbel über präventive Schutzkonzepte, die zum einen dafür sorgen sollten, dass Kinder und Jugendliche in den Einrichtungen vor sexuellen Übergriffen geschützt sein sollten und zum anderen in den Einrichtungen kompetente Ansprechpersonen fänden. Die Schulen seien bisher dabei nicht eingebunden.

Um die Fachkräfte zum Thema der sexualisierten Gewalt von Kindern und Jugendlichen zu sensibilisieren und qualifizieren, würden sowohl von den Landesjugendämtern als auch von freien Trägern und Beratungsstellen eine Vielzahl von Fortbildungen angeboten. Das Landesjugendamt biete für die Fachkräfte in der frühen Bildung regelmäßig Fortbildungen zu den Themen Partizipation, Kinderrechte und Schutzkonzepte an. Herr Göbel betont jedoch auch, dass ein hundertprozentiger Schutz von Kindern und Jugendlichen in einer Einrichtung nicht gewährleistet werden könne. Schutzkonzepte dienten dazu, die Wahrscheinlichkeit sexualisierter Gewalt zu vermindern und sie frühestmöglich zu unterbinden. Außerdem sollten Kinder stark gemacht werden, damit sie lernten, "Nein" zu sagen.

Herr Göbel weist auch auf die Arbeit des Gerhard-Bosch-Hauses in der LVR-Klinik Viersen hin. Dort würden haftentlassene, sexualdelinquente Jugendliche auf ein normales Leben

vorbereitet. In zwei Gruppen würden insgesamt 19 Jugendliche, die wegen einer Sexualstraftat angezeigt oder verurteilt wurden oder deren Jugendstrafe mit der Auflage der Behandlung zur Bewährung ausgesetzt wurde, behandelt. Die Behandlung im Gerhard-Bosch-Haus sei deliktorientiert und auf die jugendlichen Straftäter zugeschnitten. Ziel der Behandlung sei die Verhinderung weiterer Übergriffe durch die Jungen, aber auch der Ausbau ihrer Kompetenzen, damit sie ein selbstbestimmtes, psychosozial angepasstes Leben führen könnten.

Frau Schmidt-Zadel fragt nach der Behandlung von Kindern und Jugendlichen mit massiven Verhaltensauffälligkeiten. Außerdem bittet sie um Mitteilung, ob es in NRW eine Kinderschutzkommission analog der in Baden-Württemberg gebe. Bei externen Therapeut*innen, die in die Einrichtungen kommen, bittet sie um Mitteilung, ob diese auch entsprechend kontrolliert würden und bittet die Verwaltung, alle Maßnahmen zu ergreifen, damit die Kinder und Jugendlichen mit Behinderung geschützt seien.

Frau Schäfer unterstützt den Antrag 14/343, damit es zukünftig ein LVR-weit einheitliches Konzept zum Gewaltschutz gebe. Außerdem fragt sie nach, ob es Ansprechpartner*innen auch außerhalb der Einrichtungen gebe, an die sich Frauen und Mädchen mit Behinderung wenden können, wenn sie Angst hätten, Mitarbeiter aus den Einrichtungen anzusprechen.

Herr Göbel berichtet ergänzend, dass NRW im Landtag eine Kinderschutzkommission eingesetzt habe. Zusätzlich sei ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss sowie eine Interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet worden. Er unterstützt die Anregung von Frau Schäfer, dass es Ansprechpartner*innen/Ombudsleute möglichst außerhalb der Einrichtungen geben sollte.

Herr Petrauschke berichtet aus dem Rhein-Kreis Neuss und betont, dass aus Datenschutzgründen wichtige Informationen nicht zurückgehalten werden dürften.

Herr Hurnik bestätigt aus seiner Arbeit heraus, dass aus Datenschutzgründen die Kommunikation innerhalb einer Verwaltung oftmals behindert werde. Hierzu müsste es genauere Handlungsanweisungen geben. Den Einsatz von Ombudsleuten hält er nur außerhalb der Einrichtungen für effektiv und unabhängig.

Die Darstellungen der Dezernate zu präventiven Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung werden gemäß Vorlage Nr. 14/3821 zur Kenntnis genommen.

Punkt 4.2

Präventive Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche mit Behinderung Antrag Nr. 14/343 CDU, SPD

Herr Wörmann erläutert den Antrag und bittet die Verwaltung, vorhandene Konzepte zu bündeln und damit die Wirksamkeit der Maßnahmen zum Gewaltschutz zu erhöhen, damit die Verwaltung auf neue Herausforderungen reagieren könne.

Herr Pohl dankt für die Initiative und bittet in dem neuen Konzept zu berücksichtigen, den Schutz vor sexueller Gewalt stets im Bewusstsein der Mitarbeitenden zu halten.

Frau Detjen erwartet mit diesem Konzept auch eine Vereinheitlichung der Standards im Klinikbereich.

Die **stellv. Vorsitzende** bittet, zu prüfen, ob dieses Thema in die Zielvereinbarungen mit den Trägern aufgenommen werden könnte.

Der Sozialausschuss fasst **einstimmig** folgenden empfehlenden Beschluss:

Die Verwaltung wird gebeten, auf Grundlage der vorhandenen Konzepte und Erfahrungen ein LVR-Rahmenkonzept zum Gewaltschutz zu erarbeiten.

Punkt 5

Bericht der Bundesregierung zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2-4 BTHG Vorlage Nr. 14/3879

Herr Lewandrowski erläutert die Vorlage und berichtet zu den zwei Modellprojekten TexLL und NePTun, die Bestandteile der Berichterstattung sind. Zu NePTun berichtet er von Rückmeldungen der Freien Wohlfahrtspflege, die einen kritischen Blick auf das Modellprojekt richteten. Er weist nochmals darauf hin, dass es sich um ein ergebnisoffenes Modellprojekt handele. Die Korrespondenz mit der Freien Wohlfahrtspflege sowie der zweite Zwischenbericht wird dem Sozialausschuss am 05.05.2020 zur Kenntnis gegeben.

Frau Daun thematisiert den Stand der Integrierten Beratung nach § 106 SGB IX n.F. und der Zusammenarbeit des LVR mit den Städten und Kreisen und fragt, inwieweit die Beratungsangebote des LVR mit den kommunalen Beratungsstrukturen vernetzt würden.

Herr Lewandrowski berichtet, dass zur Integrierten Beratung (Sachstand der drei Projekte zur sozialräumlichen Erprobung und zum digitalen Webportal) eine Vorlage für die nächste Ausschusssrunde geplant sei. In einer der nächsten Sitzungen werde es zudem eine Vorlage zu den Kooperationsvereinbarungen mit den Mitgliedskörperschaften sowie zum Sachstand/Ausbau der Beratung zu § 106 geben.

Herr Pohl betont, dass Modellprojekte keine Projekte seien, bei denen von Beginn an das Ergebnis feststehe. Vielmehr solle ausprobiert und evaluiert werden, was machbar sei.

Herr Wörmann berichtet von den Beratungen im Sozialausschuss in Duisburg, bei dem Themen wie Beratung, Kooperation mit dem LVR und Sozialraumgestaltung erst am Anfang stünden. Bei NePTun sei ihm wichtig, dass nicht Menschen von der Eingliederungshilfe in die Pflege "geschoben" würden.

Der Bericht der Bundesregierung zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Abs. 2-4 BTHG wird gemäß Vorlage 14/3879 zur Kenntnis genommen.

Punkt 6

Weiterentwicklung der Leistungen nach § 67 SGB XII Vorlage Nr. 14/3909

Frau Schäfer berichtet über die Situation der wohnungslosen Menschen in Wuppertal, deren Zahl sich in den letzten fünf Jahren nahezu verdoppelt habe. Wichtig sei ein präventiver Ansatz, damit die Menschen erst gar nicht wohnungslos würden. Zudem sei es richtig, für wohnungslose Frauen mehr Plätze einzurichten. Sie wünscht sich eine flexible Handhabung bezüglich der Verteilung der Plätze nach den tatsächlichen Bedarfen.

Auf Nachfrage von **Frau Schäfer** und **Herrn Wörmann** zur Verteilung der Plätze ergänzt **Herr Zimmermann**, dass die in der Vorlage genannten 100 Plätze eine vorsichtige Prognose dessen seien, was in den nächsten zwei bis drei Jahren im Rheinland überhaupt realisierbar wäre ohne genau festzulegen, in welchen Regionen dies machbar sei. Bedarfe

würden erst dann sichtbar, wenn es engagierte Leistungsanbieter gebe, die sich der Zielgruppe annähmen und deren Situation verbessern wollten. Er stellt klar, dass stationäre Leistungen nach § 67 SGB XII immer nur zeitlich befristet seien und durch eine stationäre Unterbringung für die betroffenen Menschen die Möglichkeit vergrößert werden sollr, selbständig leben zu können.

Der Sozialausschuss fasst **einstimmig** folgenden empfehlenden Beschluss:

Die Verwaltung wird gemäß Vorlage Nr. 14/3909 beauftragt,

- 1) die Gespräche mit den Rheinischen Gebietskörperschaften auszuweiten, damit die bestehenden Angebote um präventive Leistungen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit ergänzt werden können,
- 2) aktiv auf Leistungsanbieter zuzugehen, um die Wohnangebote für Frauen im Rahmen der Leistungen nach § 67 SGB XII auszuweiten.

Punkt 7

Änderung der Förderrichtlinien zur inklusiven Bauprojektförderung

Vorlage Nr. 14/3863

Herr Runkler bittet, berechtigte Anträge rechtzeitig zu bescheiden, damit der Baubeginn zügig starten könne. Außerdem regt er an, bis zur nächsten Landschaftsversammlung darüber nachzudenken, die LA-Entscheidung über eine Förderung durch eine Berichtspflicht der Politik zu ersetzen. Dies würde der Verwaltung eine schnellere, eigene Entscheidung ermöglichen. Weiterhin sollte überlegt werden, die Politik auch über abgelehnte Anträge zu informieren.

Der Sozialausschuss fasst **einstimmig** folgenden empfehlenden Beschluss:

Die angepassten Förderrichtlinien zur inklusiven Bauprojektförderung des LVR werden gemäß der Vorlage Nr. 14/3863 beschlossen.

Punkt 8

Förderung von Inklusionsbetrieben gem. §§ 215 ff. SGB IX

Vorlage Nr. 14/3875

Frau Daun nimmt wegen Befangenheit an der Beratung und Beschlussfassung nicht teil.

Herr Beyer erläutert die Vorlage und berichtet insbesondere über die Projekte „autark Rhein-Wupper gGmbH“ und „DHL Airways GmbH“, die beide Menschen mit einer Autismus-Spektrum Störung beschäftigten.

Der Sozialausschuss fasst **einstimmig** bei Nicht-Teilnahme von Frau Daun folgenden Beschluss:

Der Förderung von Inklusionsbetrieben gem. §§ 215 ff. SGB IX wird, wie in der Vorlage Nr. 14/3875 dargestellt, zugestimmt.

Punkt 9
Inklusionsbarometer 2019
Vorlage Nr. 14/3865

Frau Prof. Dr. Faber berichtet, dass sich NRW erstmals im interregionalen Vergleich im Bereich der Beschäftigungsquote an die Spitze gesetzt habe. Auch im Gesamtergebnis des interregionalen Vergleichs liege NRW auf einem Spitzenplatz knapp hinter Bayern und der Region Ostdeutschland. Die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Behinderung habe sich 2018 weiter positiv entwickelt. Die Arbeitslosigkeit sei gesunken und die Erwerbstätigkeit habe zugenommen. Trotzdem läge die Arbeitslosenquote der Menschen mit Behinderung immer noch wesentlich höher als die der Menschen ohne Behinderung.

Herr Beyer ergänzt auf Nachfrage von **Frau Schäfer**, dass sich das Teilhabechancengesetz zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, das seit 2019 in Kraft ist, bisher nicht messbar bei den Menschen mit Behinderung bemerkbar gemacht habe; aktuelle Zahlen hierzu gebe es noch nicht.

Er berichtet in diesem Zusammenhang über das Forschungsprojekt JADE (Jobcoaching zur Arbeitsplatzsicherung definieren und evaluieren), ein Forschungsprojekt zur Profilbildung von Jobcoaching, das der LWL unter Beteiligung weiterer Inklusionsämter, auch des LVR-Inklusionsamtes, durchgeführt habe. Jobcoaching sei die Förderung der betrieblichen Inklusion eines Menschen mit Behinderung unmittelbar an dessen Arbeitsplatz. Hierbei würden sowohl individuelle Kompetenzen vermittelt als auch das Lernen der Personen des betrieblichen Umfeldes unterstützt. JADE sollte eine bundesweite Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Praxis von Jobcoaching zur Arbeitsplatzsicherung erstellen, ein konzeptionelles Verständnis von Jobcoaching durch eine differenzierte Beschreibung der Maßnahme in Bezug auf ihre Abläufe, Interaktionen, Einflussfaktoren, Wirkungen und Ergebnisse aus den Perspektiven aller am Prozess Beteiligten entwickeln und abschließend Empfehlungen für die Durchführungspraxis der Integrationsämter und weitere am Jobcoaching-Prozess beteiligte Zielgruppen ableiten. Er erhofft sich durch dieses Modellprojekt eine stärkere Dynamik in Bezug auf die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes.

Die Ausführungen zum Inklusionsbarometer 2019 werden gemäß Vorlage Nr. 14/3865 zur Kenntnis genommen.

Punkt 10
Reform des Sozialen Entschädigungsrechts - ein erster Überblick und Ausblick
Vorlage Nr. 14/3871

Herr Anders stellt die wesentlichen Änderungen vor, die die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) mit sich bringen solle. Ziel der Reform sei es, das Soziale Entschädigungsrecht (SER) an die heutigen Bedürfnisse der Opfer von Gewalttaten auszurichten. Leistungen sollten schneller und zielgerichteter erbracht werden und der Entschädigung von Nachteilen dienen, für die die staatliche Gemeinschaft Verantwortung trage. Das bisher in mehreren Gesetzen geregelte SER werde größtenteils übernommen und künftig im Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch (SGB XIV) zusammengeführt. Neu ist, dass ab 2021 Geschädigte bundesweit die Hilfen der Traumaambulanzen in Anspruch nehmen könnten.

Im SGB XIV werde der Gewaltbegriff neu gefasst und um die „psychische Gewalt“ erweitert. Menschen, die einen Schockschaden erlitten haben sowie Personen, die mittels eines Angriffs mit einem KFZ geschädigt worden sind, hätten zukünftig Anspruch auf Leistungen. Einmalzahlungen für im Ausland geschädigte Personen sowie die monatlichen

Entschädigungszahlungen würden wesentlich erhöht.
Durch die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts rechne der Fachbereich Soziale Entschädigung mit einem Aufgabenzuwachs und erwartet eine Steigerung der Antragszahlen.

Die in der zurückgezogenen Anfrage 14/42 der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN gestellten Fragen beantwortet **Herr Anders**. Der Sprechzettel ist als Anlage 1 beigelegt.

Frau Schäfer bittet um Mitteilung, wann mit einer Entscheidung des Landes NRW zu rechnen sei, ob die Landschaftsverbände auch künftig die Leistungen des SER erbringen würden. **Frau Prof. Dr. Faber** berichtet, dass die Entscheidung voraussichtlich im Sommer dieses erfolgen solle. **Herr Anders** berichtet auf Nachfrage von **Frau Schäfer**, dass die langjährige Durchschnittszahl zur Bearbeitung eines Antrages bei 11 Monaten liege. Beim Fachbereich 54 liege die durchschnittliche Bearbeitungszeit aufgrund von Personalengpässen zurzeit bei 15 Monaten.

Auf die Nachfrage von **Frau Detjen** nach bundesweiten Seminarangeboten berichtet **Herr Anders** von Seminarangeboten der BIH (Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen) und einer eigenen Seminarreihe, die der LVR zusammen mit dem LWL durchführen werde. Außerdem ergänzt er, dass die Fälle der ehemaligen Heimkinder (Medikamentenmissbrauch) schon jetzt entscheidungsfähig seien. Ab 2024 gebe es dann eine Erleichterung in der Beweisführung, wenn es um die Folgen von psychischer Gewalt gehe.

Die Ausführungen zur Reform des Sozialen Entschädigungsrechts werden gemäß Vorlage Nr. 14/3871 zur Kenntnis genommen.

Punkt 11 **Beschlusskontrolle**

Keine Wortmeldungen.

Punkt 12 **Anfragen und Anträge**

Punkt 12.1 **Anfrage: Betreutes Wohnen in Tiny Houses** **Anfrage Nr. 14/40 FREIE WÄHLER**

s. TOP 12.2

Punkt 12.2 **Beantwortung der Anfrage 14/40**

Der Sozialausschuss nimmt die Antwort der Verwaltung zur Kenntnis.

Punkt 12.3 **Wie bereitet sich der LVR auf das neue SGB XIV vor?** **Anfrage Nr. 14/42 GRÜNE**

Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat die Anfrage noch vor der Sitzung zurückgezogen.

Punkt 13

Bericht aus der Verwaltung

Frau Prof. Dr. Faber weist auf eine Veranstaltung zur Fachpraktikerausbildung am 27.08.2020 im KOMED in Köln hin "Fachpraktikerausbildung- ein Baustein beruflicher Inklusion".

§ 56 Infektionsschutzgesetz (IfSG)

Herr Anders berichtet, dass die Landschaftsverbände zuständig seien für Verdienstaussfälle der Arbeitnehmer*innen mit behördlich angeordneter Quarantäne (gilt nicht für Beamte). Zuständig sei der Landschaftsverband, in dessen Bereich die Betriebsstätte liege. Der Antrag sei innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Ende der Quarantäne zu stellen. Eine Hotline sei eingerichtet worden, zurzeit gebe es ca. 50 Anfragen pro Tag (Stand 10.03.2020).

Mit dem Kreis Heinsberg werde zurzeit ein vereinfachtes Verfahren für Zeiten der angeordneten Quarantäne erstellt.

Die Pressemitteilung vom 04.03.2020 ist als Anlage 2 beigelegt.

Risikoeinschätzung zur Durchführung von Veranstaltungen in der Phase COVID19

Herr Lewandrowski führt aus, dass sich der LVR hier an den Empfehlungen des Robert-Koch Instituts orientiere. Die Verwaltung agiere im Interesse der Gesundheit der Mitarbeitenden und der externen Besucher*innen.

Sollte die WfbM der Lebenshilfe in Heinsberg als reine Vorsichtsmaßnahme schließen, ohne dass eine ordnungsbehördliche Anordnung vorliege, gehe dies auf eigenes Risiko und der LVR könne nicht als Ausfallbürge auftreten. Sollte durch die Schließung einer WfbM beim Wohnanbieter ein erhöhter Betreuungsbedarf entstehen, sei dies bei gemeinschaftlichen Wohnformen durch organisatorische Maßnahmen aufzufangen. Bei dem Betreuten Wohnen könne es zu einem erhöhten Betreuungsbedarf kommen. Dieser sei zunächst im Rahmen der Fachleistungsstunden aufzufangen; sollte sich im Nachhinein herausstellen, dass durch den Mehraufwand in dieser Zeit das Kontingent für den Bewilligungszeitraum nicht ausreiche, könne im Einzelfall ein erhöhter Betreuungsbedarf anerkannt werden.

Resolution der Landschaftsversammlung zu ordnungsbehördlichen Prüfrechten in WfbM
s. beigelegten Sprechzettel (Anlage 3a)

Umstellung BTHG/Zuständigkeitswechsel
s. beigelegten Sprechzettel (Anlage 3b)

Herr Lewandrowski ergänzt, dass ein besonderer Kritikpunkt der geringere Barmittelverbleib der Leistungsberechtigten durch nicht nachvollziehbare Kostenforderungen der Anbieter sei. Hierüber werde der LVR zusammen mit dem LWL mit der Anbieterseite das Gespräch suchen.

Außerdem werde die Mittagsverpflegung in WfbM angesprochen. In einigen der WfbM werde ein Beitrag für das Mittagessen verlangt, der über dem in der Grundsicherung gezahlten Betrag von 3,40 € pro Tag liege. Dies müsse gemeinsam mit den Werkstätten geklärt werden.

Herr Wörmann berichtet über mögliche Pläne von Werkstattträgern, die Teilnahme am Mittagessen verpflichtend in die Verträge aufzunehmen. Dies würde ausdrücklich gegen die Intention des Gesetzgebers verstoßen.

Konnexitätsklage

Die Landesregierung hat sich zu der Klage mittlerweile geäußert. Sie hält die Klage für unzulässig und unbegründet u.a., weil die Umwandlung des Budgets für Arbeit von einer freiwilligen in eine pflichtige Aufgabe nicht konnexitätsrelevant sei und Verfahren, wie z.B. Hilfeplanverfahren, bereits vorher durchgeführt wurden. Zudem seien die Mehrbelastungen, die auf Bundesrecht beruhen, nicht konnexitätsrelevant. Die Landesregierung sieht lediglich zwei Aspekte, die konnexitätsrelevant sein könnten, und zwar zum einen die Zuständigkeitsverlagerungen von der örtlichen Ebene auf die Landschaftsverbände (Frühförderung, ambulante Eingliederungshilfe für Erwachsene) und zum anderen die explizit durch Landesrecht geschaffene Erweiterung des Prüfungsrechts auf anlassunabhängige Qualitätsprüfungen. Die Erwiderung der Landesregierung ist als Anlage 4 beigelegt.

Bericht zur Umfrage bei den Mitgliedskörperschaften; hier: Trennung der Fachleistungen und der existenzsichernden Leistungen und die Umsetzung des Zuständigkeitswechsels im Zuge des BTHG zum 1. Januar 2020
s. beigelegten Sprechzettel (Anlage 3c, Stand 11.03.2020)

Hinweis: Nach der Sitzung ist noch eine weitere Rückmeldung eingegangen, die in die neue Auswertung (Stand 11.03.2020) eingeflossen ist.

Punkt 14

Verschiedenes

Keine Wortmeldungen.

Köln, den 28.03.2020

Die stellv. Vorsitzende

S c h m e r b a c h

Köln, den 18.03.2020

Die Direktorin des Landschaftsverbandes
Rheinland

In Vertretung

L e w a n d r o w s k i

Sozialausschuss 10.03.2020

TOP 10

Sprechzettel zur (zurückgezogenen) Anfrage 14/42 B90/Die Grünen

Text der Anfrage

Mehrfach hat die Verwaltung dem Sozialausschuss über das Opferentschädigungsgesetz und das neue SGB XIV berichtet. Auch eine Fachtagung zu dem neuen Gesetzentwurf wurde vom LVR veranstaltet. Inzwischen ist das Gesetz in Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden und soll zum 01.01.2023 in Kraft treten. In diesem Zusammenhang hat die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im LVR folgende Fragen:

Das neue Gesetz bezieht Straftatbestände ein, die durch das frühere Opferentschädigungsgesetz nicht abgedeckt waren. In welchem Umfang erwartet die Verwaltung einen Fallzahl-Zuwachs durch diese Neuregelung?

Über allen Fragen steht zunächst der Vorbehalt, dass die Aufgabe wieder auf die LVe übertragen wird!

Als Anhaltspunkt für die Fallzahlsteigerung kann der im **Gesetzesentwurf angegebene Erfüllungsaufwand der Länder** herangezogen werden. Dieser wird im Saldo mit 4,4 Mio. Euro angenommen, davon 1,3 Mio. Euro Personalkosten in der Sachbearbeitung. Dieser Zahl liegt die Annahme zugrunde, dass durch die Ausweitung der Leistungen auf Opfer von psychischer Gewalt **bundesweit 4.000 zusätzliche Fälle/Jahr** zu bearbeiten sind. Auf der Basis des „**Königsteiner-Schlüssel 2018**“, ergibt sich aus dieser Zahl der rechnerische Wert von rund 844 zusätzlichen Anträgen/Jahr für NRW (21,09%). Davon entfallen dann, ausgehend von den in 2019 eingegangenen OEG-Erstanträgen, **464 Anträge auf den LVR** (2.800 in 2019) und 380 Anträge auf den LWL (2.240).

Die Verwaltung geht davon aus, dass die Fallzahlsteigerung tatsächlich höher sein wird. Dieser Frage wird aktuell noch nachgegangen.

Opfer von Straftaten entscheiden sich oft erst Jahre nach der Tat, Ansprüche geltend zu machen. Wird es für Opfer von Straftaten, die früher nicht durch das Opferentschädigungsgesetz abgedeckt waren, möglich sein, rückwirkend Ansprüche zu stellen? Wird es hierzu eine Stichtagsregelung geben?

Nein, das ist nicht möglich. S. hierzu Vorlage, Seite 10, Nr. 13)

Im neuen SGB XIV ist das Fallmanagement fest verankert. Der LVR hat in diesem Bereich bereits eine Vorreiterrolle übernommen. Dennoch führt diese Vorgabe zu einem erhöhten Personalbedarf. Wie viele zusätzliche Stellen wird der LVR für die Bearbeitung der Aufgaben benötigen? Welche durchschnittlichen Bearbeitungszeiten werden angestrebt?

Siehe die Ausführungen zur ersten Frage – wir müssen zunächst eine belastbare Schätzung über die zusätzlichen Fälle aufstellen. Der zusätzliche Personalbedarf für das FM wird daraus abgeleitet.

*Wie beabsichtigt der LVR ausreichende Personalkapazitäten sicher zu stellen? Wie lange dauert die Qualifizierung der entsprechenden Mitarbeiter*innen?*

Wie bereits früher berichtet, dauert die Einarbeitung im Rahmen eines „training on the job“ 1,5 Jahre. Es wird darauf ankommen, dass das ab dem 1.1.2024 notwendige zusätzliche Personal bereits ein Jahr früher zur Verfügung steht, um die Ausbildung und Einarbeitung rechtzeitig sicher zu stellen.

Wie sollen die auf diesem Feld tätigen Nichtregierungsorganisationen (z.B. Frauenberatungsstellen und Opferorganisationen wie Solwodi oder der Weiße Ring) mit einbezogen werden?

Mit den Institutionen wird auch bereits jetzt, z. B. bei den örtlichen „Runden Tischen Opferschutz“ zusammengearbeitet. Die genannten Organisationen sind da eingebunden.

Welche Infrastruktur wird es vor Ort in den Mitgliedskommunen geben, um für Hilfesuchende ansprechbar zu sein?

Siehe auch die vorherige Frage!

Die Angebote werden auch in das derzeit in Entwicklung befindliche „Portal Integrierte Beratung“ aufgenommen. Eine spezielle Infrastruktur vor Ort (z. B. persönliche Präsenz) ist derzeit nicht vorgesehen. Bei Bedarf werden Antragstellende auch jetzt schon aufgesucht.

Pressemitteilung

Landschaftsverbände entschädigen Verdienstaufälle, wenn Quarantäne angeordnet worden ist

Rheinland, 4. März 2020. Um eine weitere Ausbreitung des auch in Deutschland festgestellten Corona-Virus zu verhindern, können die zuständigen Behörden Personen vorsorglich unter Quarantäne (Absonderung) stellen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbstständige können dadurch einen Verdienstaufall erleiden. In Nordrhein-Westfalen entschädigen die Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL) auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes. Die Zuständigkeit der Landschaftsverbände richtet sich nach dem Sitz der Betriebsstätte.

Wichtig: Die Quarantäne muss durch die zuständigen Gesundheitsämter angeordnet worden sein. Kein Anspruch besteht bei Arbeitsunfähigkeit, Urlaub und vorübergehender Verhinderung nach § 616 BGB.

- **Für Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen gilt:**
Für unter Quarantäne gestellte Arbeitnehmer/innen müssen Arbeitgeber/innen im Regelfall im Rahmen der Entgeltfortzahlung für maximal sechs Wochen in Vorleistung gehen. Die ausgezahlten Beträge werden auf Antrag vom zuständigen Landschaftsverband erstattet. Ab der siebten Woche wird die Entschädigung direkt an die Betroffenen gezahlt. Die Entschädigung entspricht der Höhe des gesetzlichen Krankengeldes.
- **Für Selbstständige gilt:**
Sie stellen den Antrag direkt beim zuständigen Landschaftsverband.
- **Für Beamtinnen und Beamte gilt:**
Sie haben keinen Anspruch auf Erstattung eines Verdienstaufalles.

Anträge auf Entschädigung müssen schriftlich **innerhalb von drei Monaten** nach Ende der Quarantäne beziehungsweise Absonderung beim zuständigen Landschaftsverband gestellt werden.

Weitere Informationen und Antragsformulare zum Download hat der LVR auf seiner Internetseite zur Verfügung gestellt: www.soziale-entschaedigung.lvr.de

Wegen der Vielzahl der Anfragen bittet der LVR um Anfragen per Mail an den LVR-Fachbereich Soziale Entschädigung: ser@lvr.de

Telefonische Auskünfte erteilt der LVR über die Servicenummer 0221 809-5444 (Montag bis Freitag von 9 bis 12 Uhr).

Weitere Informationen:

- www.soziale-entschaedigung.lvr.de (Tätigkeitsverbot)
- Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG), § 56 Entschädigung (http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/_56.html)

Pressekontakt:

Michael Sturmberg
Landschaftsverband Rheinland
LVR-Fachbereich Kommunikation
Tel 0221 809-7084
Mail michael.sturmberg@lvr.de

Sozialausschuss 12.03.2020

TOP Berichte der Verwaltung

Resolution der LVer zu ordnungsbehördlichen Prüfrechten in WfbM

Die dem zuständigen MAGS übersandte Resolution der LVer zur Einrichtung von ordnungsbehördlichen Prüfrechten analog einer WTG-Behörde ist von dort aktiv aufgegriffen worden, korrespondiert sie doch auch als weiterer Schritt mit der Initiative des Landes im AG BTHG NRW, Prüfmöglichkeiten der LVe ausdrücklich einzuräumen, aber auch einzufordern (anlasslose Prüfung).

Um aber eine solche ordnungsbehördliche Prüfung sinnvoll in das Gesamtkonzept einpassen zu können, hat ein erstes Gespräch zur Klärung der konkreten Notwendigkeiten unter Beteiligung der LVe stattgefunden. Dabei wurde dargestellt, welche staatlichen Stellen

- Arbeitsschutz
- Lebensmittelaufsicht
- ...

bereits heute auch in den WfbM regelmäßig im Rahmen ihrer Zuständigkeiten prüfen.

Hinzu kommen die Prüfmöglichkeiten der LVe, die bereits in der Vergangenheit Beschwerden im Einzelfall, aber auch Auffälligkeiten aus den regelmäßigen Kontakten zum Anlass genommen haben, einzelne Themen aufzugreifen und (im Rheinland) in Zielvereinbarungen umzusetzen. Hier haben auch die Stärkung der Werkstattkräfte sowie die Einführung der Frauenbeauftragten in WfbM eine besondere Bedeutung, da auch durch diese Beschwerden und Anmerkungen direkt an die Geschäftsführung, aber auch an den LVR herangetragen werden und Anlass für eine Überprüfung bieten.

Darüber hinaus wurden Sachverhalte auch mit der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit als Genehmigungsbehörde für die WfbM aufgegriffen und verfolgt, so z.B. auch ein vorübergehender Belegungsstopp ausgesprochen und auch umgesetzt.

Ergänzend sind die neuen Prüfrechte/-pflichten aus § 128 SGB IX zu nennen, die derzeit konzeptionell ausgestaltet und dann in Folge umgesetzt werden.

Zu prüfen ist, inwieweit eine staatliche Prüfinstanz die für die Resolution, aber auch die Wallraff-Berichterstattung ursächlichen Sachverhalte tatsächlich hätte feststellen und ihnen besser begegnen können.

Abzuwägen ist aber auch, inwieweit staatliche Sanktionsmöglichkeiten tatsächlich zielführend sein können:

Ordnungsgeld ist aus dem Arbeitsergebnis zu finanzieren, würde also zu Lasten der Entgelte der Werkstattbeschäftigten gehen.

Schließung von WfbM bzw. einzelnen Betriebsstätten erscheint gleichfalls problematisch, da bei den regional aufgestellten WfbM-Versorgungsgebieten eine Kompensation in der Region kaum realisierbar ist – den Beschäftigten also kurzfristig kein Alternativangebot gemacht werden könnte.

Vor diesem Hintergrund wurde vorgeschlagen, zunächst neben den bisherigen Aktivitäten

- die Prüfkonzpte der LVe zu erarbeiten und zu erproben
- eine stärkere Abstimmung zwischen den LV und den staatlichen Kontrollinstanzen zu etablieren. In der zweiten Jahreshälfte sollten die Gespräche dann erneut aufgenommen und die Überlegungen auf der Basis der dann vorhandenen Erfahrungen (Prüfungslücken) konkretisiert werden.

Sozialausschuss 10.03.2020,
hier: Sprechzettel zum Zuständigkeitswechsel

Umstellung I: Eine erste Erfolgsbilanz

Zum 01.01.2020 ist die dritte Stufe des Bundesteilhabegesetzes in Kraft getreten. Es galt, zu diesem Stichtag die Umstellung I zu bewerkstelligen – die Trennung der existenzsichernden Leistungen von den Fachleistungen der Eingliederungshilfe – und die Zuständigkeitsveränderungen zwischen örtlicher und überörtlicher Ebene umzusetzen. Der Eingliederungshilfeträger LVR hat unter großen Kraftanstrengungen aller beteiligten Mitarbeitenden eine Vielzahl von Aufgaben erfüllt, um die Umstellung für Leistungsberechtigte und Leistungserbringer im Rheinland so einfach wie möglich zu gestalten. Folgende erste, stichwortartige Zwischenbilanz, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt und sich auf das Dezernat 7 konzentriert, soll einen Eindruck geben, was im Zusammenwirken aller geleistet und geschafft wurde:

- Alle Empfänger*innen von Grundsicherungsleistungen im Rheinland haben ihre Anträge fristgerecht stellen können. Dies ist vor allem auf die Absprachen mit den Mitgliedskörperschaften und dem MAGS zum vereinfachten Verfahren und die Einbindung der Leistungserbringer zurückzuführen.
- Entgeltumstellung nach Trennung der Leistungen: Die pünktliche Zahlbarmachung der Fachleistungen an die Leistungserbringer ist gesichert, die Umstellung der Entgelte mit der überwiegenden Mehrheit der Einrichtungen und Dienste ist gelungen. Zuvor sind rund 500 Leistungsvereinbarungen und Vergütungsvereinbarungen abgestimmt und abgeschlossen worden. Es wurde jedoch auch deutlich, dass eine Zahl von Vereinbarungen noch einmal überprüft und an tatsächliche Gegebenheiten angepasst werden muss.
- Regelungen mit Leistungserbringern für Übergangszeiträume vereinbart: Zu allen Leistungen des Landesrahmenvertrages, die erst zu einem späteren Zeitpunkt fachlich umgestellt werden, sind neue Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen für den Übergang abgestimmt und größtenteils umgesetzt worden. Dies betrifft insbesondere die ambulanten Angebote der Eingliederungshilfe, die Leistungen für Kinder- und Jugendliche, zur Tagesstruktur, zur Teilhabe am Arbeitsleben und andere.
- Für 250 Leistungsberechtigte konnten Leistungen der Hilfe zur Pflege in einer SGB XI-Einrichtung gewährt werden.
- Die Fallübernahme von den örtlichen Trägern ist gelungen: Das Dezernat hat aufgrund der neuen Zuständigkeiten insgesamt rund 1.700 neue Fälle in den Bereichen Pflegefamilien, ambulante Pflege und ambulante Assistenzleistungen übernommen und ins Fachverfahren eingepflegt; bei rund 3.000 Fällen im Bereich der ambulanten Assistenzleistungen, für die die Zuständigkeit vom örtlichen Träger auf den LVR übergegangen ist, muss noch die Übertragung nach Anlei erfolgen.
- Für Fallübergaben und Adressverteiler wurden mehr als 700 Auswertungen gefahren und Excel-Listen erstellt.

- Die Satzung zur Umsetzung des AG BTHG NRW, die die Heranziehung der örtlichen Träger regelt, ist in Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern erarbeitet, abgestimmt und durch die Landschaftsversammlung am 16.12.2019 verabschiedet worden.
- Die Kooperationsvereinbarungen mit den örtlichen Trägern wurden intensiv vorbereitet und sind in vielen Regionen bereits bald unterschriftsreif.
- Mehr als 100.000 Infoschreiben wurden allein in den letzten Monaten an Leistungsberechtigte, Leistungserbringer und andere Adressaten, wie Rentenkassen, Wohngeldstellen etc. verschickt. Damit haben wir Betroffene und Fachleute zielgruppenspezifisch über die anstehenden Veränderungen und Handlungsschritte informiert.
- Gut 5.000 Anrufe haben die Teamleitungen an der BTHG-Hotline des Dezernates 7 seit August beantwortet; im direkten Gespräch konnten sie Unsicherheiten nehmen und beruhigen. Mit 1.340 Anrufen im Monat wurde im Januar ein Rekord verzeichnet. Im Februar gingen die Anruferzahlen wieder zurück: Im Schnitt melden sich jedoch immer noch etwa 30 Anrufer*innen pro Tag. Die absolute Zahl für die Hotline August 2019 – Februar 2020 ist 5.031.
- Seit November ist die BTHG-Webpage online – www.bthg.lvr.de - die das Dezernat 7 gemeinsam mit dem Dezernat 4 und dem Fachbereich 03 erstellt und befüllt hat. 24.000 Besucher*innen fanden bis Ende Februar hier bisher bereits Antworten zu ihren BTHG-Fragen.

71.00/ 70.10

11.03.2020

Claudia Manns/ Isabel Pflugrad

Neu: Stand 11.03.2020**Umfrage bei den Mitgliedskörperschaften****Hier: Trennung der Fachleistungen und der existenzsichernden Leistungen und die Umsetzung des Zuständigkeitswechsels im Zuge des BTHG zum 1. Januar 2020**

In der Zeit vom 17. Februar bis 4. März 2020 hat das LVR-Dezernat Soziales bei den Mitgliedskörperschaften eine Online-Befragung zur Umsetzung der Trennung der Fachleistungen und der existenzsichernden Leistungen und des Zuständigkeitswechsels im Zuge des BTHG zum 1. Januar 2020 durchgeführt.

Im Ergebnis haben sich 21 der 26 Mitgliedskörperschaften an der Umfrage beteiligt (= Rücklaufquote von rund 80 Prozent):

Bonn, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Solingen, Wuppertal, Kreis Düren, Rhein-Erft-Kreis, Kreis Euskirchen, Kreis Heinsberg, Kreis Kleve, Kreis Mettmann, Rhein-Kreis Neuss, Oberbergischer Kreis und Kreis Viersen

Einzelne Teilnehmende haben nicht alle Fragen vollständig beantworten können. Ihre zusammenfassende Einschätzung ist in die Bewertung dennoch mit eingeflossen.

Auf der Grundlage der nachfolgenden Rückmeldungen aus den Mitgliedskörperschaften kann zum Jahreswechsel 2019/2020 eine positive Umstellungsbilanz gezogen werden:

I Umsetzung der Trennung der Fachleistungen und der existenzsichernden Leistungen

Insgesamt beurteilen **drei Viertel** der Teilnehmenden die **Umsetzung** der Trennung der Leistungen als **überwiegend beziehungsweise sehr erfolgreich**.

Ausschlaggebend für diese Bewertung ist unter anderem der prozentuale Anteil der erwarteten Anträge auf Existenzsicherung nach dem SGB XII, der zum 1. Januar 2020 tatsächlich zur Auszahlung gekommen ist.

- In etwas mehr als der Hälfte der Mitgliedskörperschaften wurden (fast) alle erwarteten Anträge (= 90 % und mehr) zum 1. Januar 2020 zahlbar gemacht.
- Weitere sieben Mitgliedskörperschaften melden, dass zwischen 70 und 89 Prozent zahlbar gemacht wurden.
- Lediglich in einzelnen kreisangehörigen Gemeinden wurden weniger als 60 Prozent der Anträge zahlbar gemacht.

Die Rückmeldungen zeigen insgesamt einen **hohen Anteil zahlbar gemachter Anträge**. Alle Mitgliedskörperschaften haben bestätigt, dass sie besondere personelle und/oder organisatorische **Maßnahmen** ergriffen haben, um die Sozialhilfezahlungen zum 1. Januar 2020 sicher stellen zu können.

Sofern Anträge auf existenzsichernde Leistungen bisher **noch nicht bewilligt** werden konnten, waren hierfür im wesentlichen folgende Gründe verantwortlich:

- Fehlende Unterlagen, zum Beispiel Einkommensunterlagen
- fehlender Mietvertrag/ fehlende Mietbescheinigung
- fehlende Bearbeitungszeit/ fehlende Personalressourcen

In etwa der Hälfte der Mitgliedskörperschaften gab es **häufig oder sehr häufig Kritik und Beschwerden** seitens der Leistungsberechtigten oder/ und der Betreuerinnen und Betreuer zur Trennung der Fachleistungen und Existenzsicherung.

Die Hauptkritikpunkte waren dabei:

- überwiegendes Unverständnis für die Trennung der Leistungen
- unklare beziehungsweise nicht nachvollziehbare Zuständigkeiten (keine Leistungen aus „einer Hand“)
- hoher bürokratischer Aufwand, Überforderung beim Antragsverfahren
- unzureichende Kommunikation und Information des LVR
- geringer Barmittelverbleib durch nicht nachvollziehbare Kostenforderung der Anbieter
- verspätete Übermittlung der Mietverträge durch die Einrichtungen

Die Mitgliedskörperschaften haben zudem folgende Themen identifiziert, die bei der weiteren Realisierung der Trennung der Leistungen in den kommenden Wochen und Monaten als schwierig eingeschätzt werden:

- Warmmiete liegt über 125 % der durchschnittlichen angemessenen Warmmiete eines Ein-Personenhaushaltes (11 Nennungen)
- Mehrbedarf bei Mittagsverpflegung in Werkstätten für Menschen mit Behinderung / vergleichbaren tagesstrukturierenden Angeboten (7 Nennungen)
- zu geringe Barmittel der Leistungsberechtigten (5 Nennungen)

Weitere Themen:

- Geltendmachung von Mehrbedarfen
- Zuständigkeitsunklarheiten, zum Beispiel Feststellung der Zuständigkeiten (letzter gewöhnlicher Aufenthalt) bei Personen, die schon lange in einer besonderen Wohnform leben
- Kautions
- formgleiche Widersprüche, in denen die Regelbedarfsstufe 1 statt der gesetzlich vorgesehenen Stufe 2 eingefordert wird
- Wunsch nach Direktzahlung aller Sozialleistungen an die Betreiber der besonderen Wohnformen
- Personalmangel

Die Abstimmung und Kommunikation mit dem LVR-Dezernat Soziales zur Vorbereitung der Trennung der Fachleistungen und der Existenzsicherung wurde wie folgt bewertet:

- Die Abstimmung und Kommunikation wurde in 40 Prozent der Rückmeldungen als überwiegend bzw. sehr hilfreich eingestuft.
- Etwas mehr als die Hälfte der Mitgliedskörperschaften wählte die mittlere Kategorie „teils/teils“.

II Umsetzung der Fallübergaben aufgrund der Zuständigkeitsverlagerung an den LVR

Zur Bewertung des Fallübergabeprozesses standen den Mitgliedskörperschaften verschiedene Kategorien von „sehr problematisch“ bis „sehr erfolgreich“ zur Verfügung.

Der Prozess wurde von etwas mehr als der Hälfte der Mitgliedskörperschaften als überwiegend oder sehr erfolgreich bewertet. Fast alle anderen Mitgliedskörperschaften wählten die mittlere Kategorie „teils/teils“.

Die Mitgliedskörperschaften, die an der Umfrage teilgenommen haben, erhalten auf Wunsch das zusammengefasste Umfrageergebnis für die Beratung/Vorstellung in ihren politischen Gremien.

CBH Rechtsanwälte | Bismarckstraße 11-13 | 50672 Köln

Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Herrn Matthias Münning, Frau Juliana Lamotte,
Frau Dana Rempe

per E-Mail: matthias.muenning@lwl.org;
juliana.lamotte@lwl.org
dana.rempe@lwl.org

Landschaftsverband Rheinland

Herrn Dirk Lewandrowski, Frau Gabriele von Berg, Frau
Martina Krause

per E-Mail: dirk.lewandrowski@lvr.de
gabriele.vonberg@lvr.de
martina.krause@lvr.de

Stadt Dortmund

Herrn Dirk Otto Arndts, Herr Jörg Süshardt,
Frau Sabine Kübler

per E-Mail: darndts@stadtdo.de
jsueshardt@stadtdo.de
skuebler@stadtdo.de

Stadt Essen

Herrn Hartmut Peltz, Herrn Klaus Engels, Herr Uwe Silzer,
Frau Dr. Uta Loewenich

per E-Mail: hartmut.pelz@sozialamt.essen.de
klaus.engels@sozialamt.essen.de
uwe.silzer@sozialamt.essen.de
uta.loewenich@rechtsamt.essen.de

Ennepe-Ruhr-Kreis

Frau Astrid Hinterthür, Herrn Joel Stieglitz

per E-Mail: a.hinterthuer@en-kreis.de
j.stieglitz@en-kreis.de

Rhein-Sieg-Kreis

Herrn Stephan Liermann, Herrn Dieter Schmitz

per E-Mail: stephan.liermann@rhein-sieg-kreis.de
dieter.schmitz@rhein-sieg-kreis.de

KÖLN

BERLIN

HAMBURG

MÜNCHEN

STUTTGART

COTTBUS

KÖLN
BERLIN
HAMBURG
STUTTGART
MÜNCHEN
COTTBUS

Bismarckstraße 11-13 | 50672 Köln | T +49 221 95 190-0 | koeln@cbh.de
Franklinstraße 28/29 | 10587 Berlin | T +49 30 88 67 25-60 | berlin@cbh.de
Tesdorpfstraße 8 | 20148 Hamburg | T +49 40 41 42 99-0 | hamburg@cbh.de
Calwer Straße 11 | 70173 Stuttgart | T +49 711 86 06 79-0 | stuttgart@cbh.de
Ismaninger Straße 65a | 81675 München | T +49 89 24 88 200-50 | muenchen@cbh.de
Sandower Straße 17 | 03044 Cottbus | T +49 355 38 102-0 | cottbus@cbh.de

CBH Rechtsanwälte
Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Amtsgericht Essen PR 3164
www.cbh.de

 www.iurope.eu

Deutscher Städtetag

Frau Verena Göppert ,Herrn Stefan Hahn, Frau Friederike Scholz,
Frau Katharina Suhren

per E-Mail: verena.goeppert@staedtetag.de
stefan.hahn@staedtetag.de
friederike.scholz@staedtetag.de
katharina.suhren@staedtetag.de

Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Herrn Martin Schenkelberg

per E-Mail: martin.schenkelberg@lkt-nrw.de

Registernummer
40-00118/19 224/di

Telefon
+49.221.95190-84

Telefax
+49.221.95190-94

E-Mail
j.hentschel@cbh.de
s.boettger@cbh.de

Ansprechpartner
Dr. Jochen Hentschel
Sara Boettger

Köln, den 19. Februar 2020

Verfassungsbeschwerde AG-BTHG NRW

Sehr geehrte Damen und Herren,

beigefügt übersenden wir Ihnen den **Schriftsatz** des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kenntnisnahme.

Das Land macht die Unzulässigkeit und Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerde geltend, insbesondere rügt es die Beschwerdebefugnis der Kreise und kreisfreien Städte, mangelnde Substantiierung des Sachvortrags und die mangelnde Konnexitätsrelevanz der aufgeführten Belastungen.

Das Land regt zudem das Ruhen des Verfahrens an, bis die Kostenevaluation nach Art. 23 Abs. 4 BTHG und Art. 8 AG-BTHG NRW abgeschlossen und vom Land gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Beschwerdeführern bewertet worden sind.

Wir werden den Schriftsatz nun im Detail auswerten und uns zur Absprache des weiteren Vorgehens mit Ihnen in Verbindung setzen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Jochen Hentschel
Rechtsanwalt

gez. Sara Boettger
Rechtsanwältin



1) mzu
2) wv41

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Verfassungsgerichtshof NRW • Postfach 6309 • 48033 Münster

CBH Cornelius, Bartenbach,
Haesemann & Partner
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Bismarckstraße 11 - 13
50672 Köln

Hausanschrift
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster
Telefon
(0251) 505-0
Durchwahl
(0251) 505-259
Telefax
(0251) 505-229
e-mail: verfgh@ovg.nrw.de

Datum: 14. Februar 2020

Geschäfts-Nr.: VerfGH 42/19
(Bitte bei allen Schreiben angeben)

Sehr geehrte Damen und Herren Rechtsanwälte,

in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe, des Landschaftsverbands Rheinland, der Stadt Dortmund, der Stadt Essen, des Ennepe-Ruhr-Kreises und des Rhein-Sieg-Kreises,

Bestimmungen des Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes verstießen gegen das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung,

- VerfGH 42/19 -

übersende ich Ihnen anliegende Abschrift des Schriftsatzes des Prozessbevollmächtigten der Landesregierung vom 10.02.2020 mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Sie werden gebeten, zur Frage des Ruhens des Verfahrens Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Brandts



Beglaubigt
Melchers, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Prof. Dr. Jörg Ennuschat
Kranenbergstr. 78
58452 Witten
Tel: 0234-32 25275 oder 02302-390028
Fax: 0234-32 14282
e-mail: joerg.ennuschat@rub.de

Witten, den 10.2.2020



An den
Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster

eingescannt

Im

Verfassungsbeschwerdeverfahren wegen der Behauptung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, des Landschaftsverbandes Rheinland, der Stadt Dortmund, der Stadt Essen, des Ennepe-Ruhr-Kreises und des Rhein-Sieg-Kreises,

Bestimmungen des Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes verstießen gegen das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung

– VerfGH 42/19 –,

nehme ich für die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen wie folgt Stellung: Die Verfassungsbeschwerden sind unzulässig (unten B.) und unbegründet (unten C.). Bevor auf Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerden eingegangen wird, soll der einfachrechtliche Hintergrund der Verfassungsbeschwerden skizziert werden (unten A.). Vorangestellt sei eine Inhaltsübersicht.

Ich rege überdies das Ruhen des Verfahrens an, bis die Kostenevaluationen nach Art. 25 Abs. 4 BTGH und Art. 8 AG-BTHG NRW abgeschlossen und vom Land gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Beschwerdeführern bewertet worden sind.

INHALTSÜBERSICHT

A.	ZUM EINFACHRECHTLICHEN HINTERGRUND DER VERFASSUNGSBESCHWERDEN	5
I.	Von den Beschwerdeführern geltend gemachte Belastungen infolge von Vorgaben des BTHG	5
1.	Leistungen zur sozialen Teilhabe, § 113 SGB IX	5
2.	Leistungen zur Teilhabe an Bildung, § 112 SGB IX	6
3.	Teilhabeplanverfahren, § 19 ff. SGB IX, Gesamtplanverfahren, § 117 SGB IX, Beratung und Unterstützung, § 106 SGB IX	7
4.	Budget für Arbeit, § 61 SGB IX	8
5.	Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes, § 59 SGB IX	9
6.	Einführung einer Frauenbeauftragten in Werkstätten für Behinderte, § 222 Abs. 5 SGB IX	10
7.	Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung, § 128 Abs. 1 SGB IX	10
8.	Eingeschränkte Pflicht zum Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens, §§ 135 ff. SGB IX	11
9.	Datenerhebungen und Auskunftspflicht für die Bundesstatistik, §§ 143 ff. SGB IX	12
10.	Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen	12
11.	Zwischenfazit: grundsätzliche Fortführung des bisherigen bundesrechtlichen Aufgabenbestands mit nur punktuellen Aufgabenerweiterungen durch das BTHG	14
II.	Von den Beschwerdeführern geltend gemachte Belastungen infolge von Vorgaben des AG-BTHG NRW	15
1.	Verteilung der Zuständigkeiten zwischen überörtlicher und örtlicher Ebene durch das AG-BTHG NRW	15
a)	Beibehaltung der bisherigen sachlichen Zuständigkeiten	15
b)	Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit von der örtlichen auf die überörtliche Ebene („Hochzonung“)	16
c)	Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit von der überörtlichen auf die örtliche Ebene („Herunterzonung“)	17
d)	Heranziehung der Kreise und kreisfreien Städte durch die Landschaftsverbände, § 2 AG-SGB IX NRW	18
2.	Punktueller Konkretisierung bereits bestehender Aufgaben und Pflichten durch das AG-BTHG NRW	19
a)	Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Eingliederungshilfe und den Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, § 5 AG-SGB IX NRW	19
b)	Qualitätsprüfung, § 8 AG-SGB IX NRW	20
3.	Zwischenfazit: vielfach im Ergebnis keine Zuständigkeitsänderungen infolge des AG-BTHG NRW	20
B.	UNZULÄSSIGKEIT DER KOMMUNALEN VERFASSUNGSBESCHWERDEN	21
I.	Zum Beschwerdegegenstand: ausweislich des Hauptantrages ausdrücklich nur § 1 AG-SGB IX NRW	21
II.	Zur Beschwerdebefugnis	21
1.	Begründungs- und Substantiierungspflichten der Beschwerdeführer	22
2.	Schon im Ansatz keine hinreichende Substantiierung der geltend gemachten Belastungen	23
a)	Keine nachvollziehbare Herleitung der Zahlenangaben	23
b)	Widersprüchlichkeiten der Zahlenangaben	24
aa)	Widersprüchlichkeiten innerhalb der Beschwerdeschrift	24
bb)	Widersprüchlichkeiten mit Blick auf Zahlenangaben außerhalb der Beschwerdeschrift	25

(1)	Widersprüche der Beschwerdeschrift zu Angaben der Gesetzesbegründung zum BTHG	25
(2)	Widersprüche der Beschwerdeschrift zu Angaben in der eigenen Haushaltsplanung der Beschwerdeführer	26
3.	Kein hinreichend substantiierter Vortrag zur Kausalität von § 1 AG-SGB IX NRW für die geltend gemachten Belastungen	26
a)	Keine Abschichtung zu Mehrausgaben, die durch den Bundesgesetzgeber verursacht sind	27
b)	Keine Abschichtung zu Mehrausgaben, welche auf exogenen Faktoren beruhen	28
4.	Kein hinreichend substantiierter Vortrag zu Entlastungen infolge des BTHG	28
5.	Wegen fehlender Substantiierung wären umfangreiche Ermittlungen des VerfGH NRW erforderlich	30
III.	Zwischenfazit zur Zulässigkeit	31

C. **UNBEGRÜNDETHEIT DER KOMMUNALEN VERFASSUNGSBESCHWERDEN** 31

I.	Zum konnexitätsrelevanten Sachverhalt	31
1.	Konnexitätsrelevante Verpflichtung	32
a)	Neue Aufgaben oder wesentliche Veränderung bestehender Aufgaben	32
b)	Verpflichtung durch Gesetz oder Rechtsverordnung des Landes	33
aa)	Landesrechtliche Zuständigkeitsnorm nur im „Sonderfall“ als konnexitätsrelevante Verpflichtung im Falle einer bundesrechtlichen Aufgabenerweiterung	33
bb)	Konstellationen, in denen in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein „Sonderfall“ bejaht oder verneint worden ist	34
cc)	Schutz- und Warnfunktion des Konnexitätsprinzips und ihre Bedeutung für die Bejahung oder Verneinung eines „Sonderfalls“	37
dd)	Konsequenz: „Sonderfall“ nur, soweit § 1 AG-SGB IX NRW eine Hoch- oder Herunterzonung bewirkt, aber nicht bei gleichbleibender Zuständigkeit	38
2.	Konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung	40
3.	Konnexitätsrelevante finanzielle Belastung	40
a)	Gesamtbetrachtung aller betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände	41
b)	Ausscheiden von Mehrbelastungen ohne konnexitätsrelevanten Kausalzusammenhang	42
c)	Begrenzung der Mehrbelastung auf notwendige, durchschnittliche Aufwendungen	43
d)	Saldierung von Mehrbelastungen und Entlastungen unter Einbeziehung der finanziellen Wechselwirkungen zwischen den Landschaftsverbänden sowie den Kreisen und kreisfreien Städten	44
aa)	Überblick über die zu saldierenden Be- und Entlastungen	45
bb)	Konsequenzen für die Landschaftsverbände	45
cc)	Konsequenzen für die Kreise und kreisfreien Städte	47
dd)	Weitere Entlastungen infolge des BTHG	48
e)	Gesetzgeberische Einschätzung: keine wesentlichen Belastungen infolge des AG-BTHG NRW	49
aa)	Einschätzung der Belastungen und Entlastungen durch den Landesgesetzgeber	49
bb)	Die gesetzgeberische Einschätzungsprärogative und ihre Folgen	51
cc)	Reichweite und Grenzen der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative	52
dd)	Anwendung der vorstehend genannten Maßstäbe: gesetzgeberische Einschätzung ist nicht zu beanstanden	53
(1)	Nicht ausräumbare tatsächliche Unsicherheiten	53
(2)	Verwendung der während des Gesetzgebungsverfahrens besten verfügbaren Datengrundlage	55
(3)	Keine offensichtlich fehlerhaften Daten und keine offensichtlich fehlerhafte Prognose	56
(4)	Dringender Handlungsbedarf des Gesetzgebers	57
f)	Gesetzgeberische Pflichten zur Beobachtung und Nachbesserung	58

	4
g) Zwischenfazit: keine konnexitätsrelevante wesentliche Mehrbelastung	59
4. Zwischenfazit: kein konnexitätsrelevanter Sachverhalt gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW	59
II. Zur Rechtsfolgenseite des Art. 78 Abs. 3 LV NRW	60
1. Mangels konnexitätsrelevanten Sachverhalts keine Pflichten zur Kostendeckungsregelung und zur Kostenfolgeabschätzung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW, aber Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	61
2. Bei Annahme eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts: Konkretisierung der Pflichten aus dem Konnexitätsprinzip i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW anhand der tatsächlichen Umstände zu einer Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	61
a) Überblick über den Inhalt der Pflichten aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW	61
b) Konkretisierung des Pflichtenumfangs vor dem Hintergrund der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse	62
3. Erfüllung der gesetzgeberischen Nachermittlungs- und Beobachtungspflicht	63
a) Berücksichtigung der Evaluation durch den Bund gem. Art. 25 Abs. 4 BTHG	63
b) Evaluation der Kostenfolgen von BTHG und AG-BTHG NRW durch das Land gem. Art. 8 AG-BTHG NRW	64
aa) Evaluation der Kosten der Umsetzung des BTHG in NRW	65
bb) Evaluation der Zuständigkeit der Trägerschaft für die Eingliederungshilfe	66
cc) Durchführung der Evaluationen in partnerschaftlicher Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und Landschaftsverbänden sowie Mitwirkungsobliegenheiten der betroffenen kommunalen Körperschaften	67
d) Zwischenfazit: keine Verletzung der (vorgelagerten) Pflichten aus dem Konnexitätsprinzip	68
D. FAZIT	69

A. Zum einfachrechtlichen Hintergrund der Verfassungsbeschwerden

Den einfachrechtlichen Hintergrund der Verfassungsbeschwerden bilden im Kern folgende Gesetze:

- das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen – Bundesteilhabegesetz (BTHG) vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234; mit nachf. Änd.),
- sowie das Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes vom 21.7.2018 (AG-BTHG NRW, GV. NRW S. 414).

Die Beschwerdeführer machen mit Blick auf die Regelungen beider Gesetze Belastungen geltend.

I. Von den Beschwerdeführern geltend gemachte Belastungen infolge von Vorgaben des BTHG

Das BTHG enthält u.a. Änderungen des SGB IX und des SGB XII. Zum 1.1.2020 wurde die Eingliederungshilfe aus dem SGB XII herausgelöst und in das SGB IX überführt. Betroffen sind bundesgesetzliche Aufgabennormen, die teils mehr oder weniger unverändert blieben, teils konkretisiert und ergänzt wurden. Die Beschwerdeschrift stellt die im Folgenden genannten Regelungen sowie die damit vorgeblich verbundenen neuen Belastungen in den Vordergrund.

1. Leistungen zur sozialen Teilhabe, § 113 SGB IX

Seit dem 1.1.2020 gilt für die Leistungen zur sozialen Teilhabe insbesondere § 113 SGB IX. Es handelt sich nicht um eine völlig neue Leistung der Eingliederungshilfe. Vielmehr werden durch § 113 SGB IX im Wesentlichen die zuvor in § 54 SGB XII a.F., § 55 SGB IX a.F. und der EinglHV enthaltenen Inhalte zusammengefasst.¹ Eine Leistungsausweitung beabsichtigte der Bundesgesetzgeber damit nicht:²

„Um den mit der Personenzentrierung einhergehenden Anforderungen optimal und so konfliktfrei wie möglich Rechnung zu tragen, wird

¹ Zinsmeister, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 5. Aufl. 2019, §§ 113-116 Rn. 1.

² BT-Drs. 18/9522, S. 285.

daher durch eine in Teil 1 geregelte Zusammenführung und Konkretisierung der in verschiedenen Sozialgesetzbüchern und in ergänzenden Verordnungen verorteten Regelungen größtmögliche Transparenz und Rechtssicherheit geschaffen. Dabei werden alle in der Praxis gewährten Leistungen der Sozialen Teilhabe abgebildet, unabhängig davon, ob sie im bisherigen offenen Leistungskatalog benannt oder unbenannt sind.“

Wer Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe (hier: Leistungen zur sozialen Teilhabe) hat, ergibt sich seit dem 1.1.2020 aus § 99 SGB IX. Die Leistungen zur sozialen Teilhabe zählen zum Aufgabenbereich des Trägers der Eingliederungshilfe (vgl. § 90 Abs. 1, 5 SGB IX). Wer Träger der Eingliederungshilfe ist, bestimmt gem. § 94 Abs. 1 SGB IX das Land (dazu unten A. II. 1.).

2. Leistungen zur Teilhabe an Bildung, § 112 SGB IX

Für Leistungen zur Teilhabe an Bildung greift seit dem 1.1.2020 § 112 SGB IX. Vorgängerregelungen waren im Sozialhilferecht § 19 Abs. 3 i.V.m. §§ 53, 54 Abs. 1 SGB XII i.V.m. § 12 ff. EinglHV.³

Die Beschwerdeschrift (Bl. 18) gibt an, dass die neuen Regelungen weiter reichen als das bisherige Recht und nennt als Beispiel das Masterstudium und die Promotion. Demgegenüber ist hervorzuheben, dass schon nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 EinglHV a.F. die Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf i.S.d. § 54 Abs. 1 SGB XII auch die Hilfe zur Ausbildung an einer Hochschule umfasste. Dazu zählte schon nach alter Rechtslage ein Master-Studium.⁴ Selbst die Förderung einer Promotion kam bereits nach früherer Rechtslage auf Grundlage von § 54 Abs. 1 SGB XII in Betracht.⁵

Da die Leistungen zur Teilhabe an Bildung an sich nicht neu sind, führt die Regelung in § 112 SGB IX deshalb grundsätzlich auch zu keiner neuen Aufgabe. Die Neuregelung beinhaltet vielmehr gesetzliche Klarstellungen, die vor allem die einzelfallbezogene Entscheidungspraxis der Sozialgerichte aufgreifen und umsetzen. Das betrifft insbesondere den Bereich der Weiterbildung z.B. in Form von Master-Studiengängen.

³ Zinsmeister, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 5. Aufl. 2019, § 112 Rn. 1.

⁴ Siehe Bieritz-Harder, SGB 2017, 491 (494): „Ein Masterstudium, das den Anforderungen des § 7 Abs. 1a BAföG genügt, ist somit bereits nach bisherigem Recht auch im Rahmen des § 54 Abs. 1 Nr. 2 SGB XII grundsätzlich förderungsfähig.“

⁵ BSG, Urteil vom 24.2.2016 – B 8 SO 18/14 R, juris Rn. 20.

Eine Möglichkeit zur Begrenzung der finanziellen Auswirkungen bietet die durch das BTHG gesetzlich ermöglichte Regelung der gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen (das sogenannte Poolen gem. § 112 Abs. 4 SGB IX).

Die Anspruchsberechtigung folgt wiederum aus § 99 SGB IX. Die Leistungen zur Teilhabe an Bildung fallen in den Aufgabenbereich des Trägers der Eingliederungshilfe (vgl. § 90 Abs. 3 SGB IX), der gem. § 94 Abs. 1 SGB IX bestimmt wird (dazu unten A. II. 1.).

3. *Teilhabeplanverfahren, § 19 ff. SGB IX, Gesamtplanverfahren, § 117 SGB IX, Beratung und Unterstützung, § 106 SGB IX*

Wenn Leistungen verschiedener Leistungsgruppen oder mehrerer Rehabilitationsträger erforderlich sind, muss der leistende Rehabilitationsträger gem. § 19 SGB IX (in Kraft seit dem 1.1.2018) einen Teilhabeplan erstellen. Die Vorschrift des § 19 SGB IX gleicht teils bis in den Wortlaut hinein der Vorgängervorschrift des § 10 SGB IX a.F. zur Koordinierung von Leistungen. § 19 SGB IX fungiert ausweislich der Gesetzesbegründung als Konkretisierung der bisherigen Regelung.⁶

Die Vorgaben für das sog. Gesamtplanverfahren gem. §§ 117 ff. SGB IX gelten seit dem 1.1.2020. Zuvor gab es eine zweijährige Übergangsregelung (§§ 141 ff. SGB XII). § 117 SGB IX findet darüber hinaus in § 58 SGB XII eine Vorgängerregelung, die schon seit 2005 die Aufstellung eines Gesamtplans vorschreibt. § 117 SGB IX knüpft nach dem Willen des Gesetzgebers an die Regelungen des bisherigen § 58 SGB XII an, erweitert und präzisiert diese.⁷

§ 106 SGB IX (Beratung und Unterstützung) konkretisiert seit dem 1.1.2020 die bisher in § 11 SGB XII geregelte Beratung und Unterstützung durch den Träger der Eingliederungshilfe.⁸

Der Träger der Eingliederungshilfe ist für die Erstellung eines Gesamtplans und für die Beratung und Unterstützung gem. §§ 106, 121 SGB IX sowie als leistender Rehabilitationsträger für die Erstellung eines Teilhabepplans gemäß §§ 19 Abs. 2 i.V.m. 6 Abs. 1 Nr. 7 SGB IX verantwortlich.

⁶ BT-Drs. 18/9522, S. 239; ähnlich *Jabben*, in: Neumann/Pahlen/Winkler/Jabben, SGB IX, 13. Aufl. 2018, § 19 Rn. 1.

⁷ BT-Drs. 18/9522, S. 287.

⁸ *Zinsmeister*, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 5. Aufl. 2019, §§ 99-108 Rn 34.

Der Gesamtplan soll zum einen die Position des Leistungsberechtigten sowohl gegenüber dem Leistungsträger als auch gegenüber dem Leistungserbringer stärken.⁹ Zum anderen dient der Gesamtplan der Steuerung und Wirkungskontrolle.¹⁰ Der Bundesgesetzgeber erwartet deshalb vom Gesamtplanverfahren eine Effizienzrendite, d.h. kostenreduzierende Effekte auf die Leistungsausgaben und den Verwaltungsvollzug.¹¹

4. *Budget für Arbeit, § 61 SGB IX*

Nach § 58 SGB IX haben Menschen mit Behinderungen unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Zusätzlich gibt es seit dem 1.1.2018 gem. § 61 SGB IX die Möglichkeit des sog. Budgets für Arbeit. Das Budget für Arbeit stellt eine Alternative für ansonsten werkstattberechtigte Menschen mit Behinderungen dar. Dabei handelt es sich um einen Lohnkostenzuschuss, den ein Arbeitgeber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhält, wenn er einen Menschen mit Behinderungen sozialversicherungspflichtig und gegen tarifvertragliche oder ortsübliche Entlohnung beschäftigt. Anstatt Werkstattkosten werden somit Lohnkostenzuschüsse übernommen. Verpflichtet, diesen Lohnkostenzuschuss zu leisten, ist meist der Träger der Eingliederungshilfe (vgl. § 63 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 SGB IX).¹²

Wenn ein Berechtigter anstelle der Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen sich für das Budget für Arbeit entscheidet, führt dies zu keiner Kostensteigerung für den Träger der Eingliederungshilfe. § 61 Abs. 2 S. 2 SGB IX enthält einen Kostendeckel: „Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 75 Prozent des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts, höchstens jedoch 40 Prozent der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches.“ Der Lohnkostenzuschuss nach § 61 SGB IX entspricht damit in etwa den Kosten eines Werkstattplatzes in einer Werkstatt für behinderte Menschen im Rahmen des § 58 SGB IX.¹³

⁹ BT-Drs. 18/9522, S. 287.

¹⁰ BT-Drs. 18/9522, S. 287.

¹¹ BT-Drs. 19/11006, S. 21; BT-Drs. 19/16470, S. 2, 9.

¹² Jabben, in: BeckOK-Sozialrecht, Stand: Sept. 2019, § 63 Rn. 1.

¹³ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 256: „Durch die Begrenzung auf einen Betrag in Höhe von 40 Prozent der monatlichen Bezugsgröße ist gewährleistet, dass der Lohnkostenzuschuss in der Regel nicht höher ist als die dem Leistungsträger bei Beschäftigung in einer Werkstatt entstandenen Aufwendungen.“

Der Bundesgesetzgeber machte sich mit § 61 SGB IX ein Instrument zu eigen, das in der Praxis entstand; hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung:¹⁴

„Diese Art der Teilhabeförderung ist bereits in einigen Bundesländern unter der Bezeichnung „Budget für Arbeit“ erfolgreich erprobt worden. Deswegen wird diese eingeführte Bezeichnung beibehalten.“

In Nordrhein-Westfalen haben beide Landschaftsverbände dieses Modell vor über 10 Jahren als freiwillige Leistung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten entwickelt. Auf seiner Homepage macht der LWL hierzu folgende Angaben:¹⁵

„Beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) werden diese Leistungen schon seit etwa zehn Jahren im so genannten „LWL-Budget für Arbeit“ gebündelt, einem Förderprogramm, das Menschen mit (schweren) Behinderungen dabei hilft, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Das LWL-Modell ist einer der Vorläufer für das „Budget für Arbeit“, das im Jahr 2018 bundesweit in Kraft getreten ist.“

Hat sich seit Anfang 2018 etwas verändert, als dieses Konzept unter dem Namen „Budget für Arbeit“ in ganz Deutschland eingeführt wurde?

Die Struktur wurde etwas verändert, ja. Aus zwei Programmen mit mehreren Modulen wurde ein Programm mit vier Modulen. Insgesamt ist der Ansatz aber gleich geblieben.“

§ 61 SGB IX gießt damit in gesetzgeberische Formen, was die Landschaftsverbände in NRW bereits seit längerem praktizieren.

5. *Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes, § 59 SGB IX*

Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) erhalten ein Arbeitsförderungsgeld, das sie den bei ihnen beschäftigten Menschen mit Behinderungen zusätzlich zur eigentlichen Vergütung auszahlen. Gem. § 59 Abs. 1 S. 2 SGB IX beträgt das Arbeitsförderungsgeld seit dem 1.1.2018 monatlich 52 Euro. Zuvor gab es eine nahezu wortgleiche Vorgängerregelung in § 43 SGB IX a.F., wonach das Arbeitsförderungsgeld allerdings lediglich 26 Euro/Monat betrug. Verpflichtet ist der zuständige Rehabilitationsträger (§ 59 Abs. 1 SGB IX). Vielfach handelt es sich dabei um den Träger der Eingliederungshilfe (§ 63 Abs. 2 Nr. 4 SGB IX).

§ 59 SGB IX beschreibt also ebenfalls keine neue Aufgabe, vergrößert indessen den Leistungsumfang.

¹⁴ BT-Drs. 18/9522, S. 255.

¹⁵ Angaben nach <http://www.inklusives-arbeitsleben.lwl.org/budget-fuer-arbeit/>.

6. *Einführung einer Frauenbeauftragten in Werkstätten für Behinderte, § 222 Abs. 5 SGB IX*

Nach § 222 Abs. 5 S. 1 SGB IX wählen behinderte Frauen in jeder Werkstatt für Behinderte eine Frauenbeauftragte und eine Stellvertreterin. Diese Vorgabe gilt seit dem 1.1.2018. Zuvor gab es in einem Übergangszeitraum vom Inkrafttreten des BTHG bis zum 31.12.2017 eine identische Vorgabe in § 139 Abs. 5 SGB IX. Die weiteren in den § 222 Abs. 1 bis 4 SGB IX enthaltenen Vorgaben zur Mitbestimmung im Werkstatttatrat, zu Informationspflichten gegenüber den gesetzlichen Vertretern oder Betreuern sowie zu deren Mitwirkung gab es dem Grunde und der Zielrichtung nach schon im früheren § 54c SchwbG.¹⁶ Die Pflicht zur Etablierung einer Frauenbeauftragten stellt sich mithin nicht als völlig neue Aufgabe dar, sondern als punktuelle Erweiterung einer schon bestehenden Aufgabe.

Verpflichtete sind zunächst die Betreiber von Werkstätten für behinderte Menschen. Der Träger der Eingliederungshilfe übernimmt diese Kosten mittelbar über das Vertrags-/Vereinbarungsrecht (§ 6 Abs. 1 Nr. 7 SGB IX), wenn die Werkstatt dieses bei den Verhandlungen geltend macht.

7. *Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung, § 128 Abs. 1 SGB IX*

§ 128 Abs. 1 S. 1 SGB IX normiert eine Prüfungspflicht des Trägers der Eingliederungshilfe gegenüber dem Leistungserbringer. § 128 Abs. 1 S. 1 SGB IX beschränkt die Prüfungspflicht auf Fälle, in denen tatsächliche Anhaltspunkte für die Verletzung vertraglicher oder gesetzlicher Pflichten des Leistungserbringers vorliegen.¹⁷ Der Bundesgesetzgeber begründet das Erfordernis der Anlassbezogenheit mit dem Schutz der Berufsausübungsfreiheit des Leistungserbringers gem. Art. 12 Abs. 1 GG.¹⁸ Die Länder können gleichwohl von dieser Einschränkung auf anlassbezogene Prüfungen abweichen, z.B. regelmäßige Prüfungen vorgeben (§ 128 Abs. 1 S. 7 SGB IX [seit 1.1.2020] = § 128 Abs. 1 S. 3 SGB IX [vom 1.1.2018 bis zum 31.12.2019]).

Der Unterschied zwischen anlassbezogenen Prüfungen nach § 128 Abs. 1 S. 1 SGB IX und anlassunabhängigen Prüfungen nach § 128 Abs. 1 S. 7 SGB IX darf

¹⁶ Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 5. Aufl. 2018, § 222 Rn. 3.

¹⁷ Bieritz-Harder, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 5. Aufl. 2018, § 128 Rn. 2.

¹⁸ BT-Drs. 18/9522, S. S. 299.

jedoch nicht überschätzt werden. Einerseits muss der Träger der Eingliederungshilfe bei anlassunabhängigen Prüfungen im Rahmen der Ausübung seines Ermessens, wann und wie oft er eine Prüfung vornimmt, den Schutzgehalt der Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG berücksichtigen, was einem unverhältnismäßig engen Prüfungssturnus entgegenstünde. Andererseits muss auch ein Träger, der nur zu anlassbezogenen Prüfungen i.S.d. § 128 Abs. 1 S. 1 SGB IX berechtigt ist, sich an einem Rahmenvertrag beteiligen, der Regelungen zur Wirtschaftlichkeit und Qualität sowie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen enthalten muss (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 SGB IX).

Vor Inkrafttreten von § 128 SGB IX war § 75 Abs. 3 SGB XII anwendbar (seit 1.1.2005). Danach musste der Träger der Sozialhilfe mit dem Leistungserbringer eine Vereinbarung schließen, welche auch eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen (Prüfungsvereinbarung) umfasste (§ 75 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB XII). Der Träger der Sozialhilfe war gem. § 75 Abs. 3 S. 3 SGB XII berechtigt, die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen zu prüfen. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist das Prüfungsrecht aus § 75 Abs. 3 S. 3 SGB XII unbeschränkt.¹⁹ Damit ermöglichte § 75 Abs. 3 S. 3 SGB XII auch anlassunabhängige Prüfungen – schon vor dem Inkrafttreten von § 128 SGB IX.

Durch § 128 SGB IX ist der Bundesgesetzgeber auch dem Wunsch und den Forderungen vieler Leistungsträger nach einem wirksamen Prüfinstrument nachgekommen, weil es in der Vergangenheit oftmals nicht zu Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungsvereinbarungen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer gekommen ist.²⁰ Dabei rechnen die Leistungsträger augenscheinlich nicht damit, dass eine Pflicht zu anlassunabhängigen Prüfungen zu einer erheblichen Belastung führt (unten A. II. 2. b).

8. *Eingeschränkte Pflicht zum Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens, §§ 135 ff. SGB IX*

Nach §§ 135 ff. SGB IX (in Kraft seit 1.1.2020) werden leistungsberechtigte Personen bis zu näher festgelegten Grenzen vom Einsatz ihres Einkommens und ihres Vermögens freigestellt. Diese Regelungen treten an die Stelle der §§ 82 ff., 90 SGB XII und einer Übergangsregelung für die Jahre 2017 bis 2019 in § 60a

¹⁹ BT-Drs. 15/1514, S. 64: „Durch Satz 3 wird klargestellt, dass der Träger der Sozialhilfe ein uneingeschränktes Prüfungsrecht hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Qualität der Leistungen hat.“

²⁰ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 290, 298 f.

SGB XII.²¹

Das frühere (Sozialhilfe-)Recht sah ebenfalls bestimmte Freibeträge, aber auch die Freistellung vom Einsatz des Vermögens vor, wenn sich anderenfalls eine unzumutbare Härte einstellt (vgl. noch heute § 90 Abs. 3 SGB XII). Durch die Verlagerung der Eingliederungshilfe in das SGB IX wurden eine andere Systematik hinsichtlich des Einsatzes des eigenen Vermögens eingeführt sowie die entsprechenden Freibeträge erhöht.

9. *Datenerhebungen und Auskunftspflicht für die Bundesstatistik, §§ 143 ff. SGB IX*

Der Träger der Eingliederungshilfe ist gem. §§ 143 ff., insb. § 147 Abs. 2 SGB IX verpflichtet, zum Zwecke der Bundesstatistik bestimmte Daten zu erheben und zu übermitteln. Die Vorschriften der §§ 143 ff. SGB IX gelten seit dem 1.1.2020. In der Gesetzesbegründung zu den § 143 ff. SGB IX wird wiederholt darauf hingewiesen, dass diese Vorschriften im Wesentlichen das bisherige Recht übernehmen.²²

10. *Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen*

Die Beschwerdeschrift (Bl. 28 f.) verweist auf erhebliche Mehrbelastungen der beschwerdeführenden Kreise und kreisfreien Städte durch die Erbringung existenzsichernder Leistungen. Insoweit sei zunächst Folgendes klargestellt:²³

„[D]ie überwiegende Mehrzahl der Eingliederungshilfe erhaltenden Menschen sind hinsichtlich ihres Lebensunterhalts leistungsberechtigt nach dem Vierten Kapitel SGB XII.“

Diese systematische Verortung ist bedeutsam, weil Leistungen nach dem Vierten Kapitel zu 100 Prozent durch den Bund erstattet werden (§ 46a Abs. 1 Nr. 2 SGB XII). Das BTHG ordnet verschiedene Leistungen erheblichen Umfangs erstmals dem Vierten Kapitel des SGB XII zu. Drei Beispiele seien genannt: **(1)** Bedarfe für Unterkunft und Heizungen, **(2)** Barbeiträge, Zusatzbarbeiträge und Bekleidungspauschalen und **(3)** das Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen.²⁴

²¹ Zinsmeister, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 5. Aufl. 2018, §§ 135-142 Rn. 1.

²² BT-Drs. 18/9522, S. 305 f.

²³ BT-Drs. 19/11006, S. 20.

²⁴ BT-Drs. 18/9522, S. 213.

Bisher wurden die Kosten für Unterkunft und Heizung in Einrichtungen teilweise aus dem Lebensunterhalt und teilweise aus der Fachleistung finanziert.²⁵ Nunmehr greift § 42a SGB XII (geändert durch Art. 13 Nr. 15 BTHG). Diese Norm ist im Vierten Kapitel des SGB XII angesiedelt. Der Bundesgesetzgeber erwartet dadurch ab 2020 Minderausgaben der Länder und Gemeinden i.H.v. jährlich 170 Mio. Euro.²⁶

Zu den Barbeträgen, Zusatzbarbeträgen und Bekleidungs pauschalen: Durch die seit dem 1.1.2020 geltende Personenzentrierung der Leistungen wird nicht mehr nach ambulanten und stationären Formen der Hilfe unterschieden. Damit ist für die existenzsichernde Leistung in der bisherigen stationären Einrichtung (ab 1.1.2020 = "besondere Wohnform" nach § 42a Abs. 2 Nummer 2 SGB XII) nicht mehr § 27b Abs. 1 und 2 SGB XII (= Drittes Kapitel des SGB XII) einschlägig, der nach seinem Absatz 1 bis zum 31.12.2019 eine begrenzte pauschale Berechnung für den laufenden Lebensunterhalt und zusätzliche Leistungen in Form eines Barbetrages und eine Bekleidungsbeihilfe für den weiteren Lebensunterhalt nach seinem Absatz 2 vorsah. Existenzsichernde Leistungen, die nicht durch § 27b Absatz 1 oder 2 SGB XII abgedeckt waren, aber im Pflegesatz der Einrichtung enthalten waren, wurden durch die Fachleistungen der Eingliederungshilfe abgedeckt. Die existenzsichernden Leistungen werden ab dem 1.1.2020 nunmehr bedarfsdeckend individuell berechnet und zwar in der Regel nach §§ 41 ff. SGB XII (Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), weil die Menschen mit Behinderung in diesen besonderen Wohnformen grundsätzlich zu diesem anspruchsberechtigten Personenkreis zählen. Das BTHG hat damit innerhalb des SGB XII eine neue Zuordnung von Leistungen vorgenommen. Bisher noch in den Fachleistungen enthaltene existenzsichernde Leistungen werden nunmehr im Rahmen des Vierten Kapitel SGB XII abgedeckt. Zudem wurden zum 1.1.2020 einige Leistungen vom Dritten Kapitel (Hilfe zum Lebensunterhalt) in das Vierte Kapitel (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) verschoben.²⁷ Dies gilt insbesondere für den Barbetrag und die Bekleidungsbeihilfe nach § 27b Abs. 2 SGB XII, die in stationären Einrichtungen immer zu den Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gehören, nunmehr aber durch

²⁵ BT-Drs. 18/9522, S. 213.

²⁶ BT-Drs. 18/9522, S. 213.

²⁷ Siehe BT-Drs. 18/9522, S. 334: „... handelt es sich um eine Verschiebung dieses Mehrbedarfs vom Dritten in das Vierte Kapitel des SGB XII. Grund dafür ist, dass der leistungsberechtigte Personenkreis vorwiegend nach dem Vierten Kapitel leistungsberechtigt ist.“

die individuelle Berechnung nach dem Vierten Kapitel SGB XII und dem Wegfall der Unterscheidung „ambulant“ und „stationär“ in den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufgehen. Der Bundesgesetzgeber geht von jährlichen Einsparungen der Länder und Gemeinden i.H.v. 282 Mio. Euro aus.²⁸

Zu nennen ist schließlich der Mehrbedarf für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (§ 42b Abs. 2 Nr. 1 SGB XII, eingefügt durch Art. 13 Nr. 16 BTHG – verortet im Vierten Kapitel des SGB XII). Der Bundesgesetzgeber rechnet insoweit mit jährlichen Minderausgaben der Länder und Gemeinden i.H.v. 86 Mio. Euro (Angabe für 2020).²⁹

Das BTHG führt mithin dazu, dass viele Leistungen erstmals im Vierten Kapitel des SGB XII verortet werden – mit der Konsequenz der vollständigen Bundeserstattung (§ 46a Abs. 1 Nr. 2 SGB XII). Der Bundesgesetzgeber erwartet durch diese BTHG-bedingten Änderungen eine erhebliche Belastung des Bundeshaushaltes (z.B. Haushaltsjahr 2020: 431 Mio. Euro).³⁰ Im Ergebnis führt dies zu einer ebenso hohen Entlastung der Haushalte der Träger der Sozialhilfe, wovon auch die Beschwerdeführer profitieren.

11. *Zwischenfazit: grundsätzliche Fortführung des bisherigen bundesrechtlichen Aufgabenbestands mit nur punktuellen Aufgabenerweiterungen durch das BTHG*

Als ein Zwischenfazit kann festgehalten werden: Die bundesgesetzlichen Regelungen des BTHG knüpfen grundsätzlich an den bisherigen Aufgabenbestand des Trägers der Sozialhilfe an. Der Bundesgesetzgeber hat den vorgefundenen Aufgabenbestand vielfach unverändert übernommen oder ihn lediglich im Sinne der Rechtssicherheit für leistungsberechtigte Menschen klargestellt und nur punktuell vor allem an die Rechtsprechung der Sozialgerichte angepasst.³¹

²⁸ BT-Drs. 18/9522, S. 213.

²⁹ BT-Drs. 18/9522, S. 213.

³⁰ BT-Drs. 18/9522, S. 6.

³¹ Zur klarstellenden Anpassung an die sozialgerichtliche Rechtsprechung siehe z.B. BT-Drs. 18/9522, S. 233, 234, 264, 286.

II. Von den Beschwerdeführern geltend gemachte Belastungen infolge von Vorgaben des AG-BTHG NRW

Die vorliegende kommunale Verfassungsbeschwerde bezieht sich ferner auf das AG-BTHG NRW. Gemäß den gesetzgeberischen Kompetenzen des Landesgesetzgebers enthält dieses Ausführungsgesetz insbesondere die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen überörtlicher und örtlicher Ebene (unten 1.) sowie eine punktuelle Konkretisierung anderenorts normierter Aufgaben (unten 2.).

1. Verteilung der Zuständigkeiten zwischen überörtlicher und örtlicher Ebene durch das AG-BTHG NRW

Das BTHG trennt deutlicher als zuvor zwischen den Fachleistungen der Eingliederungshilfe und existenzsichernden Leistungen der Sozialhilfe. Diese, durch das BTHG vorgegebene Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen wird durch das AG-BTHG NRW konsequent bei den Zuständigkeiten weitergeführt.³² Gleichzeitig zielt das AG-BTHG NRW darauf, den Betroffenen die vertrauten Ansprechpartner zu erhalten.³³ Diese beiden Anliegen des Landesgesetzgebers führen dazu, dass die bisherigen Zuständigkeiten im Ergebnis zumeist erhalten bleiben, während es in einigen Fällen zu einer Verlagerung der Zuständigkeit von der örtlichen auf die überörtliche Ebene oder von der überörtlichen zur örtlichen Ebene, also innerhalb der kommunalen Familie, gekommen ist.

a) Beibehaltung der bisherigen sachlichen Zuständigkeiten

Trotz der Anpassung der Zuständigkeitsregelungen an das BTHG hält das AG-BTHG NRW grundsätzlich am Status quo fest – so ausdrücklich die Gesetzesbegründung.³⁴

Die Landschaftsverbände haben im Ergebnis folgende Zuständigkeiten behalten (Vergleich der Zuständigkeiten vor/nach Inkrafttreten des AG-BTHG NRW):

- Eingliederungshilfe für viele Erwachsene (neu [alle Erwachsenen]: § 1 Abs. 1 AG-SGB IX NRW; früher: § 2a Abs. 1 Nrn. 1 und 2 AG-SGB XII NRW)

³² LT-Drs. 17/1414, S. 46.

³³ LT-Drs. 17/1414, S. 45.

³⁴ LT-Drs. 17/1414, S. 47.

i.d.F.v. 14.6.2016: Erwachsene in [teil-]stationären Einrichtungen oder ambulante Leistungen für Erwachsene [grundsätzlich nur bis zum 65. Lebensjahr]),

- Eingliederungshilfe für in Einrichtungen oder in Pflegefamilien untergebrachte Kinder und Jugendliche (neu: § 1 Abs. 2 S. 2 Nrn. 1 und 2 AG-SGB IX NRW; früher: § 2a Abs. 1 Nrn. 1a und 7 AG-SGB XII NRW i.d.F.v. 14.6.2016),³⁵
- einige Konstellationen der Sozialhilfe (z.B. stationäre Hilfe zur Pflege und ambulante Leistungen der Pflege; neu: § 2a Abs. 1 Nr. 1 lit. a, Nr. 2 AG-SGB XII NRW; früher auch: § 2a Abs. 1 Nrn. 1 lit. a, 2 AG-SGB XII NRW i.d.F.v. 14.6.2016).³⁶

Die Kreise und kreisfreien Städte haben folgende Zuständigkeiten behalten:

- Eingliederungshilfe für nicht in Einrichtungen oder Pflegefamilien untergebrachte, d.h. in der Herkunftsfamilie lebende Kinder und Jugendliche (neu: § 1 Abs. 2 S. 1 AG-SGB IX NRW; früher: § 1 Abs. 1 AG-SGB XII NRW i.d.F.v. 14.6.2016 i.V.m. § 97 Abs. 1 SGB XII),
- existenzsichernde Leistungen/Sozialhilfe für Menschen mit Behinderungen, die in eigenen Wohnungen oder Wohngemeinschaften wohnen (neu [unabhängig von Wohnform]: § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2a AG-SGB XII NRW; früher: § 1 Abs. 1 AG-SGB XII NRW i.d.F.v. 14.6.2016 i.V.m. § 97 Abs. 1 SGB XII).

b) Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit von der örtlichen auf die überörtliche Ebene („Hochzonung“)

In folgenden Konstellationen ist die sachliche Zuständigkeit von den Kreisen und kreisfreien Städten auf die Landschaftsverbände durch das AG-BTHG NRW „hochgezont“ worden:

- Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter in heilpädagogischen Tagesstätten, Kindertageseinrichtungen sowie in der Kindertagespflege (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 AG-SGB IX NRW),³⁷

³⁵ LT-Drs. 17/1414, S. 44.

³⁶ LT-Drs. 17/1414, S. 57, 58.

³⁷ LT-Drs. 17/1414, S. 49.

- Eingliederungshilfe im Rahmen der Frühförderung von Kindern (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 AG-SGB IX NRW),
- ambulante Eingliederungshilfen für Erwachsene und Eingliederungshilfen für Menschen über 65 Jahre (neu: § 1 Abs. 1 AG-SGB IX NRW; früher: § 2a Abs. 1 Nrn. 1 und 2 AG-SGB XII NRW i.d.F.v. 14.6.2016, außerhalb des selbstständigen Wohnens).³⁸

Im Bereich der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege (nicht bei der Frühförderung) gab es jedoch schon früher freiwillige Unterstützungsleistungen, welche die Landschaftsverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit zugunsten der örtlichen Träger erbracht haben.³⁹

- c) Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit von der überörtlichen auf die örtliche Ebene („Herunterzonung“)

Eine Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit durch das AG-BTHG NRW von den Landschaftsverbänden auf die Kreise und kreisfreien Städte gibt es nur in einer Konstellation:

- existenzsichernde Leistungen/Sozialhilfe für Menschen mit Behinderungen, die in Wohnheimen der Behindertenhilfe untergebracht sind.

Das Landesrecht sah bis zum 31.12.2019 vor, dass die Landschaftsverbände in Fällen, in den sie stationäre Eingliederungshilfe erbringen, zugleich für alle ande-

³⁸ Landschaftsverband Rheinland, Haushaltsrede der Kämmerin *Hötte* vom 4.9.2019 zum Haushaltsplanentwurf 2020/21, S. 21 f. (https://www.lvr.de/media/wwwlv-rde/derlvr/finanzen/finanzmanagement/Haushaltsrede_2020-2021.pdf); Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. 9 (https://www.lwl.org/media/filer_public/19/21/1921fee4-cf15-46d2-a980-5b68017bd21c/vorbericht_2020_2021_und_sonstige_anlagen.pdf). – Nach § 2a Abs. 1 AG-SGB XII NRW a.F. war die Zuständigkeit der Landschaftsverbände nur für die stationäre und teilstationäre Eingliederungshilfe für Personen unter 65 Jahre geregelt. Im Umkehrschluss waren damit die Kreise und kreisfreien Städte für alle anderen Eingliederungshilfen (also insbesondere für die ambulante Eingliederungshilfe) zuständig, allerdings nur dann, wenn die Eingliederungshilfe nicht das Ziel des selbstständigen Wohnens verfolgte.

³⁹ Siehe dazu etwa Landschaftsverband Rheinland, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, A 13 (https://www.lvr.de/media/wwwlv-rde/derlvr/finanzen/finanzmanagement/Vorbericht_zum_Haushaltsplanentwurf_2020_2021_.pdf); ders., Haushaltsrede der Kämmerin *Hötte* vom 4.9.2019 zum Haushaltsplanentwurf 2020/2021, S. 27 f. (https://www.lvr.de/media/wwwlv-rde/derlvr/finanzen/finanzmanagement/Haushaltsrede_2020-2021.pdf).

ren gleichzeitig zu erbringenden Leistungen, also auch existenzsichernde Leistungen, zuständig waren (vgl. § 2a Abs. 1 Nr. 1 lit. a AG-SGB XII NRW [in der bis zum 31.12.2019 geltenden Fassung] i. V. m. § 97 Abs. 4 SGB XII). Das AG-BTHG NRW übernimmt diese Regelung gerade nicht (siehe nunmehr § 2a AG-SGB XII NRW). Nach § 97 Abs. 1 SGB XII sind damit die örtlichen Träger der Sozialhilfe (= Kreise und kreisfreien Städte) in allen Fällen der Eingliederungshilfe grundsätzlich für die Erbringung der existenzsichernden Leistungen zuständig geworden.

d) Heranziehung der Kreise und kreisfreien Städte durch die Landschaftsverbände, § 2 AG-SGB IX NRW

Die Regelung des § 2 Abs. 1 S. 1 AG-SGB IX NRW ermöglicht die – bisher nach § 3 AG-SGB XII NRW bereits vorgesehene – Heranziehung der Kreise und kreisfreien Städte durch die Landschaftsverbände. Die Heranziehung erfolgt im Benehmen mit den Heranzuziehenden (§ 2 Abs. 1 S. 2 AG-SGB IX NRW). Die Landschaftsverbände bleiben selbst im Fall der Heranziehung Träger der Eingliederungshilfe.⁴⁰ Soweit die Kreise Träger der Eingliederungshilfe sind, können sie die kreisangehörigen Gemeinden ebenfalls heranziehen (§ 2 Abs. 1 S. 6 AG-SGB IX NRW). Voraussetzung der Heranziehung ist gem. § 2 Abs. 1 S. 1 AG-SGB IX NRW eine Satzung. Beide Landschaftsverbände haben mittlerweile entsprechende Satzungen erlassen.⁴¹ Die Satzungen enthalten jeweils eine Regelung zur (teilweisen) Erstattung der Durchführungskosten.

Die Heranziehung entspricht ausweislich der Gesetzesbegründung der zuvor geltenden Rechtslage (§ 3 AG-SGB XII NRW i.d.F.v. 16.12.2004).⁴²

⁴⁰ LT-Drs. 17/1414, S. 50.

⁴¹ Satzung des Landschaftsverbandes Rheinland zur Heranziehung zu Aufgaben des Eingliederungshilfeträgers und überörtlichen Trägers der Sozialhilfe vom 8.7.2019 (MBL NRW. S. 285); Satzung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe über die Heranziehung der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Gemeinden zur Durchführung der ihm als überörtlichen Träger der Sozialhilfe und als Träger der Eingliederungshilfe obliegenden Aufgaben vom 10.10.2019 (MBL NRW. S. 644).

⁴² LT-Drs. 17/1414, S. 50.

2. *Punktueller Konkretisierung bereits bestehender Aufgaben und Pflichten durch das AG-BTHG NRW*

Der Landesgesetzgeber hat durch das AG-BTHG NRW anderenorts bereits normierte Pflichten punktuell konkretisiert.

a) Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Eingliederungshilfe und den Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, § 5 AG-SGB IX NRW

Nach § 5 Abs. 2 S. 1 AG-SGB IX NRW arbeiten die Träger der Eingliederungshilfe und die Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden eng und vertrauensvoll zusammen und unterstützen sich gegenseitig. § 5 Abs. 1 S. 2 AG-SGB IX NRW sieht Kooperationsvereinbarungen der Träger der Eingliederungshilfe mit den Kreisen und kreisfreien Städten vor. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu – Hervorhebungen nicht im Original:⁴³

„Die Regelung nimmt Bezug auf Artikel 1 § 5 des Inklusionsstärkungsgesetzes des Landes NRW und konkretisiert diese für die Zusammenarbeit der kommunalen Körperschaften. *Die Regelung entspricht im Wesentlichen der bereits vorhandenen Vereinbarungslage.*

Die zwischen Städtetag, Landkreistag, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen und den Landschaftsverbänden im Dezember 2009 abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die Leistung der Eingliederungshilfe und der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch regelt *bereits nach bisherigen Recht* Einzelheiten dieser Zusammenarbeit. Für die zukünftige Zusammenarbeit in Anwendung des BTHG und des AG BTHG sind entsprechende, *weiterentwickelte* Vereinbarungen erforderlich.“

Ähnlich heißt es an anderer Stelle in der Gesetzesbegründung:⁴⁴

„Die bereits vorhandenen Zusammenarbeits- und Kooperationspflichten werden hierzu präzisiert.“

§ 5 AG-SGB IX NRW begründet mithin keine völlig neuen Pflichten. Die Zusammenarbeit und die Kooperationsvereinbarungen nach § 5 AG-SGB IX NRW knüpfen vielmehr an die bestehenden Regelungen und Vereinbarungen an und entwickeln diese weiter.

⁴³ LT-Drs. 17/1414, S. 51.

⁴⁴ LT-Drs. 17/1414, S. 46.

b) Qualitätsprüfung, § 8 AG-SGB IX NRW

Gem. § 8 AG-SGB IX NRW sollen die Träger der Eingliederungshilfe zur Sicherstellung der Qualität der vereinbarten Leistungen anlassunabhängige Prüfungen der Leistungserbringer vornehmen. Die Prüfungen erfolgen ohne vorherige Ankündigung. Damit macht der Landesgesetzgeber Gebrauch von der bundesrechtlichen Öffnungsklausel in § 128 Abs. 1 S. 7 SGB IX (oben A. I. 7.).⁴⁵

§ 8 AG-SGB IX NRW konkretisiert die bundesrechtliche Prüfungspflicht aus § 128 Abs. 1 SGB und bewirkt eine punktuelle Erweiterung der Pflichten für den Träger der Eingliederungshilfe. Die inhaltliche Reichweite der Erweiterung ist begrenzt (näher oben A. I. 7.), zumal es sich um eine Soll-Vorschrift handelt. Die betroffenen kommunalen Körperschaften erwarten augenscheinlich nicht, dass durch § 8 AG-SGB IX NRW ein nennenswerter Kostenmehraufwand entsteht. So nennt der Landschaftsverband Rheinland einige Regelungen des BTHG und des AG-BTHG NRW, welche zu einer finanziellen Mehrbelastung und demzufolge zu einer Erhöhung des Umlagesatzes der Landschaftsumlage führen. Die Kosten der Qualitätskontrollen werden hierbei nicht angeführt.⁴⁶

3. *Zwischenfazit: vielfach im Ergebnis keine Zuständigkeitsänderungen infolge des AG-BTHG NRW*

Das AG-BTHG NRW hält im Ergebnis grundsätzlich an der bisherigen Zuständigkeitsverteilung fest, damit die Betroffenen ihre Leistungen „wie aus einer Hand“ und ihre Ansprechpartner erhalten. Um eine landeseinheitliche Umsetzung des Leistungsrechts und damit landesweit vergleichbare Lebensverhältnisse zu ermöglichen, führt das AG-BTHG NRW in einigen Konstellationen zu einer Verlagerung von Zuständigkeiten von der örtlichen auf die überörtliche oder von der überörtlichen auf die örtliche Ebene. Vereinzelt enthält das AG-BTHG NRW durch das Bundesrecht notwendig gewordene, konkretisierende Landesausführungsregelungen für anderenorts bereits normierte Aufgaben und Pflichten (etwa die Regelung zur Arbeitsgemeinschaft zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe gemäß § 94 SGB IX i.V.m § 6 AG-SGB IX NRW).

⁴⁵ LT-Drs. 17/1414, S. 53.

⁴⁶ Landschaftsverband Rheinland, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. A 17 (https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/derlvr/finanzen/finanzmanagement/Vorbericht_zum_Haushaltsplanentwurf_2020_2021_.pdf).

B. Unzulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerden

Die Beschwerdefähigkeit ist bei allen Beschwerdeführern zu bejahen.⁴⁷ Die Verfassungsbeschwerden sind gleichwohl unzulässig.

I. Zum Beschwerdegegenstand: ausweislich des Hauptantrages ausdrücklich nur § 1 AG-SGB IX NRW

Der Hauptantrag beschränkt die kommunale Verfassungsbeschwerde ausdrücklich auf einen Verfassungsverstoß durch § 1 AG-SGB IX NRW. Die kommunale Verfassungsbeschwerde richtet sich im Hauptantrag also nicht gegen Regelungen des AG-SGB XII NRW, insb. nicht gegen die Verlagerung der Zuständigkeit für existenzsichernden Leistungen von der überörtlichen auf die örtliche Ebene.

II. Zur Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführer müssen geltend machen, durch § 1 AG-SGB IX NRW in ihrem Recht der Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 3 LV NRW verletzt zu sein. Das Selbstverwaltungsrecht schließt einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung ein, denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit voraus. Hierzu gehört auch das Recht auf Kostenausgleich gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW.⁴⁸ Zu den tatbestandlichen Voraussetzungen des Rechts aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW zählt u.a. eine konnexitätsrelevante Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände.⁴⁹

Den Beschwerdeführern zu 3 bis 6 fehlt ersichtlich die Beschwerdebefugnis. Die Beschwerdeschrift (Bl. 27) räumt ein, dass das AG-BTHG NRW bei ihnen keine Mehrbelastungen verursacht, dass vielmehr die entlastenden Effekte überwiegen. Damit ist schon nach dem Beschwerdevortrag eine Verletzung von Art. 78 Abs. 3 LV NRW ausgeschlossen.

Im Übrigen erfüllen alle sechs Beschwerdeführer nicht die Substantiierungspflichten, sodass allein deshalb die Beschwerdebefugnis zu verneinen ist.

⁴⁷ Das gilt auch für die Landschaftsverbände; dazu *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 93.

⁴⁸ VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 70 f.

⁴⁹ VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 73.

1. Begründungs- und Substantiierungspflichten der Beschwerdeführer

Aus § 18 Abs. 1 VerfGHG NRW folgt, dass die kommunale Verfassungsbeschwerde zu begründen ist. Zu dem Begründungserfordernis hat das VerfG Bbg. Folgendes ausgeführt – Hervorhebung nicht im Original:⁵⁰

„Die Darlegung einer auch nur möglichen Rechtsverletzung erfordert, daß der Beschwerdeführer konkret die Tatsachen benennt, die eine Verletzung in seinem Recht auf Selbstverwaltung möglich erscheinen lassen (...). *Es ist nicht Aufgabe des Landesverfassungsgerichts, durch eigene Nachforschungen einen zu überprüfenden Sachverhalt erst zu ermitteln (...).*“

Diese Anforderung gilt gleichermaßen für das Verfassungsprozessrecht in NRW.⁵¹

„In der Begründung muss der entscheidungserhebliche Sachverhalt so substantiiert vorgetragen und die wesentlichen rechtlichen Erwägungen müssen so dargelegt werden, dass der VerfGH ohne zeitaufwendige eigene Ermittlungen die Sachentscheidung vorbereiten kann.“

In der Literatur werden diese Anforderungen an die Darlegung der Beschwerdebefugnis bei einer kommunalen Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung der Vorgaben zur Konnexität wie folgt umrissen:⁵²

„Im Rahmen der Beschwerdebefugnis muss der Beschwerdeführer aber bereits die konkreten Mehrbelastungen deutlich machen, es reicht nicht aus, wenn ein Bezug zu allgemeinen Auswirkungen der Neuregelung erfolgt, vielmehr ist die Neuartigkeit und Zusätzlichkeit der Aufgaben sowie die daraus kausal resultierende konkrete kostenmäßige Mehrbelastung umfassend und abschließend darzulegen, notfalls prognostisch und theoretisch, jedenfalls aber konkret berechnet. Dies sind ganz erhebliche Anforderungen an das Vorbringen konkreter Tatsachen und Daten bereits bei der Zulässigkeitsprüfung.“

Diesen Anforderungen zur Substantiierung der behaupteten Verletzung von Art. 78 Abs. 3 LV NRW wird die Beschwerdeschrift nicht gerecht.

⁵⁰ VerfG Bbg., Urteil vom 22.11.2007 – 75/05, juris Rn. 101. – Siehe ferner VerfG Bbg., Urteil vom 20.11.2008 – 30/07, juris Os. 9b, Rn. 93: „Es ist nicht Sache des VerfG, durch eigene Nachforschungen einen zu überprüfenden Sachverhalt zu ermitteln. Die Darlegungslast für die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegt daher grundsätzlich beim Beschwerdeführer (...).“

⁵¹ Heusch, in: ders./Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 130.

⁵² Trips, NdsVBl. 2013, 297 (299).

2. *Schon im Ansatz keine hinreichende Substantiierung der geltend gemachten Belastungen*

Die Beschwerdebefugnis ist nach dem Vorstehenden nur gegeben, wenn die Beschwerdeführer substantiiert vortragen, dass § 1 AG-SGB IX NRW konnexitätsrelevante finanzielle Mehrbelastungen auslöst. Durch die Zulässigkeitsvoraussetzung der Beschwerdebefugnis wird

„die substantiierte Darlegung gefordert, worin im Vergleich zur bisherigen Rechtslage die Verpflichtung zur Erfüllung neuer Aufgaben konkret liegt und in welchem Umfang die Aufgaben zu einer Mehrbelastung führen“.⁵³

Die beiden Landschaftsverbände (Beschwerdeführer zu 1 und 2) beziffern die jährliche Mehrbelastung, die infolge des BTHG und des AG-BTHG NRW vorgeblich entstehen, mit 184,4 bzw. 134,9 Mio. Euro. Als einmalige Belastungen, welche durch die Umstellung anfallen, werden weitere 39,2 bzw. 22,81 Mio. Euro angegeben (Beschwerdeschrift Bl. 27). Die insgesamt vier Beschwerde führenden Kreise und kreisfreien Städte (Beschwerdeführer 3 bis 6) machen eine jährliche Mehrbelastung i.H. von insgesamt 28,85 Mio. Euro geltend (Beschwerdeschrift Bl. 33).

Die Zahlenangaben in der Beschwerdeschrift, welche die geltend gemachten Belastungen belegen sollen, wirken sehr präzise. Bei näherer Betrachtung sind die Zahlenangaben jedoch unsubstantiiert.

a) Keine nachvollziehbare Herleitung der Zahlenangaben

Beispielhaft genannt sei der vorgebliche zusätzliche Personalaufwand zur Bewältigung der Leistungen der sozialen Teilhabe (Beschwerdeschrift Bl. 14 ff.). Der Umfang des Mehrbedarfs wird mit Angaben der Mitgliedskörperschaften sowie mit eigenen Erkenntnissen begründet. Es besteht gleichwohl keine Möglichkeit, die Herleitung dieser Zahlenangaben in irgendeiner Weise nachzuvollziehen. Dies gilt durchgängig für sämtliche Angaben in der Beschwerdeschrift zu gestiegenen Personal- und/oder Kostenaufwänden.

⁵³ VerfG Bbg., Urteil vom 20.10.2017 – 63/15, juris Rn. 69.

b) Widersprüchlichkeiten der Zahlenangaben

Die Zahlenangaben in der Beschwerdeschrift begegnen zudem Zweifeln hinsichtlich deren Belastbarkeit.

aa) Widersprüchlichkeiten innerhalb der Beschwerdeschrift

Einige Zahlenangaben in der Beschwerdeschrift sind bereits in sich widersprüchlich. So werden auf Bl. 13 der Beschwerdeschrift für (vorgeblich) 121,8 Dauer-Vollzeitstellen⁵⁴ der Entgeltgruppe 10 11,9 Mio. jährliche Mehrkosten geltend gemacht. Das entspricht 97.701 Euro/Stelle. Auf Bl. 22 der Beschwerdeschrift wird für sechs zusätzliche Stellen (EG 11) ein jährlicher Kostenaufwand von 620.000 Euro (→ 103.333 Euro/Stelle) und für drei weitere Stellen (EG 11) ein jährlicher Kostenaufwand von 282.180 Euro (→ 94.060 Euro/Stelle) angegeben. Diese drei Zahlenangaben stehen offenkundig im Widerspruch zueinander. Dem tatsächlichen Arbeitgeberkostenaufwand näher kommen im Übrigen wohl ca. 67.900 bzw. 72.200 Euro/Stelle (EG 10 bzw. EG 11, Entgeltstufe 4, Tarifstand 2020).⁵⁵

Zweifel an der Belastbarkeit der Zahlenangaben werden ferner ausgelöst, wenn die beiden Landschaftsverbände bei gleichem Aufgabenzuschnitt und vergleichbarer Größe bei einzelnen Aufgabenbereichen sehr unterschiedliche Belastungen anführen: So gibt der Landschaftsverband Rheinland bei den Leistungen für Kinder und Jugendliche eine jährliche Belastung von 91,3 Mio. Euro an. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe nennt hingegen deutlich höhere Beträge: 130,6 bzw. sogar 147,4 Mio. Euro (Beschwerdeschrift Bl. 17). Noch auffälliger sind die Widersprüchlichkeiten bei den Leistungen zur Teilhabe an Bildung. Während der Landschaftsverband Westfalen-Lippe eine Belastung i.H.v. 15.000 Euro geltend macht, sollen es beim Landschaftsverband Rheinland 1,6 Mio. Euro sein – mehr als das Hundertfache.

⁵⁴ Genannt werden auf Bl. 13 der Beschwerdeschrift unter (1) 173,8 Vollzeitkräfte. Darin enthalten seien 52 Vollzeitäquivalente, die nur vorübergehend beschäftigt werden sollen.

⁵⁵ Berechnung nach https://www.fernuni-hagen.de/arbeiten/personalthemen/bezahlung/pksaetze_bat200603.shtml. – Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik geht von Personalkosten (einschließlich Arbeitsplatz- und Personalnebenkosten) i.H.v. ca. 77.000 Euro für pädagogische Fachkräfte und ca. 68.000 Euro für Verwaltungskräfte aus (BT-Drs. 19/16470, S. 282).

bb) Widersprüchlichkeiten mit Blick auf Zahlenangaben außerhalb der Beschwerdeschrift

Weitere Widersprüchlichkeiten treten zutage, wenn man die Zahlenangaben der Beschwerdeschrift mit Angaben zur Belastung der Kommunen vergleicht, die anderenorts veröffentlicht worden sind.

(1) Widersprüche der Beschwerdeschrift zu Angaben der Gesetzesbegründung zum BTHG

Die Angaben in der Beschwerdeschrift zu den Belastungen stehen zunächst im Widerspruch zu Angaben in der Gesetzesbegründung zum BTHG.

Wie erwähnt trägt die Beschwerdeschrift (Bl. 19) vor, dass der Landschaftsverband Rheinland durch die Leistungen zur Teilhabe an Bildung eine Zusatzbelastung i.H.v. 1,6 Mio. Euro zu tragen habe (LWL: nur 15.000 Euro!). Der Bundesgesetzgeber schätzt hingegen den Aufwand für alle Länder und Gemeinden bundesweit auf 3 Mio. Euro.⁵⁶ Ein Landschaftsverband aus NRW hätte also bereits mehr als die Hälfte der bundesweiten Gesamtlast zu tragen.

Zum BTHG gibt die Gesetzesbegründung folgende Zahlen zur bundesweiten Gesamtbelastung aller Länder und Gemeinden an:⁵⁷ Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand: 50 Mio. Euro, saldierter Erfüllungsaufwand: 43,01 Mio. Euro, insgesamt also jährlich 93,01 Mio. Euro. Dazu trete ein einmaliger Umstellungsaufwand i.H.v. 15 Mio. Euro.

Verglichen damit nennt die Beschwerdeschrift (Bl. 25 f.) zur Zusatzbelastung für die beiden Landschaftsverbände viel höhere Zahlen: 402,6 Mio. Euro dauerhafte Mehrbelastung zzgl. 62,01 Mio. Euro als einmalige Belastung. Bei nur zwei Landschaftsverbänden in NRW soll sich also eine Belastung einstellen, die um ein Vielfaches höher ist als die Schätzung, die der Bundesgesetzgeber bundesweit für alle Länder und Kommunen zugrunde legt. Nun mag sich herausstellen, dass die Zahlen in der Gesetzesbegründung zum BTHG sich als zu niedrig erweisen werden (so die Beschwerdeschrift Bl. 45: Fehlbewertung).⁵⁸ Ebenso nahe liegt

⁵⁶ BT-Drs. 18/9522, S. 208.

⁵⁷ BT-Drs. 18/9522, S. 209, 216, 225.

⁵⁸ Es gibt freilich auch Stimmen, welche die Bundesschätzungen für überhöht halten; siehe BT-Drs. 19/6929, S. 8. Zur Evaluation der Bundesprognosen siehe Art. 25 Abs. 4 BTHG sowie unten C. II. 3. a).

indessen, dass die Zahlen in der Beschwerdeschrift überhöht sind, wie im Folgenden deutlich wird.

(2) Widersprüche der Beschwerdeschrift zu Angaben in der eigenen Haushaltsplanung der Beschwerdeführer

Der Befund, dass die Angaben zur Belastung der Beschwerdeführer vielfach deutlich zu hoch gegriffen sein dürften, wird durch die eigene Haushaltsplanung der Beschwerdeführer bestätigt.

So gibt die Beschwerdeschrift (Bl. 13 f.) an, dass der Landschaftsverband Westfalen-Lippe wegen der Teilhabe- und Gesamtplanverfahren einen zusätzlichen dauerhaften Stellenbedarf i.H.v. 147,8 Stellen habe⁵⁹ – für eine *einzelne* Aufgabe. Im Vorbericht zum Haushalt 2020/2021 des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe wird hingegen für *sämtliche* Mehrbedarfe des BTHG (wohlgemerkt: des BTHG, nicht des AG-BTHG NRW) ein saldierter Stellenmehrbedarf von lediglich 85,36 Stellen vermerkt.⁶⁰ Die Angabe in der Beschwerdeschrift ist demzufolge ersichtlich überhöht.

Ähnliches gilt für die Angaben in der Beschwerdeschrift (Bl. 24 f.) zur Belastung infolge der höheren Grenzen für die Pflicht der betroffenen Menschen mit Behinderungen zum Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens. Für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe soll daraus eine Belastung von 31,1 Mio. Euro erwachsen. Im Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/21 gibt der Landschaftsverband indessen nur 15,5 Mio. Euro an.⁶¹ Die Angabe in der Beschwerdeschrift wäre also um das Doppelte überhöht.

3. *Kein hinreichend substantiierter Vortrag zur Kausalität von § 1 AG-SGB IX NRW für die geltend gemachten Belastungen*

Hinsichtlich der neuen Belastungen fehlt ein hinreichend substantiierter Vortrag,

⁵⁹ Genannt werden auf Bl. 13 zunächst 173,8 VZÄ, von denen wohl 52 VZÄ (die nur vorübergehend benötigt werden) abgezogen werden müssen. Im Anschluss werden weitere 15, weitere vier, eine weitere, vier weitere und noch einmal zwei weitere VZÄ aufgelistet.

⁶⁰ Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. 28 (https://www.lwl.org/media/filer_public/19/21/1921fee4-cf15-46d2-a980-5b68017bd21c/vorbericht_2020_2021_und_sonstige_anlagen.pdf).

⁶¹ Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. 21.

weil die Angaben in der Beschwerdeschrift zu den Belastungen nicht hinreichend deutlich danach unterscheiden, ob diese durch § 1 AG-SGB IX NRW oder durch andere Faktoren verursacht worden sind.

- a) Keine Abschichtung zu Mehrausgaben, die durch den Bundesgesetzgeber verursacht sind

Die Beschwerdeschrift versäumt zum einen, diejenigen Belastungen herauszufiltern, die einzig auf den Bundesgesetzgeber zurückzuführen sind.

Soweit im Kontext dieses Verfassungsbeschwerdeverfahrens Aufgaben der Beschwerdeführer vertieft oder erweitert wurden, erfolgte dies in aller Regel aufgrund des BTHG, also allein aufgrund einer gesetzgeberischen Entscheidung des Bundes (oben A. I.). Das Land hat durch das AG-BTHG NRW lediglich die Zuständigkeitsvorschriften an die neuen bundesgesetzlichen Vorgaben angepasst, dabei aber überwiegend an der bereits zuvor bestehenden Zuständigkeitsverteilung zwischen überörtlicher und örtlicher Ebene festgehalten (oben A. II. 1. a).

Beispielhaft gilt dies für die geltend gemachten Kosten aus dem Teilhabe- und Gesamtplanverfahren. Schon vor dem BTHG war der Träger der Eingliederungshilfe zur Koordinierung von Leistungen (§ 10 SGB IX a.F.) und zur Aufstellung eines Gesamtplans (§ 58 SGB XII) verpflichtet. Die entsprechenden neuen Vorschriften des BTHG (§§ 19, 117 SGB IX) konkretisieren die früheren Pflichten und erweitern diese teils für die Träger der Eingliederungshilfe (oben A. I. 3.).

Soweit die Landschaftsverbände vorher wie nachher Träger der Eingliederungshilfe waren und sind, lässt sich eine etwaige Mehrbelastung nicht auf einen Gesetzgebungsakt des Landes zurückführen. Das Land wird insoweit gerade nicht kausal für die geltend gemachte Mehrbelastung der Beschwerdeführer. Eine Kausalität kommt nur in Betracht, wenn das Land die Zuständigkeit von der überörtlichen Ebene auf die örtliche oder von der örtlichen Ebene auf die überörtliche verlagert hat (unten A. II. 1. b/c).

Die Beschwerdeschrift gibt indessen beim Teilhabe- und Gesamtplan nur eine pauschale Mehrbelastung an, welche infolge des BTHG entstanden sei. Es fehlt eine Differenzierung danach, ob ein Teil der vorgeblichen Mehrbelastung Folge einer landesgesetzlichen Zuständigkeitsveränderung sein soll.

Entsprechendes gilt für die übrigen geltend gemachten Mehrbelastungen. Den

Zahlenangaben in der Beschwerdeschrift lässt sich deshalb mangels Differenzierung nicht entnehmen, ob und ggf. in welchem Umfang vorgebliche Mehrbelastungen überhaupt auf einen Akt des Landesgesetzgebers zurückzuführen sind.

- b) Keine Abschichtung zu Mehrausgaben, welche auf exogenen Faktoren beruhen

Zum anderen fehlt eine Abschichtung zu denjenigen Mehrausgaben, welche auf exogenen Faktoren beruhen.⁶² Soweit die Kosten steigen, muss das nicht (nur) eine Folge gesetzlicher Änderungen sein. Die Kostensteigerung kann auch durch den Verwaltungsvollzug im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sowie durch eine (z.B. demographisch bedingte) Steigerung der Fallzahlen verursacht sein: Je mehr Personen in den Anwendungsbereich der einschlägigen Normen fallen, desto mehr Teilhabe- und Gesamtpläne müssen erstellt werden. Die Erhöhung der Fallzahlen muss aber keine Folge von Gesetzesänderungen sein. Die Beschwerdeschrift enthält dazu keinerlei Angaben.

4. *Kein hinreichend substantiierter Vortrag zu Entlastungen infolge des BTHG*

Die Beschwerdeführer müssen nicht nur die neuen Lasten substantiiert darstellen, sondern auch die gegenläufigen Entlastungen, wie das VerfG MV ausgeführt hat – Hervorhebung nicht im Original:⁶³

„Wird die Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips (...) geltend gemacht, muss sich aus der Begründung zunächst ergeben, dass das angegriffene Gesetz eine Pflicht zur Erfüllung einer Aufgabe enthält. Weiter muss ... dargelegt werden, dass die Erfüllung dieser Aufgabe zu einer Mehrbelastung des Beschwerdeführers selbst führt. Der Verweis auf einzelne Regelungen des Gesetzes und die Beschränkung der Darlegung darauf, dass diese Normierungen abstrakt zu Mehrbelastungen führen bzw. führen werden, genügt nicht. Vielmehr ist darzulegen, dass der beschwerdeführenden Kommune selbst solche Mehrbelastungen entstehen bzw. entstehen werden. *Es muss darüber*

⁶² Zur Notwendigkeit dieser Abschichtung siehe VerfG MV, Urteil vom 26.1.2006 – 15/04, juris Rn. 24 – Hervorhebung nicht im Original: „Die vorgelegten Vergleichsberechnungen sind auch deshalb für die *Substantiierung* ungeeignet, weil sich aus ihnen nicht ergibt, inwieweit die errechneten Mehrkosten gerade auf die Neuregelungen durch das Kindertagesförderungsgesetz zurückzuführen sind. Mehrbelastungen können sich zum Beispiel aus veränderten Belegungszahlen und gestiegenen Betriebskosten ergeben.“

⁶³ VerfG MV, Urteil vom 20.12.2012 – 13/11, juris Rn. 66; ebenso VerfG MV, Urteil vom 26.1.2006 – 15/04, juris Rn. 19.

hinaus auch eine Auseinandersetzung mit den Bestimmungen des Gesetzes erfolgen, die eventuelle Mehrbelastungen kompensieren sollen oder entsprechende Auswirkungen haben können.“

Nötig ist also ein Vergleich der neuen Rechtslage (mit ihren finanziellen Auswirkungen) mit der bisherigen Rechtslage (und deren finanziellen Auswirkungen).⁶⁴ Erst wenn nach einer Gegenüberstellung und Saldierung wesentliche Mehrbelastungen hinreichend substantiiert dargelegt werden können, kann die Beschwerdebefugnis insoweit bejaht werden.

Insoweit fehlen in der Beschwerdeschrift hinreichend substantiierte und vollständige Darlegungen zu den Entlastungen. Die Beschwerdeschrift enthält zwar Angaben zu Entlastungen im Zusammenhang mit dem BTHG (z.B. Bl. 27, 29, 51 f.). Diese Angaben sind aber nicht vollständig oder ungenau.

Beispielhaft ist der vorstehend genannte Gesamtplan. Dessen Erstellung ist zwar mit Verwaltungsaufwand verbunden. Der Gesamtplan dient indessen gerade der Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung und des Verwaltungsvollzugs.⁶⁵ Der Bundesgesetzgeber geht deshalb von kostenreduzierenden Effekten aus und erwartet ausdrücklich eine jährliche „Effizienzrendite“.⁶⁶

Ein weiteres Beispiel besteht in der Erstattung (zu 100 %!) des Bundes für Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII gem. § 46a Abs. 1 Nr. 2 SGB XII. Zu dieser Bestimmung wird in der Kommentärliteratur ausgeführt:⁶⁷

„Die sukzessive Erhöhung des Bundesanteils an den Ausgaben für die Grundsicherung stellt eine enorme Entlastung der kommunalen Ausgaben dar.“

Im Kontext dieses Verfassungsbeschwerdeverfahrens ist hervorzuheben, dass die meisten Leistungsempfänger, die zugleich Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, in den Anwendungsbereich des Vierten Kapitels des SGB XII fallen.⁶⁸ Durch das BTHG wird für diese Personengruppe der Anwendungsbereich des Vieren Kapitels – und damit die vollständige Bundeserstattung – noch erweitert (oben A. I. 10). Der Bund rechnet insoweit mit erheblichen Belastungen für den

⁶⁴ VerfG Bbg., Beschluss vom 28.5.2009 – 68/07, juris Rn. 20; VerfG MV, Urteil vom 26.1.2006 – 15/04, juris Rn. 26.

⁶⁵ BT-Drs. 18/9522, S. 287.

⁶⁶ BT-Drs. 19/11006, S. 21; BT-Drs. 19/16470, S. 2, 9.

⁶⁷ Gebhardt, in: BeckOK-Sozialrecht, Stand: 1.9.2019, § 46a SGB XII Rn. 2.

⁶⁸ BT-Drs. 19/11006, S. 20.

Bundeshaushalt (z.B. Haushaltsjahr 2020: 431 Mio. Euro).⁶⁹ Damit verbunden ist eine spiegelbildliche (anteilige) Entlastung der Beschwerdeführer.

Eine weitere Entlastung der Kommunen wird durch Art. 11 Nr. 7 BTHG (zu § 136 SGB XII) und durch Art. 13 Nr. 39 BTHG (zu § 136a SGB XII) bezweckt und erreicht. Es handelt sich um eine teilweise Erstattung des Bundes für Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII an Leistungsberechtigte, die zugleich Leistungen in einer stationären Einrichtung erhalten. § 136 SGB XII betrifft die Bundeserstattung für die Jahre 2017 bis 2019, § 136a SGB XII die Bundeserstattung für die Jahre 2020 bis 2025. Im Ergebnis führt das zu einer voraussichtlichen durchschnittlichen jährlichen Entlastung der Kommunen in NRW in Höhe von 17,2 Mio. Euro.⁷⁰

5. *Wegen fehlender Substantiierung wären umfangreiche Ermittlungen des VerfGH NRW erforderlich*

Die Beschwerdeschrift weist damit erhebliche Defizite hinsichtlich der Substantiierung auf. Der VerfGH NRW müsste also erst umfängliche zusätzliche Ermittlungen zu den einzelnen Kostenpositionen durchführen, um zu klären, welche finanziellen Belastungen wirklich unmittelbar auf § 1 AG-SGB IX NRW zurückzuführen sind. Und er müsste bei jedem Beschwerdeführer klären, ob er alle kostensenkenden Faktoren angegeben hat. Die Anforderungen an die Darlegung der Beschwerdebefugnis und die Begründung der Verfassungsbeschwerde sind damit nicht erfüllt.

Dieser Darlegungs- und Begründungsmangel kann durch späteres Vorbringen nicht geheilt werden. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen müssen vor Ablauf der Beschwerdefrist erfüllt werden; so das VerfG MV:⁷¹

„Fehlt es an einer ausreichend substantiierten fristgerecht vorgetragenen Begründung für die Möglichkeit einer Rechtsverletzung, kann dieser Mangel nicht durch nachträglichen Vortrag geheilt werden. Für eine Ergänzung bzw. Vertiefung der Begründung ist nur Raum, wenn eine den Mindestanforderungen genügende Begründung fristgerecht

⁶⁹ BT-Drs. 18/9522, S. 6.

⁷⁰ Für den Zeitraum Januar 2017 bis Juni 2019 wurden 43.231.672,96 Euro an die kommunalen Träger der Sozialhilfe gem. § 136 SGB XII erstattet (Auskunft des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW vom 15.1.2020).

⁷¹ VerfG MV, Urteil vom 26.1.2006 – 15/04, juris Rn. 27; ähnlich VerfG Bbg., Beschluss vom 28.5.2009 – 68/07, juris Rn. 20. – Deutlich auch *Trips*, NdsVBl. 2013, 297 (299): „Nachbesserungen gibt es aber nicht.“

vorgelegt wurde. Anderenfalls geht der spätere Vortrag ins Leere.“

III. Zwischenfazit zur Zulässigkeit

Beschwerdegegenstand ist ausweislich des Hauptantrags allein § 1 AG-SGB IX NRW. Die Beschwerdeschrift genügt nicht den Anforderungen an die Substantiierung, sodass die Beschwerdebefugnis zu verneinen ist. Die Beschwerdeführer zu 3 bis 6 (Kreise und kreisfreie Städte) sind im Übrigen schon deshalb nicht beschwerdebefugt, weil sie nach eigener Darstellung durch § 1 AG-SGB IX NRW nicht belastet werden.

C. Unbegründetheit der kommunalen Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden sind zudem unbegründet.

Das kommunale Verfassungsrecht der Selbstverwaltung gem. Art. 78 Abs. 1 LV NRW wird durch Art. 78 Abs. 3 LV NRW im Sinne des strikten Konnexitätsprinzips dahingehend konkretisiert, dass das Land bei Vorliegen eines konnexitätsrelevanten Sachverhaltes den Kommunen aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung einen finanziellen Ausgleich für die entstehenden notwendigen durchschnittlichen Aufwendungen schaffen muss.

Es fehlt bereits am konnexitätsrelevanten Sachverhalt (unten I.). Im Übrigen hätte der Landesgesetzgeber selbst bei Zugrundelegung eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts die ihn treffenden Pflichten erfüllt (unten II).

I. Zum konnexitätsrelevanten Sachverhalt

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips ergeben sich aus einer Zusammenschau der ersten beiden Sätze des Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Danach ist ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt bei Vorliegen von drei Voraussetzungen zu bejahen:⁷² (1.) konnexitätsrelevante Verpflichtung, (2.) konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung und (3.) konnexitätsrelevante finanzielle Belastung der Kommune.

⁷² VerFGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerFGH 11/13, juris Rn. 73; ebenso Urteil vom 12.10.2010 – VerFGH 12/09, juris Rn. 62.

1. *Konnexitätsrelevante Verpflichtung*

Ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne von Art. 78 Abs. 3 S. 1 und 2 LV NRW setzt voraus, dass die Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf einem Landesgesetz oder einer Landesrechtsverordnung beruht (Satz 1). Die Aufgabenübertragung muss auf eine Entscheidung des Landesnormgebers zurückgehen, also ihm ursächlich zuzurechnen sein (konnexitätsrelevante Verpflichtung).⁷³

a) *Neue Aufgaben oder wesentliche Veränderung bestehender Aufgaben*

Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW nennt alternativ die Übertragung neuer Aufgaben oder die Veränderung bestehender Aufgaben. Völlig neue Aufgaben sind mit dem BTHG nicht verbunden (oben A. I. 1.). Eine Veränderung bestehender Aufgaben genügt nach der Rechtsprechung des VerFGH NRW nur dann, wenn es sich um eine *wesentliche* Aufgabenänderung handelt.⁷⁴ Wesentlichkeit sei insb. dann gegeben, wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden.⁷⁵ Der VerFGH NRW stellt dabei auf quantitative, qualitative oder finanzielle Änderungen ab und betrachtet die einschlägigen Veränderungen nicht nur für sich, sondern in ihrer Gesamtheit.⁷⁶ Die Pflicht zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung durch Dritte genügt.⁷⁷

Die in der Beschwerdeschrift (Bl. 25, 33 f.) genannten Gesamtsumme der vorgeblichen Belastungen der Beschwerdeführer überschritte die Schwelle zur Wesentlichkeit. Allerdings sind die genannten Summen infolge der unzureichenden Substantiierung, ihrer Widersprüchlichkeit sowie der fehlenden Differenzierung und Zuordnung zum Verantwortungsbereich des Landesgesetzgebers ohne hinreichende Aussagekraft, sodass allein aufgrund der Angaben in der Beschwerdeschrift keine Subsumtion zur Wesentlichkeit möglich ist.

⁷³ VerFGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerFGH 11/13, juris Rn. 73.

⁷⁴ VerFGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerFGH 12/09, juris Rn. 73.

⁷⁵ VerFGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerFGH 12/09, juris Rn. 73.

⁷⁶ VerFGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerFGH 12/09, juris Rn. 74 ff.

⁷⁷ LVerfG LSA, Urteil vom 20.10.2015 – LVG 2/14, juris Ls. 2.

b) Verpflichtung durch Gesetz oder Rechtsverordnung des Landes

Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW verlangt eine Verpflichtung durch Gesetz oder Rechtsverordnung des Landes. Die in der Beschwerdeschrift geltend gemachte Veränderung von Aufgaben beruht jedoch auf Vorgaben des BTHG, d.h. auf einer Novellierung des Bundesrechts (so auch der Vortrag in der Beschwerdeschrift Bl. 47 ff.). Lediglich in einem Fall findet eine Aufgabenveränderung eine unmittelbare Grundlage in einem Landesgesetz: Durch § 8 AG-SGB IX NRW nutzt der Landesgesetzgeber die bundesgesetzliche Öffnungsklausel des § 128 Abs. 1 S. 7 SGB IX und schreibt eine anlassunabhängige Prüfung vor, wodurch der bundesrechtlich vorgegebene Aufgabenbestand durch Landesgesetz punktuell erweitert wird (oben A. I. 7., II. 2. b).

Somit stellt sich die Frage, ob die bundesrechtlich durch das BTHG veränderten Aufgaben dem Landesgesetzgeber zugerechnet werden können.

aa) Landesrechtliche Zuständigkeitsnorm nur im „Sonderfall“ als konnexitätsrelevante Verpflichtung im Falle einer bundesrechtlichen Aufgabenerweiterung

Die Beschwerdeschrift bejaht diese Frage (Bl. 50): Hätte der Landesgesetzgeber nicht die Zuständigkeitsnorm des § 1 AG-SGB IX NRW geschaffen, welche die Landschaftsverbände, Kreise und kreisfreien Städte verpflichtete, griffe gem. § 8 Abs. 3 LOG NRW eine Landeszuständigkeit.

Konsequenz dieser – von einigen Stimmen in der Literatur⁷⁸ geteilten – Auffassung wäre, dass die landesrechtliche Zuständigkeitsnorm stets als konstitutive Aufgabenübertragung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW zu werten wäre, selbst wenn es sich um bundesrechtlich normierte Aufgabenerweiterungen handelt. In der Literatur wird bisweilen eine bundesrechtliche Aufgabenveränderung sogar dann als landesrechtliche Verpflichtung gewertet, wenn die landesrechtliche Zuständigkeitsnorm unverändert bleibt.⁷⁹ Folge dieser Literaturansicht wäre eine uferlose Ausgleichspflicht, durch die das Land zum Zahlmeister des Bundes für dessen aufgabenändernde Gesetze würde, obwohl das Land den Inhalt der Bundesgesetze nicht beeinflussen kann.⁸⁰

⁷⁸ Z.B. Schoch, ZG 2018, 97 (103).

⁷⁹ Etwa Henneke, Der Landkreis 8-9/2016, 393 (396); Schoch, ZG 2018, 97 (108); Wendt, DÖV 2017, 1 (9).

⁸⁰ Engelken, NVwZ 2015, 342 (343); ders., NVwZ 2016, 589.

Demgegenüber stuft der VerfGH NRW eine bundesrechtliche Aufgabenerweiterung bei gleichbleibender landesrechtlicher Zuständigkeitsverteilung nur im „Sonderfall“⁸¹ als konnexitätsrelevant ein.

Dieser Sichtweise ist beizupflichten. Schon der Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW stellt eine zweipolige Beziehung zwischen Land und betroffener Kommune her. Innerhalb dieser Beziehung kommt es zu einer Verpflichtung. Die Zwischenschaltung eines Dritten (hier: Bund) in die Verpflichtung ist im Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 LV NRW nicht vorgesehen. An dieser Zweipoligkeit ohne Zwischenschaltung ändert auch § 2 Abs. 1 KonnexAG nichts: Diese Norm öffnet die Konnexitätsregelungen zwar für das dreipolige Verhältnis Bund – Kommune – Land. Aber innerhalb des dreipoligen Regelungsgeflechts entsteht eine unmittelbare und zweipolige Beziehung Land – Kommune. Wenn die Verpflichtung eine unmittelbare zweipolige Rechtsbeziehung zwischen Land und Kommune verlangt, gilt das entsprechend auch für die Veränderung einer Aufgabe, wie aus § 1 Abs. 4 KonnexAG folgt. Bundesrechtliche Aufgabenveränderungen können daher allenfalls im Sonderfall als Verpflichtung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW gewertet werden.

bb) Konstellationen, in denen in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein „Sonderfall“ bejaht oder verneint worden ist

Im Grundsatz gilt Folgendes: Bei Beibehaltung der Zuständigkeit fehlt es an einem konnexitätsrelevanten Sachverhalt.⁸² Wenn die landesrechtliche Zuständigkeitsverteilung unverändert bleibt, bewirkt eine bundesrechtliche Aufgabenerweiterung keine konnexitätsrelevante Verpflichtung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Die Verpflichtung kann insb. nicht schon dadurch konstruiert werden, dass das Land die Rückholung der Aufgabe von den Kommunen zur unmittelbaren Landesverwaltung unterlasse, wie der VerfGH NRW klargestellt hat:⁸³

„Dementsprechend muss sich ... das Landesgesetz (bzw. die Rechtsverordnung) gerade auf die Aufgabenveränderung beziehen. Das ist bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine Jahre zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt (...). Angesichts des zwingenden Erfordernisses eines Landesgesetzes oder einer Landesrechtsverordnung kommt eine anders

⁸¹ VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 83.

⁸² VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 69.

⁸³ VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 74.

geartete Zurechnung etwa durch Unterlassen der Rückübertragung der Zuständigkeit auf Landesbehörden nicht in Betracht; auch eine analoge Anwendung scheidet insoweit aus (...).“

Diese Ansicht wird von anderen Verfassungsgerichten der Länder geteilt:⁸⁴

„Das Konnexitätsprinzip ... greift gerade nicht, wenn gemeindliche Aufgaben letztlich nicht durch Landes-, sondern durch Bundesrecht bestimmt werden. Ein bloßes Unterlassen des Landes etwa in Form des „Unterlassens der Rückholung“ einer Aufgabe reicht als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag nicht aus (...).“

Für diese Auffassung spricht schon der Wortlaut. Verpflichtung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW verlangt begrifflich ein aktives Tun. Das Erfordernis eines aktiven Tuns gilt dann wiederum entsprechend für die Aufgabenveränderung (vgl. § 1 Abs. 4 KonnexAG). Eine Erweiterung (z.B. durch Analogie) der Konnexitätsregelungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW auf eine Verursachung durch Unterlassen kommt nicht in Betracht, wie der VerfGH NRW zu Recht hervorgehoben hat:⁸⁵ Die auf Klarheit und strikte Beachtung zielenden Vorschriften des Finanzverfassungsrechts lassen derartige Erweiterungen nicht zu. Ohnehin liegen die Voraussetzungen einer Analogie nicht vor. Es gibt keine (unerträgliche Schutz-) Lücke, weil der Schutz der finanziellen Dimension kommunaler Selbstverwaltung auf mehreren Säulen beruht (unten C. I. 1. b cc).

Nur in einigen besonders gelagerten Konstellationen haben der VerfGH NRW und andere Verfassungsgerichte der Länder eine konnexitätsrelevante Verpflichtung bejaht, obwohl die Zuständigkeit der Kommunen – zumindest vordergründig betrachtet – unverändert blieb. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um folgende Sonderkonstellationen:

- Ersetzung einer landesrechtlichen Zuständigkeitsnorm auf Verordnungsebene durch eine parlamentsgesetzliche Zuständigkeitsnorm,⁸⁶
- Veränderung des landesrechtlichen Aufgabencharakters von einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung zu einer Auftragsangelegenheit,⁸⁷
- erstmalige Schaffung einer landesrechtlichen Zuständigkeitsnorm, welche die vorherige bundesrechtliche Zuständigkeitsnorm, welche aufgehoben

⁸⁴ VerfGH RP, Beschluss vom 30.10.2015 – VGH N 65/14, juris Rn. 74.

⁸⁵ VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 85.

⁸⁶ VerfG Bbg., Urteil vom 20.10.2017 – 63/15, juris Rn. 95.

⁸⁷ VerfG Bbg., Urteil vom 20.10.2017 – 63/15, juris Rn. 95.

wurde, ersetzt.⁸⁸ Eine derartige landesrechtliche Zuständigkeitsnorm wird dabei auch dann erstmalig geschaffen, wenn sie zwar schon vorher bestand, jedoch wegen der bundesrechtlichen Zuständigkeitsanordnung nur deklaratorischen Charakter hatte und nunmehr konstitutiven Gehalt erlangt.⁸⁹

Zur drittgenannten Sonderkonstellation hat der VerFGH NRW Folgendes ausgeführt – Hervorhebungen nicht im Original:⁹⁰

„Danach sind bundesgesetzliche Aufgabenerweiterungen nach geltendem Verfassungsrecht in dem Sonderfall konnexitätsrelevant, dass der Bund aus Anlass einer derartigen Aufgabenerweiterung seine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen aufhebt und das Land diese Zuständigkeit in unmittelbarem zeitlichen und inhaltlichem Zusammenhang mit diesen Vorgängen durch eine landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung den Kommunen überträgt (...). Die Erweiterung kommunaler Aufgaben durch Bundesrecht war dem Landesgesetzgeber zurechenbar, weil sie zu dem Zeitpunkt, zu dem dieser die Zuständigkeit auf die Kommunen übertragen hatte, *bereits konkret absehbar war* (...). Auf Grund dieser *Vorhersehbarkeit* stellte sich die Aufgabenerweiterung – auch – als originäre Entscheidung des Landesgesetzgebers dar.“

Dem Kriterium der Vorhersehbarkeit („konkret absehbar“) kommt in erster Linie eine negative Funktion zu: Wenn die bundesrechtliche Aufgabenerweiterung für den Landesgesetzgeber nicht konkret absehbar war, dann scheidet eine konnexitätsrelevante Zurechnung von vornherein aus.⁹¹

„Ein derart enger Zusammenhang ist hier ersichtlich nicht gegeben. Der Landesgesetzgeber konnte bei der Übertragung der Aufgabe durch das Gesetz ... Ende des Jahres 2008 nicht absehen, dass der Bundesgesetzgeber im Jahr 2011 Änderungen ... vornehmen würde.“

Ins Positive gewendet fehlt dem Kriterium, ob sich eine bundesrechtliche Änderung im Blickfeld des Landesgesetzgebers befunden hat, jedoch die Trennschärfe: Man wird davon ausgehen können, dass der Landesgesetzgeber bei jeder Änderung des Landesrechts selbstverständlich auch die bestehenden oder sich konkret abzeichnenden einschlägigen bundesrechtlichen Normen im Blick hat. Ergänzend müssen deshalb weitere Zurechnungskriterien herangezogen

⁸⁸ VerFGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerFGH 12/09, juris Rn. 69, 70.

⁸⁹ VerFG Bbg., Urteil vom 30.4.2013 – 49/11, juris Rn. 75.

⁹⁰ VerFGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerFGH 11/13, juris Rn. 82.

⁹¹ So im Fall, der VerFGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerFGH 11/13, juris Rn. 84, zugrunde liegt.

werden.

Der VerfGH NRW stellt dabei z.B. darauf ab, ob das Land bei seiner Regelung überhaupt Gestaltungsspielräume hat⁹² und ob die bundesrechtliche Aufgabenänderung „Anlass und Begründung“⁹³ für die Einführung der landesrechtlichen Zuständigkeitsregelung war. Nur dann besteht ein unmittelbarer zeitlicher und rechtlicher Zusammenhang zwischen der bundesrechtlichen Aufgabennorm und der landesrechtlichen Zuständigkeitsregelung, sodass letztere ausnahmsweise als konnexitätsrelevante Verpflichtung angesehen werden kann.

cc) Schutz- und Warnfunktion des Konnexitätsprinzips und ihre Bedeutung für die Bejahung oder Verneinung eines „Sonderfalls“

Das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 LV NRW verfolgt drei Zwecke, wie der VerfGH NRW ausgeführt hat:⁹⁴

„In diesem Rahmen bezweckt das Konnexitätsprinzip den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung (...). Des Weiteren entfaltet es eine Warnfunktion für den Landesgesetzgeber, der sich über die entstehenden Kosten einer Aufgabenerfüllung bewusst werden muss (...). Schließlich gewährleistet Art. 78 Abs. 3 LV NRW mehr Transparenz und zielt auf eine Schärfung des Kostenbewusstseins, weil die mit einer Aufgabenübertragung verbundenen Kosten offen gelegt werden müssen (...).“

Die Schutzfunktion führt nicht dazu, dass das Land spätere bundesrechtlich veranlasste Kostensteigerungen der kommunalen Aufgabenerfüllung ausgleichen muss, wie der VerfGH NRW ausdrücklich festgehalten hat.⁹⁵ Ohnehin ist hinsichtlich des Schutzzwecks zu berücksichtigen, dass der Schutz der finanziellen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung auf mehreren Säulen ruht. Die Schutzfunktion wird nicht nur durch das Konnexitätsprinzip, sondern u.a. durch die allgemeinen Finanzaufweisungen des Landes an die Kommunen erfüllt.⁹⁶

Die Warn- und Transparenzfunktion wird nur relevant, wenn das Land entweder

⁹² VerfGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, juris Rn. 65 f.

⁹³ VerfGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, juris Rn. 68: „Die Änderung der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung war *Anlass und Begründung* für die Einführung von § 1a Abs. 1 AG-KJHG...“ – Hervorhebung nicht im Original.

⁹⁴ VerfGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, juris Rn. 71.

⁹⁵ VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 80, 82.

⁹⁶ Engelken, DÖV 2015, 184 (190 f.); Hartmann, der gemeindehaushalt 7/2016, 145 (147).

Einfluss auf die Erweiterung des Aufgabenbestandes hat oder erstmals eine kommunale Zuständigkeit (konstitutiv) begründet. Das Land konnte die bundesrechtlichen Veränderungen des Aufgabenbestands der Eingliederungshilfe durch das BTHG nicht beeinflussen. Allein die Mitwirkungsmöglichkeiten im Bundesrat genügen nicht als Grund für eine konnexitätsrelevante Zurechnung.⁹⁷

Dies bedeutet: Die Schutz- und Warnfunktion des Konnexitätsprinzips greift nur, soweit der Landesgesetzgeber Zuständigkeiten der Kommunen erstmalig begründet oder verändert.

dd) Konsequenz: „Sonderfall“ nur, soweit § 1 AG-SGB IX NRW eine Hoch- oder Herunterzonung bewirkt, aber nicht bei gleichbleibender Zuständigkeit

Was folgt nun aus den vorgenannten Einsichten der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung?

Der VerFGH NRW ging bei der Anerkennung der bislang von ihm identifizierten „Sonderfälle“ bereits bis an die Grenzen der Auslegung. Es gibt weder interpretatorischen Raum noch Anlass für eine noch weitere Ausdehnung der Konnexitätspflichten aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW.

Festzuhalten ist deshalb zunächst Folgendes: § 1 AG-SGB IX NRW tritt nicht an die Stelle einer bisherigen bundesrechtlichen Zuständigkeitsregelung für die Eingliederungshilfe und stellt nicht die erstmalige konstitutive landesrechtliche Zuständigkeitsnorm für die Eingliederungshilfe dar. § 1 AG-SGB IX NRW verändert die landesrechtliche Zuständigkeitsregelung nicht dadurch, dass die Zuständigkeitsverteilung von der Ebene einer Rechtsverordnung auf die Ebene des Paragrafensgesetzes verlagert oder der Charakter der Aufgabenerfüllung (etwa von einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung zu einer Auftragsangelegenheit) verändert wird.

Im Weiteren ist erneut klarzustellen, dass § 1 AG-SGB IX NRW die bisherige Zuständigkeitsverteilung weitgehend unverändert ließ (näher oben A. II. 1. a). Nur in einigen Bereichen führt § 1 AG-SGB IX NRW zu einer Verlagerung der Zuständigkeiten von der örtlichen auf die überörtliche Ebene.

Vor allem aber ist hervorzuheben, dass die bundesrechtlich durch das BTHG erzeugten Veränderungen im Aufgabenbestand der Eingliederungshilfe nicht „Anlass und Begründung“ für die Schaffung von § 1 AG-SGB IX NRW geworden

⁹⁷ VerFGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerFGH 11/13, juris Rn. 86.

sind, jedenfalls soweit die Zuständigkeiten unverändert gelassen wurden. Der Landesgesetzgeber hat diese Zuständigkeitsnorm insoweit vielmehr nur geschaffen, weil die Eingliederungshilfe aus dem SGB XII herausgenommen und in das SGB IX eingefügt worden ist.⁹⁸ Zugleich verfolgt § 1 AG-SGB IX NRW das Ziel, den Betroffenen die vertrauten Ansprechpartner zu erhalten,⁹⁹ indem der Landesgesetzgeber die bisherigen kommunalen Zuständigkeiten bewusst möglichst unverändert ließ.

Die Zuständigkeitsregelung des § 1 AG-SGB IX NRW knüpft insoweit gerade nicht an die bundesgesetzlichen Aufgabenveränderungen an. Selbst bei völlig unverändertem oder verringertem Aufgabenbestand hätte der Landesgesetzgeber wegen der Verlagerung der Eingliederungshilfe vom SGB XII in das SGB IX diese Zuständigkeitsregelung treffen müssen. § 1 AG-SGB IX NRW ist die landesrechtliche Antwort auf eine veränderte bundesrechtliche Regelungssystematik, stellt aber keine landesrechtliche Reaktion auf bundesrechtliche Veränderungen des Aufgabenbestands dar. Ein unmittelbarer Zusammenhang der landesrechtlichen Zuständigkeitsregelung mit der bundesrechtlichen Aufgabenerweiterung besteht nicht.

Konsequenz ist, dass im Rahmen des § 1 AG-SGB IX NRW nur eine Hoch- und Herunterzonung als konnexitätsrelevante Verpflichtung zu werten sein kann, jedoch nicht die gesetzgeberische Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeiten. Dies entspricht der Schutz- und Warnfunktion des Konnexitätsgebotes gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW.

Ausweislich des Hauptantrages richtet sich die Verfassungsbeschwerde nur gegen § 1 AG-SGB IX NRW. Diese Norm führt nur punktuell zu einer Veränderung der Zuständigkeiten, und zwar zu einer Hochzonung von den Kreisen und kreisfreien Städten zu den Landschaftsverbänden insbesondere bei der Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter in heilpädagogischen Tagesstätten, Kindertageseinrichtungen sowie in der Kindertagespflege (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 AG-SGB IX NRW) und im Rahmen der Frühförderung von Kindern (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 AG-SGB IX NRW). Im Übrigen bewirkt § 1 AG-SGB IX NRW keine konnexitätsrelevante Verpflichtung.

⁹⁸ Vgl. LT-Drs. 17/1414, S. 46.

⁹⁹ LT-Drs. 17/1414, S. 45.

2. *Konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung*

Zweite tatbestandliche Voraussetzung ist eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung. Diese liegt vor, wenn den Gemeinden oder Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen werden oder wenn bestehende Aufgaben verändert werden (Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW).¹⁰⁰ Hinsichtlich der Frage, ob neue Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben verändert werden, ist allein das Verhältnis von Land und Kommunen in den Blick zu nehmen.¹⁰¹

§ 1 AG-SGB IX NRW hält grundsätzlich an der bisherigen landesgesetzgeberischen Zuständigkeitsregelung fest. Deshalb überträgt § 1 AG-SGB IX NRW nur dann neue Aufgaben, soweit diese Norm eine Verlagerung der Zuständigkeit von der örtlichen auf die überörtliche Ebene oder von der überörtlichen auf die örtliche Ebene bewirkt. Das ist nur ganz eingeschränkt der Fall (oben A. II. 1.).

Die punktuelle Veränderung bestehender Aufgaben erfolgte (mit Ausnahme der anlasslosen Qualitätskontrollen bei Leistungserbringern) durch das BTHG, d.h. durch den Bundesgesetzgeber, was bei unveränderter landesgesetzlicher Zuständigkeitsverteilung dem Land nicht zuzurechnen ist (oben C. I. 1.).

Erneut ist festzuhalten: Nur im Rahmen der Hochzonung einiger begrenzter Aufgaben von den Kreisen und kreisfreien Städten zu den Landschaftsverbänden liegt mit Blick auf § 1 AG-SGB IX NRW eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vor. Entsprechendes gilt für die partielle Herunterzonung der existenzsichernden Leistungen von den Landschaftsverbänden auf die Kreise und kreisfreien Städten. Diese Zuständigkeitsverlagerung beruht indessen nicht auf § 1 AG-SGB IX NRW, gegen den sich die Beschwerde ausweislich des Hauptantrages allein richtet.

3. *Konnexitätsrelevante finanzielle Belastung*

Drittens bedarf es einer konnexitätsrelevanten finanziellen Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW schränkt die Verpflichtung zu einer Kostenausgleichsregelung dahingehend ein, dass sie nur bei einer wesentlichen Belastung der von der Aufgabenübertragung betroffenen Kommunen ausgelöst wird.¹⁰²

¹⁰⁰ VerfGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerfGH 11/13, juris Rn. 73.

¹⁰¹ VerfGH NRW, Urteil vom 12.10.2010 – VerfGH 12/09, juris Rn. 70.

¹⁰² Zur Wesentlichkeit siehe oben C. I. 1. a).

a) Gesamtbetrachtung aller betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände
Die Beschwerdeschrift wehrt sich gegen eine Gesamtbetrachtung der „kommunalen Familie“ (Bl. 43 f.), insb. gegen eine „summarische Gesamtbetrachtung der kommunalen Ebene“ (Bl. 44). Insoweit ist klarzustellen, dass eine Gesamtbetrachtung in zweifacher Hinsicht geboten ist.

Erstens bilden bei der Feststellung der finanziellen Belastung gem. Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW, § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG „die davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände“ den Bezugspunkt. In der Begründung zu Art. 78 Abs. 3 LV NRW heißt es ausdrücklich:¹⁰³

„Die von der jeweiligen Regelung materiell betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände werden jeweils in ihrer Gesamtheit betrachtet.“

Die Begründung zum KonnexAG ergänzt hierzu:¹⁰⁴

„Die Betrachtung der Belastung orientiert sich jeweils an der Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände. Eine wie auch immer geartete Sondersituation einzelner Kommunen bleibt im Rahmen dieses Gesetzes unbeachtlich.“

Die Formulierung „in ihrer Gesamtheit“ fand zwar keinen Eingang in den Verfassungstext, aber nur deshalb nicht, weil der verfassungsändernde Gesetzgeber bereits durch die Wendung „davon betroffenen“ hinreichend klargestellt hat, dass *alle* Kommunen zu betrachten sind, welche von der Aufgabenübertragungs- oder Aufgabenveränderungsregelung betroffen sind.¹⁰⁵

Deshalb greift eine Gesamtbetrachtung, die sämtliche Gemeinden und Gemeindeverbände erfasst, die in den Anwendungsbereich von § 1 AG-BTHG NRW fallen. An dieser Gesamtbetrachtung ändert auch der Umstand nichts, dass bereits die einzelne Kommune oder der einzelne Gemeindeverband das Recht aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW geltend machen kann.¹⁰⁶

Konsequenz dieser Gesamtbetrachtung ist, dass auf die durchschnittlichen und notwendigen Mehrbelastungen *aller* betroffenen Gemeinden und Gemeindever-

¹⁰³ LT-Drs. 13/4424, S. 12.

¹⁰⁴ LT-Drs. 13/5515, S. 22; ganz ähnlich bereits LT-Drs. 13/4424, S. 13.

¹⁰⁵ LT-Drs. 13/5515, S. 21.

¹⁰⁶ Lange, DÖV 2014, 793 (794, 796).

bände abzustellen ist. Hierzu bietet die Beschwerdeschrift keine validen Informationen.

Die Gesamtbetrachtung verlangt zweitens, dass bei der Bestimmung der etwaigen Mehrbelastung zu berücksichtigen ist, dass es zwischen überörtlicher und örtlicher Ebene summenneutrale Belastungs- und Entlastungswirkungen gibt (zur Saldierung unten C. I. 3. d).

b) Ausscheiden von Mehrbelastungen ohne konnexitätsrelevanten Kausalzusammenhang

Finanzielle Belastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände sind nur konnexitätsrelevant, wenn sie unmittelbar auf die Aufgabenübertragung oder Aufgabenveränderung zurückzuführen sind. Nötig ist also ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen § 1 AG-SGB IX NRW und den geltend gemachten Mehrbelastungen der Beschwerdeführer. Dieser Kausalzusammenhang fehlt in drei Fallgruppen:

(1) Der Kausalzusammenhang fehlt, wenn die Mehrbelastung auf anderen Verpflichtungsgründen, insb. (nur) auf dem BTHG und nicht auch auf § 1 AG-SGB IX NRW beruht. Auszuscheiden sind damit alle Mehrbelastungen, die durch punktuelle Aufgabenerweiterungen des BTHG verursacht werden, ohne dass der Landesgesetzgeber die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Landschaftsverbänden einerseits und den Kreisen/kreisfreien Städten andererseits verändert hat. Dies bedeutet: Es kann schon im Ansatz allenfalls im Bereich der Verlagerung der Zuständigkeiten zwischen der überörtlichen und örtlichen Ebene zu konnexitätsrelevanten Mehrbelastungen kommen.

(2) Der Kausalzusammenhang ist ferner zu verneinen, wenn etwaige Mehrbelastungen nicht auf dem AG-BTHG NRW, sondern auf externen Ursachen beruhen, z.B. auf einer Steigerung der Fallzahlen, der demographischen Entwicklung, dem Verwaltungsvollzug im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung oder auf allgemein steigenden Kosten. Die Begründung des AG-BTHG NRW weist explizit auf diese exogenen Faktoren hin.¹⁰⁷ Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überört-

¹⁰⁷ LT-Drs. 17/1414, S. 6.

lichen Träger der Sozialhilfe hat zuletzt am 15.3.2019 den sog. Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe vorgelegt (Berichtszeitraum bis 2017).¹⁰⁸ Aus diesem geht z.B. hervor, dass immer mehr Menschen mit Behinderungen beim Wohnen auf Eingliederungshilfen angewiesen sind (Steigerung 2017 im Vergleich zum Vorjahr: 2,3 %) oder dass die Fallkosten für Werkstatteleistungen von 2016 auf 2017 um 5,0 % gestiegen sind.¹⁰⁹

(3) Der Kausalzusammenhang ist schließlich auch dann nicht gegeben, wenn und soweit die betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände eine mittlerweile pflichtige Aufgabe zuvor schon freiwillig auf sich genommen und erfüllt haben. Relevant wäre dies etwa für das sog. Budget für Arbeit¹¹⁰ oder für Unterstützungsleistungen der Landschaftsverbände im Bereich der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege (oben A. II. 1. b).¹¹¹

Die Veränderung einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe in eine pflichtige ist zwar als Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht zu werten.¹¹² Dennoch fehlt es an der Kausalität der verpflichtenden Norm für die Kosten, wenn diese ohnehin – auch bei freiwilliger Leistung – angefallen wären.

Im Beschwerdevortrag fehlt insoweit jede Differenzierung, sodass ohne umfangreiche verfassungsgerichtliche Ermittlungen nicht geklärt werden kann, in welchem Umfang die geltend gemachten Belastungen unmittelbar durch § 1 AG-SGB IX NRW verursacht worden sind.

c) Begrenzung der Mehrbelastung auf notwendige, durchschnittliche Aufwendungen

Konnexitätsrelevant sind nur die notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen

¹⁰⁸ Im Internet erhältlich unter http://kennzahlenvergleich-eingliederungshilfe.de/images/berichte/2019-04-08%20BAGS%20Bericht%202017_barrierefrei_final.pdf.

¹⁰⁹ AaO, S. 7, 8.

¹¹⁰ Das Budget für Arbeit führt freilich ohnehin zu keiner wesentlichen Mehrbelastung; näher oben A. I. 4.

¹¹¹ Klargestellt sei, dass eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung schon im Ansatz fehlt, soweit die Zuständigkeit unverändert bleibt.

¹¹² *Ennuschat*, in: ders./Ibler/Remmert, Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 79.

(Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW). Notwendig ist nur das, was den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht.¹¹³ Durch das Merkmal der „notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“ i.S.d. Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW, § 1 Abs. 1 KonnexAG

„wird klargestellt, dass auf die durchschnittlichen Aufwendungen einer sparsam wirtschaftenden Gemeinde abzustellen ist.“¹¹⁴

Fragen hinsichtlich der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit stellen sich z.B., wenn die geltend gemachte Mehrbelastung sich bei den beiden Landschaftsverbänden deutlich unterscheidet: Warum sollen für die Leistungen für Kinder und Jugendliche beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe 130,6 bzw. sogar 147,4 Mio. Euro notwendig sein, wenn der Landschaftsverband Rheinland lediglich 91,3 Mio. Euro veranschlagt (Beschwerdeschrift Bl. 17)? Zweifel hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entstehen ferner, wenn der Landschaftsverband Westfalen-Lippe bei den Leistungen zur Teilhabe an Bildung nur eine Belastung i.H.v. 15.000 Euro geltend macht, während es beim Landschaftsverband Rheinland 1,6 Mio. Euro sein sollen (Beschwerdeschrift Bl. 18 f.).

- d) Saldierung von Mehrbelastungen und Entlastungen unter Einbeziehung der finanziellen Wechselwirkungen zwischen den Landschaftsverbänden sowie den Kreisen und kreisfreien Städten

Wenn festgestellt worden ist, welche Aufwendungen wirklich notwendig sind, ist in einem weiteren Schritt zu klären, ob daraus eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung folgt. Dies erfordert einen Vergleich der neuen Rechtslage (mit ihren finanziellen Auswirkungen) mit der bisherigen Rechtslage (und deren finanziellen Auswirkungen).¹¹⁵ Bei der Würdigung der finanziellen Auswirkungen der neuen Rechtslage müssen neben den belastenden Effekten auch entlastende Faktoren berücksichtigt werden.¹¹⁶ Erst wenn nach Gegenüberstellung und Saldierung wesentliche Mehrbelastungen zu registrieren sind, kann das Vorliegen einer konnexitätsrelevanten Mehrbelastung bejaht werden.

¹¹³ LT-Drs. 1375515, S. 21.

¹¹⁴ LT-Drs. 13/5515, S. 21.

¹¹⁵ VerfG Bbg., Beschluss vom 28.5.2009 – 68/07, juris Rn. 20; VerfG MV, Urteil vom 26.1.2006 – 15/04, juris Rn. 26; Urteil vom 20.12.2012 – 13/11, juris Rn. 66.

¹¹⁶ VerfG MV, Urteil vom 20.12.2012 – 13/11, juris Rn. 66; Urteil vom 26.1.2006 – 15/04, juris Rn. 19; ähnlich z.B. *Trips*, NdsVBl. 2013, 297 (302); *Kluth*, LKV 2009, 337 (340).

Bei der Saldierung sind auch finanzielle Wechselwirkungen zwischen den einzelnen kommunalen Körperschaften zu berücksichtigen, hier zwischen den Landschaftsverbänden sowie den Kreisen und kreisfreien Städten. Die Beschwerdeschrift lehnt diese Saldierung ab (Bl. 43 f.), bleibt dabei jedoch widersprüchlich: Die belastenden Wirkungen der Erhöhung der Landschaftsumlage (Bezug: die Kreise und kreisfreien Städte) sollen konnexitätsrelevant sein (Bl. 43, 55), nicht aber deren spiegelbildliche entlastende Wirkung (Bezug: Landschaftsverbände). Eine – kommunale Ebenen übergreifende – Saldierung von Belastungen und Entlastungen ist deshalb zumindest dann geboten, wenn eine Aufgabe von einer Ebene auf die andere verlagert wird und beide Ebenen auch mit Blick auf diese Aufgabe über eine Umlage finanziell miteinander verknüpft sind. Bestätigt wird diese Sichtweise durch § 3 Abs. 4 KonnexAG: Sind die Kommunen berechtigt, ihren Aufwand durch Gebühren, Beiträge oder Entgelte zu decken, sind diese zu schätzen und gegenüber der Belastung durch den Aufwand in Abzug zu bringen. Entsprechendes gilt für die Landschaftsumlage.

aa) Überblick über die zu saldierenden Be- und Entlastungen

Zunächst sei klargestellt, dass nur konnexitätsrelevante Kostenfolgen, d.h. solche, die durch die Zuständigkeitsverlagerungen entstanden sind, als Mehrbelastung in Betracht kommen und in die Saldierung einzubeziehen sind.

Für die Landschaftsverbände wirken die Aufwendungen für die hochgezonten Zuständigkeiten belastend, während eine darauf bezogene Erhöhung der Landschaftsumlage entlastend wirkt, ebenso der Wegfall von Aufwendungen infolge einer Herunterzonung von Zuständigkeiten auf die örtliche Ebene. Spiegelbildlich gilt Entsprechendes für die Kreise und kreisfreien Städte: Die Hochzonung von Zuständigkeiten wirkt einerseits entlastend durch die Ersparnis eigener Aufwendungen für die Aufgabenerfüllung, aber belastend durch eine darauf bezogene Erhöhung der Landschaftsumlage. Die Herunterzonung von Zuständigkeiten erzeugt eine Belastung. Soweit diese durch Bundesmittel ausgeglichen wird (§ 46a Abs. 1 Nr. 2 SGB XII; dazu oben A. I. 10.), sind letztere wiederum als entlastende Wirkung in die Saldierung einzustellen.

bb) Konsequenzen für die Landschaftsverbände

Zu den Konsequenzen für die Landschaftsverbände siehe beispielhaft den Landschaftsverband Rheinland, dessen Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021 im

Kontext dieses verfassungsgerichtlichen Verfahrens besonders aussagekräftig ist. Der Vorbericht unterscheidet zwischen Mehraufwendungen, welche durch das BTHG bedingt sind, und solchen, die durch das AG-BTHG NRW verursacht werden.

Zu den BTHG-bedingten Mehraufwendungen heißt es wie folgt:¹¹⁷

„Durch die BTHG-bedingten Leistungsanpassungen für Kinder und Jugendliche sowie für Erwachsene resultieren Mehraufwendungen in Höhe von 19 Mio. Euro bzw. 25 Mio. Euro. Dies entspricht einer Umlagesteigerung im Umfang von 0,10 bzw. 0,13 Prozentpunkten.

Diese Mehraufwendungen sind – selbst nach Einschätzung des Landschaftsverbandes Rheinland – dem Bundesgesetzgeber zuzurechnen und deshalb ohnehin nicht konnexitätsrelevant.

Im Ansatz konnexitätsrelevant sind hingegen die Mehraufwendungen, welche durch die landesgesetzlich angeordnete Zuständigkeitsverlagerung entstehen. Hierzu bietet der Vorbericht folgende Angaben:¹¹⁸

„Die Aufwendungen für die Aufgabenverlagerungen innerhalb der kommunalen Familie infolge des AG-BTHG NRW für Kinder und Jugendliche sowie Erwachsene, die durch Gutachten bzw. Arbeitsgruppen unter Beteiligung aller Mitgliedskörperschaften ermittelt wurden, summieren sich auf rd. 97,4 Mio. Euro und verursachen somit allein bereits einen Anstieg des Umlagesatzes im Umfang von 0,51 Prozentpunkten. Bei der Bewertung der Umlagesätze durch die Mitgliedskörperschaften ist somit zu berücksichtigen, dass diese durch die Aufgabenverlagerungen in ihren eigenen Haushalten entlastet werden, während der LVR in seinem Haushalt belastet wird. Insoweit müssen diese Verlagerungen zu einer Umlagesteigerung führen. *Für die kommunale Familie sind diese Verlagerungen erst einmal haushaltsneutral.* Da die Umlageerhebung eine andere Streuwirkung hat, kann sich für einzelne Mitgliedskörperschaften allerdings im Ergebnis eine Be- oder Entlastung ergeben.“

Im Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021 weist der Landschaftsverband durchgängig – und jeweils im Fettdruck – darauf hin, dass den einzelnen Mehraufwendungen des Landschaftsverbandes, soweit diese Folge der Hochzonung

¹¹⁷ Landschaftsverband Rheinland, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. A 16 (https://www.lvr.de/media/www/lvrde/derlvr/finanzen/finanzmanagement/Vorbericht_zum_Haushaltsplanentwurf_2020_2021_.pdf).

¹¹⁸ Landschaftsverband Rheinland, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. A 17 – Hervorhebung nicht im Original.

sind, spiegelbildliche Entlastungen der Mitgliedskörperschaften gegenüberstehen.¹¹⁹

„Die Haushalte der Mitgliedskörperschaften des LVR werden durch die Zuständigkeitsverlagerung bei den bisherigen individuellen Unterstützungsleistungen in gleicher Höhe entlastet.“

„Die Haushalte der Mitgliedskörperschaften werden in gleicher Höhe entlastet.“

„In dieser Höhe werden gleichzeitig die Haushalte der Mitgliedskörperschaften des LVR entlastet.“

Konsequenz: Der Landschaftsverband Rheinland geht davon aus, dass die Zuständigkeitsverlagerung letztlich kostenneutral ist: Die Landschaftsverbände gleichen die Mehraufwendungen durch eine Erhöhung der Landschaftsumlage aus. Die Kreise und kreisfreien Städte werden zwar durch die Erhöhung der Umlage belastet, werden aber in gleichem Umfang durch Ersparnis eigener Aufwendungen entlastet.

cc) Konsequenzen für die Kreise und kreisfreien Städte

Auch die Kreise und kreisfreien Städte erwarten derzeit wohl tendenziell Entlastungen und keine wesentlichen Mehrbelastungen. So geht der Rhein-Sieg-Kreis im Haushaltsentwurf 2019/2020 für das Jahr 2020 davon aus, dass das BTHG im Saldo zu keiner zusätzlichen Belastung führen wird.¹²⁰

„Das zum 01.01.2020 in Kraft tretende Bundesteilhabegesetz (BTHG) führt zu Aufgabenverlagerungen zwischen den örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern. Daraus ergeben sich voraussichtlich erhebliche Mehraufwendungen für soziale Leistungen beim Landschaftsverband Rheinland. Dem höheren Umlageaufkommen ab 2020 stehen im Kreishaushalt nach ersten Kalkulationen geringere Bedarfe für Sozialtransferaufwendungen gegenüber (rd. 6,5 Mio. Euro).“

An anderer Stelle wird ergänzend darauf hingewiesen, dass das BTHG zu deutlich sinkenden Aufwendungen im Bereich der Eingliederungshilfe führt und dass ein Teil der Mehraufwendungen für soziale Leistungen – und zwar die Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – zu 100 % vom Bund erstattet wird. Die schon genannte Summe von rd. 6,5 Mio. Euro ist deshalb die Summe, um

¹¹⁹ Landschaftsverband Rheinland, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. A 12, 13, 15.

¹²⁰ Rhein-Sieg-Kreis, Haushalt 2019/2020, Entwurf, S. 23, 47.

die der Kreishaushalt durch die Auswirkungen des BTHG nach ersten Schätzungen entlastet wird.¹²¹

Eine ähnliche Einschätzung liegt dem Haushaltsplan 2020/2021 der Stadt Essen (Beschwerdeführerin zu 4) zugrunde.¹²²

„Mit der letzten Stufe des Bundesteilhabegesetzes gehen umfassende Änderungen in der Eingliederungshilfe einher, die erhebliche Auswirkungen u.a. für die Kommunen als Leistungsträger und Leistungserbringer haben. Die daraus resultierende Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen sowie die Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen dem örtlichen und dem überörtlichen Träger bewirken eine quantitative Reduzierung der Fachleistungen beim kommunalen Träger bei gleichzeitiger Fallzahlerhöhung der existenzsichernden Maßnahmen.

Fiskal bedeutet die Erhöhung der existenzsichernden Leistungen im Teilergebnisplan „Hilfe zum Lebensbedarf“ Haushaltsverschlechterungen von rd. 0,5 Mio. Euro im Jahr 2020 bis zu 0,8 Mio. Euro im Jahr 2024. Da die Transferaufwendungen für die Grundsicherung bei Erwerbsminderung vollständig durch den Bund übernommen werden, ist der Mehrbedarf hier (11,3 Mio. Euro im Jahr 2020 bis zu 14,4 Mio. Euro im Jahr 2024) durch entsprechende Mehrerträge gedeckt. Durch die Verlagerung von Leistungen der Eingliederungshilfe zum überörtlichen Träger *ergeben sich in diesem Bereich deutliche Einsparungen* (11,6 Mio. Euro in 2020 bis zu 12,2 Mio. Euro ab 2022). Hierbei besteht jedoch das Risiko der Heranziehung des örtlichen Trägers durch einen Satzungsbeschluss des Landschaftsverbandes (LVR).“

dd) Weitere Entlastungen infolge des BTHG

Soweit in der Beschwerdeschrift vorgebliche Belastungen auf das BTHG gestützt werden, ist im Blick zu behalten, dass das BTHG auch zu Entlastungen führt.

Das betrifft nicht nur die vollständige Erstattung der Kosten des Vierten Kapitels des SGB XII durch den Bund gem. § 46a Abs. 1 Nr. 2 SGB XII. Zu nennen ist ferner das Gesamtplanverfahren nach §§ 117 ff. SGB IX (dazu Beschwerdeschrift Bl. 11 ff.). Der Gesamtplan ist zwar mit Verwaltungsaufwand verbunden, dient nach dem Willen des Bundesgesetzgebers aber zugleich der Optimierung

¹²¹ Rhein-Sieg-Kreis. Haushalt 2019/2020, Entwurf, S. 49.

¹²² Stadt Essen, Haushaltsplan 2020/2021, Vorbericht S. 33 f.; wiedergegeben unter https://media.essen.de/media/www.wessende/aemter/20/haushalt/haushaltsplan_entwurf_2020_2021/Haushaltsplandruck_Band_I_-_2020-2021.pdf. – Hervorhebungen nicht im Original.

der Kostensteuerung sowie der Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung und des Verwaltungsvollzugs.¹²³ Der Bundesgesetzgeber erwartet explizit eine „Effizienzrendite“ durch das Gesamtplanverfahren.¹²⁴ Der Gesamtplan kann deshalb saldiert zu einer Kostenminderung führen. Diesen Aspekt blendet die Beschwerdeschrift aus.

Weitere Einspareffekte erhofft sich der Bund durch Regelungen im Vertragsrecht. Insgesamt geht der Bund davon aus,

„dass die Länder und Gemeinden ab dem Jahr 2020 eine ansteigende Effizienzrendite von zunächst 100 Mio. Euro verzeichnen werden.“¹²⁵

Zu nennen sind schließlich die §§ 136 f. SGB XII, welche durch das BTHG geändert bzw. geschaffen worden sind.¹²⁶ Es handelt sich um eine teilweise Erstattung des Bundes für (kommunale) Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII an Leistungsberechtigte, die zugleich Leistungen in einer stationären Einrichtung erhalten. § 136 SGB XII betrifft die Bundeserstattung für die Jahre 2017 bis 2019, § 136a SGB XII die Bundeserstattung für die Jahre 2020 bis 2025. Im Ergebnis bewirken §§ 136, 136a SGB XII für die Kommunen in NRW seit 2018 eine jährliche Entlastung in Höhe von 17,2 Mio. Euro.¹²⁷

- e) Gesetzgeberische Einschätzung: keine wesentlichen Belastungen infolge des AG-BTHG NRW

Der Landesgesetzgeber verneinte auf Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden Daten das Vorliegen einer konnexitätsrelevanten Belastung. Diese gesetzgeberische Einschätzung ist nicht zu beanstanden.

- aa) Einschätzung der Belastungen und Entlastungen durch den Landesgesetzgeber

Der Landesgesetzgeber ging davon aus, dass das AG-BTHG NRW keine wesentlichen Belastungen für die Landschaftsverbände, Kreise und kreisfreien

¹²³ BT-Drs. 18/9522, S. 287.

¹²⁴ BT-Drs. 19/11006, S. 21; BT-Drs. 19/16470, S. 2, 9.

¹²⁵ BT-Drs. 19/16470, S. 9. – Das genaue Ausmaß soll durch die Evaluation gem. Art. 25 Abs. 4 BTHG ermittelt werden, vgl. BT-Drs. 19/11006, S. 21.

¹²⁶ Zu § 136 SGB XII siehe Art. 11 Nr. 7 BTHG, zu § 136a SGB XII siehe Art. 13 Nr. 39 BTHG.

¹²⁷ Siehe oben Fn. 70.

Städte verursacht – Hervorhebung nicht im Original:¹²⁸

„Mit den Regelungen in Artikel 1 werden die Aufgaben der Eingliederungshilfe bei den beiden auch bisher schon nach Sozialhilferecht überwiegend zuständigen Landschaftsverbänden im Grundsatz gebündelt. ... Vor dem Hintergrund bisheriger Aufgabenverteilungen wird der Status quo weitestgehend beibehalten. Soweit durch die angepassten Zuständigkeiten dennoch geringfügige Aufgabenverschiebungen zwischen Landschaftsverbänden und Kreisen und kreisfreien Städten im Vergleich zu den bisher nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch wahrgenommenen Aufgaben erfolgen, bleibt insgesamt der Aufgabenbestand unverändert. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die verschiedenen kommunalen Ebenen durch das System der Umlagenfinanzierung (Landschaftsverbandsumlage, Kreisumlage) miteinander verknüpft sind. Des Weiteren ist die Aufgabenverschiebung auch nicht mit einer zusätzlichen Belastung für die Gemeinden und Gemeindeverbände verbunden, weil die Landschaftsverbände und die Kreise und kreisfreien Städte jeweils im gleichen Umfang von Aufgaben und Kosten be- und entlastet werden. *Mit den an Bundesrecht angepassten Zuständigkeiten sind damit keine wesentlichen Belastungen für die kommunale Familie verbunden.*“

Der Landesgesetzgeber ging – gestützt auf Untersuchungen des Bundes anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens zum BTHG – sogar davon aus, dass das BTHG und das AG-BTHG NRW mittelfristig insgesamt eher eine Entlastung der kommunalen Körperschaften bewirkt:¹²⁹

„Der mit der Neuordnung von Zuständigkeiten einhergehende Abbau von Schnittstellen und die Hilfegewährung aus einer Hand führen nach jetzigem Erkenntnisstand zu Entlastungen.

Ein großer Teil der bisherigen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch wurde wort- oder inhaltsgleich in Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch übernommen. Soweit Abweichendes geregelt oder Neuformulierungen für bestimmte Leistungen der Eingliederungshilfe vorgenommen wurden, hat der Bund diesem Umstand Rechnung getragen und im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum BTHG bezogen auf das Land Nordrhein-Westfalen und seine Leistungsträger ab dem Jahr des Inkrafttretens des neuen Eingliederungshilferechts im Jahr 2020 folgende Kostenentwicklung dargestellt:

¹²⁸ LT-Drs. 17/1414, S. 5.

¹²⁹ LT-Drs. 17/1414, S. 5 f.

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anteil NRW in Mio. Euro	29,5	-0,6	-30,9	-32,9	-38,2	-40,6

Unter Berücksichtigung der allgemeinen, durchschnittlichen Kostendynamik in der Eingliederungshilfe, verursacht durch exogene Faktoren (wie demographische Entwicklung, Anstieg der Fallzahlen), zeigt das Kostentableau des Bundes eine klare, ansteigende Entlastung der kommunalen Familie. Die Mehrausgaben bis 2020 sind insbesondere auf Verbesserungen bei der Anrechnung von Einkommen oder Vermögen zurückzuführen, werden jedoch im Rahmen der neu eingeführten Bundeserstattung nach §§ 136, 136a SGB XII ausgeglichen.“

bb) Die gesetzgeberische Einschätzungsprärogative und ihre Folgen

Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich der Beurteilung der Kostenfolgen des AG-BTHG NRW eine Einschätzungsprärogative zu. Die Einschätzungsprärogative betrifft nicht nur die Höhe des Belastungsausgleichs, sondern bereits die vorgelegte Frage, ob überhaupt eine Mehrbelastung vorliegt.¹³⁰ Die Einschätzungsprärogative liegt darin begründet, dass weder der Eintritt einer wesentlichen Belastung noch deren Höhe sich im Zuge eines konkreten Gesetzgebungsverfahrens sicher prognostizieren lassen.¹³¹

Steht eine gesetzgeberische Prognose auf dem verfassungsgerichtlichen Prüfstand, ist eine ex ante-Perspektive maßgeblich:¹³²

„Ob der gesetzgeberischen Entscheidung eine gültige Prognose zugrunde liegt, ist grundsätzlich aus einer ex-ante-Perspektive im Hinblick auf die verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten zu beurteilen. Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und verfassungswidrig, dass sie sich im Nachhinein als falsch erweist (...).“

Folge der Einschätzungsprärogative ist mithin, dass selbst eine sich später als unzutreffend herausstellende Prognose die Verfassungsmäßigkeit des auf die

¹³⁰ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 117.

¹³¹ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 117.

¹³² BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, juris Rn. 175.

Prognose gestützten Gesetzes nicht in Frage stellt,¹³³ wie der VerfGH NRW klargestellt hat:¹³⁴

„Soweit der Gesetzgeber auf Einschätzungen angewiesen ist, ist ein Gesetz nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil es auf einem Irrtum des Gesetzgebers über den erwarteten Geschehensablauf beruht. Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (...).“

cc) Reichweite und Grenzen der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative
Die Reichweite der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative richtet sich u.a. nach der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren.¹³⁵ Die Reichweite ist besonders groß, wenn es an zuverlässigen Erkenntnismöglichkeiten fehlt;¹³⁶ siehe hierzu den VerfGH NRW:¹³⁷

„Auch soweit die Auswirkungen einer Regelung kaum oder nur mit großen Unsicherheiten vorhersehbar sind, ist dem Gesetzgeber ein nur eingeschränkt überprüfbarer Prognose- oder Einschätzungsspielraum zuzugestehen. Einschätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung kann der Verfassungsgerichtshof nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (...).“

Grundsätzlich gilt zwar das Erfordernis einer hinreichend validen Datengrundlage.¹³⁸ Wenn im Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens valide(re)s Datenmaterial verfügbar ist, ist der Gesetzgeber gehalten, auf diese Daten zurückzugreifen, sofern ihm dies möglich und zumutbar ist.¹³⁹ Wenn keine besseren Daten vorhanden sind, muss und darf sich der Gesetzgeber hingegen mit weniger aussagekräftigen Daten begnügen.¹⁴⁰

¹³³ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 126.

¹³⁴ VerfGH NRW, Urteil vom 9.7.1998 – VerfGH, 16/96, juris Rn. 64.

¹³⁵ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 126.

¹³⁶ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 126.

¹³⁷ VerfGH NRW, Urteil vom 19.5.2015 – VerfGH 24/12, juris Rn. 41.

¹³⁸ VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2010 – VerfGH 18/08, juris Rn. 43.

¹³⁹ VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2010 – VerfGH 18/08, juris Rn. 43, 46.

¹⁴⁰ VerfGH NRW, Urteil vom 19.5.2015 – VerfGH 24/12, juris Rn. 46.

„Auf minder aussagekräftige Daten darf der Gesetzgeber so lange zurückgreifen, wie geeigneteres Material (noch) nicht verfügbar ist (...). Hier waren keine besseren als die statistischen Haushaltsdaten verfügbar.“

Die Zulässigkeit des Rückgriffs auf minder aussagekräftige Daten sowie der Inkaufnahme tatsächlicher Unsicherheiten besteht insbesondere bei dringendem gesetzgeberischem Handlungsbedarf.¹⁴¹

„Gewisse verbleibende Unsicherheiten durfte der Landesgesetzgeber dabei auch hinsichtlich des verwendeten statistischen Datenmaterials in Kauf nehmen. Angesichts der Not vieler Gemeinden im Lande war die Haushaltskonsolidierung besonders eilbedürftig (...).“

Der Gesetzgeber überschreitet die Grenzen seines Einschätzungsspielraums, wenn er valides Datenmaterial nicht berücksichtigt oder sogar ignoriert, wenn seine Prognosen eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind.¹⁴² Ein (ex post) grob unzutreffendes Ergebnis kann ein Indiz für die Ungültigkeit einer Prognose sein (selbst bei Anlegung eines ex ante-Maßstabes).¹⁴³

dd) Anwendung der vorstehend genannten Maßstäbe: gesetzgeberische Einschätzung ist nicht zu beanstanden

Bei Anlegung der vorstehend genannten Maßstäbe ist die gesetzgeberische Einschätzung, dass das AG-BTHG NRW keine konnexitätsrelevante Belastung erzeugt, nicht zu beanstanden.

(1) Nicht ausräumbare tatsächliche Unsicherheiten

Während des Gesetzgebungsverfahrens gab es tatsächliche Unsicherheiten hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen des BTHG und des AG-BTHG NRW. Diese Unsicherheiten bestanden bei allen Beteiligten, d.h. nicht nur beim Landesgesetzgeber, sondern ebenso beim Bundesgesetzgeber sowie bei den betroffenen Landschaftsverbänden, Kreisen und kreisfreien Städten.

¹⁴¹ VerFGH NRW, Urteil vom 19.5.2015 – VerFGH 24/12, juris Rn. 47 (ebenso Rn. 44).

¹⁴² VerFGH NRW, Urteil vom 9.7.1998 – VerFGH, 16/96, juris Rn. 64; Urteil vom 19.5.2015 – VerFGH 24/12, juris Rn. 41; *Dürner*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 127, 128.

¹⁴³ BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 – 2 BvF 1/15; juris Rn. 175.

Der Landesgesetzgeber hat sich in zweifacher Hinsicht mit den finanziellen Auswirkungen von BTGH und AG-BTHG NRW befasst:

- Zunächst musste er klären, welche Kostenfolgen das AG-BTHG NRW auslöst, wenn es Zuständigkeiten verändert. Insoweit ging der Landesgesetzgeber davon aus, dass eine Verlagerung der Zuständigkeiten zwischen der überörtlichen und der örtlichen Ebene für die Gesamtheit der betroffenen kommunalen Körperschaften im Saldo kostenneutral ist, weil sich die jeweiligen Be- und Entlastungen u.a. infolge der Landschaftsumlage ausgleichen.¹⁴⁴
- Soweit Zuständigkeiten verändert werden, sind darüber hinaus die Kostenfolgen des BTHG konnexitätsrelevant. Bei unveränderter Zuständigkeit fehlt es zwar an einem konnexitätsrelevanten Sachverhalt. Schon wegen der allgemeinen Notwendigkeit der Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen muss der Landesgesetzgeber – jenseits seiner Pflichten aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW – auch die Kostenfolgen der bundesrechtlichen Änderungen im Blick behalten, selbst wenn er diese nicht beeinflussen kann.

Insbesondere mit Blick auf das BTHG konstatierte der Landesgesetzgeber, dass die Kostenfolgen „zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend abschätzbar“ sind.¹⁴⁵

Dass diese Unsicherheiten zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens nicht ausgeräumt werden konnten, wird im Nachhinein durch Äußerungen aus dem Kreis der Beschwerdeführer anlässlich der aktuellen Haushaltsplanungen 2020/2021 bestätigt:

„Die dauerhaften finanzwirtschaftlichen Belastungen durch die BTHG-Reform können daher derzeit noch nicht vollständig valide abgeschätzt werden.“¹⁴⁶

„Die mittelfristigen finanziellen Auswirkungen der Umstellung des Leistungsgeschehens sind nicht zu berechnen.“¹⁴⁷

„Insofern verändert sich die Struktur der Eingliederungshilfe zum

¹⁴⁴ LT-Drs. 17/1414, S. 5.

¹⁴⁵ LT-Drs. 17/1414, S. 6.

¹⁴⁶ Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. 9 (<https://www.lwl.org/de/LWL/Politik/haushalt-20202021/>).

¹⁴⁷ Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. 22.

01.01.2020 nachhaltig. Für die Planungsdaten des Haushaltes bedeutet dies, dass es große Unsicherheiten gibt. Dies betrifft neben der Frage der Tarifierhöhungen etwa die zukünftige Struktur der Eingliederungshilfe. Hierzu zählen u.a. die konkreten Auswirkungen der Trennung, die Regelungen zur Existenzsicherung II nach § 77 Abs. 2 SGB IX, die veränderten Vermögens- und Einkommensgrenzen, die veränderten Zuständigkeitsregelungen sowie Gesamtwirkungen des BTHG auf die Fallzahlen in der Eingliederungshilfe.“¹⁴⁸

„Die finanzwirtschaftlichen Belastungen, die sich nachhaltig durch die BTHG-Reform ergeben werden, können derzeit noch nicht vollständig abgeschätzt werden. Belastbare Erkenntnisse dazu werden erst in den nächsten Jahren vorliegen.“¹⁴⁹

Besonders prägnant lautet eine Einschätzung des LWL-Direktors *Matthias Löb* in seiner Rede zur Einbringung des LWL-Haushaltsplanentwurfs 2020/2021 in der Landschaftsversammlung am 10.10.2019 wie folgt:¹⁵⁰

„Ich bitte Sie dabei aber im Blick zu behalten, dass die sehr komplexe Umsetzung des neuen Bundesteilhabegesetzes finanzielle Wirkungen haben kann, die derzeit niemand in Deutschland vorherzusagen vermag.“

- (2) Verwendung der während des Gesetzgebungsverfahrens besten verfügbaren Datengrundlage

Der Landesgesetzgeber hat seine Einschätzung zur Frage der (fehlenden) Mehrbelastung auf die besten seinerzeit vorhandenen Daten gestützt:¹⁵¹

„Mangels anderer valider Zahlen ist bis auf weiteres das Kostentableau des Bundes heranzuziehen. Hiernach ist ab 2020 von einer Umkehr der Kostenentwicklung auszugehen, die ab 2021 zu einer stetig zunehmenden Entlastung der kommunalen Familie in der Eingliederungshilfe führt.“

Die im vorstehend genannten Kostentableau des Bundes enthaltene Prognose enthält zwar ihrerseits Unsicherheiten. Während des Gesetzgebungsverfahrens

¹⁴⁸ Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Haushaltsplan 2020/21, S. 530 (https://www.lwl.org/media/filer_public/46/74/46749eed-0a47-4031-8455-3ed3fc2545dd/haushaltsplan_entwurf_2020_2021_gesamt.pdf).

¹⁴⁹ Landschaftsverband Rheinland, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/2021, S. A 4 (https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/derlvr/finanzen/finanzmanagement/Vorbericht_zum_Haushaltsplanentwurf_2020_2021_.pdf).

¹⁵⁰ Wiedergegeben unter <https://www.lwl.org/pressemitteilungen/daten/anlagen/014000/14633.pdf>.

¹⁵¹ LT-Drs. 17/1414, S. 6.

äußerte etwa der Bundesrat die Sorge, dass die finanziellen Auswirkungen des BTHG oberhalb der Schätzungen liegen und zu einer Mehrbelastung der Länder führen könnten.¹⁵² Es gab freilich auch entgegengesetzte Befürchtungen:¹⁵³

„Von Seiten Betroffener wurde dagegen befürchtet, dass die Mehrausgaben unterhalb der Schätzungen liegen und die hierfür eingeplanten Gelder nicht den Menschen mit Behinderungen zu Gute kommen.“

Das Kostentableau des Bundes ist somit mit Unsicherheiten in beide Richtungen behaftet, stellt dennoch die zuverlässigsten Zahlen zusammen, die dem Landesgesetzgeber während des Gesetzgebungsverfahrens zum AG-BTHG NRW zur Verfügung standen.

Der Landesgesetzgeber konnte entsprechende Zahlenangaben nicht kurzfristig selbst ermitteln. Da das AG-BTHG NRW keine Aufgabenverlagerung aus der unmittelbaren Staatsverwaltung in die kommunale Sphäre beinhaltet, lagen dem Landesgesetzgeber keine Erfahrungswerte aus der Landesverwaltung vor. Zur Abschätzung der Kostenfolgen ist der Landesgesetzgeber deshalb neben den Prognosen des Bundes auf entsprechende Informationen der betroffenen kommunalen Körperschaften angewiesen. Die Landschaftsverbände, Kreise und kreisfreien Städte können jedoch nach eigenen Aussagen selbst heute noch keine validen Angaben machen.¹⁵⁴ Noch weniger waren sie dazu während des Gesetzgebungsverfahrens in der Lage.

Vor diesem Hintergrund durfte der Landesgesetzgeber insbesondere auf Grundlage der Prognosen des Bundes davon ausgehen, dass keine wesentliche Belastung i.S.d. Konnexitätsprinzips vorliegt:¹⁵⁵

„Nach dem derzeitigen Stand führt das Gesetz bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zu einer wesentlichen Belastung im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes.“

- (3) Keine offensichtlich fehlerhaften Daten und keine offensichtlich fehlerhafte Prognose

Die Daten, welche die Prognosegrundlage bilden, sowie die Prognose als solche

¹⁵² BT-Drs. 18/9954, S. 1 f.

¹⁵³ Bundesregierung, Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes (4.1.2019), BT-Drs. 19/6929, S. 8.

¹⁵⁴ Näher oben C. I. 3. e) dd) (1).

¹⁵⁵ LT-Drs. 17/1414, S. 64.

sind nicht offensichtlich fehlerhaft. Im Gegenteil, die zentralen Einschätzungen des Landesgesetzgebers zu den finanziellen Folgen des BTHG und des AG-BTHG NRW werden im Wesentlichen von den betroffenen kommunalen Körperschaften, soweit ersichtlich, geteilt.

Das betrifft zunächst die Erwartung der Kostenneutralität der Zuständigkeitsverlagerungen für die Gesamtheit der betroffenen kommunalen Körperschaften, die durch die Landschaftsumlage finanziell miteinander verknüpft sind, sodass Be- und Entlastungen sich ausgleichen (oben C. I. 3. d).

Ferner gibt es in den Haushaltsplanungen der Beschwerdeführer Hinweise, dass diese – wie vom Bundes- und Landesgesetzgeber erwartet – durch die Regelungen des BTHG finanziell tendenziell entlastet werden.¹⁵⁶ In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Bundesgesetzgeber mit dem BTHG ohnehin eine Begrenzung der Ausgaben zur Eingliederungshilfe bezweckt.¹⁵⁷

„Das Recht der Eingliederungshilfe soll zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt werden, in dessen Mittelpunkt der Mensch mit seinen behinderungsspezifischen Bedarfen steht. Gleichzeitig soll keine neue Ausgabendynamik entstehen und die bestehende durch Verbesserungen in der Steuerungsfähigkeit der Eingliederungshilfe gebremst werden.“

Dies bedeutet: Selbst bei einer ex post-Betrachtung gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Hinweise, dass die Einschätzungen des Landesgesetzgebers fehlerhaft sind. Bei der gebotenen ex ante-Perspektive gibt es erst recht keinen Anlass zur Beanstandung der gesetzgeberischen Prognose.

(4) Dringender Handlungsbedarf des Gesetzgebers

Der Landesgesetzgeber hatte im Wesentlichen nur die Zahlenangaben und Prognosen des Bundes zur Verfügung, soweit es um die Auswirkungen des BTHG geht.¹⁵⁸ Die dennoch bestehenden Unsicherheiten konnte der Landesgesetzgeber nicht kurzfristig beseitigen.

Trotz der noch bestehenden Unsicherheiten musste der Landesgesetzgeber tätig

¹⁵⁶ Oben C. I. 3. d) cc).

¹⁵⁷ BT-Drs. 18/9522, S. 191.

¹⁵⁸ Hinsichtlich der Aufgabenverlagerungen gem. § 1 AG-SGB IX NRW innerhalb der kommunalen Familie ging der Landesgesetzgeber zu Recht von grundsätzlicher Kostenneutralität aus (oben C. I. 3. d).

werden, d.h. er musste parallel zu den einzelnen Stufen der Reform der Eingliederungshilfe auf Grundlage des BTHG die dazu nötigen landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen schaffen. Das Ausführungsgesetz des Landes musste wiederum vorliegen, damit die Landschaftsverbände und die kommunalen Spitzenverbände die sog. Rahmenvereinbarung NRW über die Leistungen der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe erarbeiten konnten (Vertragsschluss am 23.7.2019).

Es war mithin keine Zeit, etwa erst die Ergebnisse der Evaluation nach Art. 25 Abs. 4 BTHG oder anderer Verfahren zur Ermittlung der Kostenfolgen abzuwarten. Anderenfalls wären Leistungs- und Versorgungslücken zu Lasten der betroffenen Menschen mit Behinderungen zu befürchten gewesen. Zuwarten war mithin keine praktikable Option für den Landesgesetzgeber.

Die Einschätzung dringenden Handlungsbedarfs wird von den Beschwerdeführern geteilt. In einer gemeinsamen Stellungnahme des Städtetages NRW und der beiden Landschaftsverbände zum Entwurf des AG-BTHG NRW vom 16.11.2017 heißt es:¹⁵⁹

„Eine zeitnahe Umsetzung in Landesrecht ist von entscheidender Bedeutung, damit das neue Recht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der bundesrechtlichen Normen auch seine volle Wirkung entfalten kann.“

f) Gesetzgeberische Pflichten zur Beobachtung und Nachbesserung

Den Gesetzgeber treffen Pflichten zur Beobachtung der weiteren Entwicklung und ggf. zur Nachbesserung. Dies folgt schon aus der Zubilligung einer Einschätzungsprärogative bzw. eines Prognosespielraums, wie das BVerfG unlängst ausgeführt hat.¹⁶⁰

„Kehrseite des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht (...). Auch nach dem Erlass einer Regelung muss der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten, erlassene Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrunde liegenden Annahmen fehlerhaft waren oder nicht mehr zutreffen (...).“

Diese Einsichten gelten insb. im Kontext des Art. 78 LV NRW, d.h. bei einer sich später als unzutreffend herausstellenden Prognose zu den Finanzfolgen kann

¹⁵⁹ Beschwerdeschrift Anlage 8.

¹⁶⁰ BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 – 2 BvF 1/15, juris Rn. 176.

eine gesetzgeberische Pflicht zur Nachbesserung des Gesetzes entstehen,¹⁶¹ wie der VerfGH NRW bereits vor längerer Zeit herausgearbeitet hat:¹⁶²

„Soweit die tatsächlichen Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen kaum oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind, ist der Gesetzgeber verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich aufgrund neuer Erkenntnisse erweist, daß eine Korrektur notwendig ist.“

Die Pflicht zur Beobachtung und Anpassung findet ihren Ausdruck ohnehin in Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW für den Fall, dass – bei Bejahung eines konnexitätsrelevanten Sachverhaltes – sich die Kostenfolgeabschätzung als unzutreffend erweist. Entsprechendes gilt für den Fall, dass der Gesetzgeber aufgrund seiner Prognose schon den konnexitätsrelevanten Sachverhalt verneint hat.

Der Landesgesetzgeber genügt dieser Beobachtungspflicht (unten C. II. 3.).

g) **Zwischenfazit: keine konnexitätsrelevante wesentliche Mehrbelastung**

Die Gesetzesbegründung für das AG-BTHG NRW geht (Stand: 7.12.2017) davon aus, dass die kommunale Familie bei Saldierung aller Be- und Entlastungen keine konnexitätsrelevante wesentliche Mehrbelastung zu tragen hat. Die Haushaltspläne einiger Beschwerdeführer (Stand: LVR 4.9.2019; Stadt Essen: 25.9.2019)¹⁶³ weisen darauf hin, dass sich die gesetzgeberische Einschätzung auch noch fast zwei Jahre später als zutreffend herausstellt. Angesichts der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative und bei Berücksichtigung der nicht vermeidbaren tatsächlichen Unsicherheiten, der seinerzeit begrenzten Datengrundlagen und des dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarfs ist diese Einschätzung des Gesetzgebers nicht zu beanstanden.

4. ***Zwischenfazit: kein konnexitätsrelevanter Sachverhalt gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW***

Ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt verlangt eine (1.) konnexitätsrelevante

¹⁶¹ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 127.

¹⁶² VerfGH NRW, Urteil vom 9.7.1998 – VerfGH 16/96, juris Rn. 64.

¹⁶³ Oben C. I. 3. d) bb) cc).

Verpflichtung, (2.) konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung und (3.) konnexitätsrelevante finanzielle Belastung der Kommune.¹⁶⁴ Diese drei Voraussetzungen liegen mit Blick auf das AG-BTHG NRW nicht vor.

Soweit das AG-BTHG NRW (und insb. § 1 AG-SGB IX NRW) keine Verlagerung der Zuständigkeiten zwischen örtlicher und überörtlicher Ebene bewirkt, vielmehr an der bisherigen Zuständigkeitsregelung festhält, fehlt es schon an einer konnexitätsrelevanten Verpflichtung (und ebenso an einer konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung).

Soweit das AG-BTHG NRW die Zuständigkeiten zwischen der örtlichen und der überörtlichen Ebene durch Hoch- oder Herunterzonung neu verteilt, können eine konnexitätsrelevante Verpflichtung und eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung bejaht werden. Da sich bei dem Zuständigkeitswechsel – vermittelt durch die Landschaftsumlage – die Be- und Entlastungen ausgleichen, stellt sich jedoch weder bei den Landschaftsverbänden noch bei den Kreisen und kreisfreien Städten eine wesentliche finanzielle Mehrbelastung ein. Soweit es zu Mehrbelastungen kommt, wurzeln diese in Regelungen des BTHG, also in Vorgaben des Bundes, die bei unveränderter landesrechtlicher Zuständigkeitsverteilung nicht konnexitätsrelevant sind. Hinzu kommt, dass § 46a Abs. 1 Nr. 2 SGB XII zu erheblichen Entlastungen führt (oben A. I. 10.). Dasselbe gilt für die im BTHG normierte temporäre Bundesförderung nach §§ 136, 136a SGB XII.¹⁶⁵

II. Zur Rechtsfolgenseite des Art. 78 Abs. 3 LV NRW

Es liegt kein konnexitätsrelevanter Sachverhalt vor. Deshalb greifen die Rechtsfolgen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW schon im Ansatz nicht (unten 1). Aber selbst bei Annahme eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts hätte der Landesgesetzgeber die ihn treffenden Pflichten zur Kostendeckungsregelung und Kostenfolgeabschätzung nicht verletzt (unten 2, 3).

¹⁶⁴ VerFGH NRW, Urteil vom 9.12.2014 – VerFGH 11/13, juris Rn. 73; ebenso Urteil vom 12.10.2010 – VerFGH 12/09, juris Rn. 62.

¹⁶⁵ Dazu C. I. 3. d) dd).

1. *Mangels konnexitätsrelevanten Sachverhalts keine Pflichten zur Kostendeckungsregelung und zur Kostenfolgeabschätzung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW, aber Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers*

Mangels konnexitätsrelevanten Sachverhalts greifen die Pflichten des Art. 78 Abs. 3 LV NRW zur Kostendeckungsregelung und zur Kostenfolgeabschätzung nicht. Allerdings bestehen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen des BTHG Unsicherheiten. Deshalb ist der Landesgesetzgeber verpflichtet, die Auswirkungen des AG-BTHG NRW und des BTHG zu beobachten. Falls sich herausstellen sollte, dass entgegen seiner Erwartung eine konnexitätsrelevante Belastung einstellt, ist er zur Anpassung oder Ergänzung des AG-BTHG NRW in Form einer Kostenausgleichsregelung verpflichtet (oben C. I. 3. f).

Dies bedeutet: Schon bevor ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt und damit die Tatbestandsvoraussetzungen des Konnexitätsprinzips i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW vorliegen, trifft den Gesetzgeber eine vorgelagerte Konnexitätspflicht, die darauf gerichtet ist, die tatsächlichen Unsicherheiten möglichst rasch auszuräumen und die Auswirkungen des BTHG und des AG-BTHG NRW zu beobachten.

2. *Bei Annahme eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts: Konkretisierung der Pflichten aus dem Konnexitätsprinzip i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW anhand der tatsächlichen Umstände zu einer Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers*

Selbst bei Annahme eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts hätte der Landesgesetzgeber die Pflichten aus dem Konnexitätsprinzip gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW nicht verletzt.

- a) Überblick über den Inhalt der Pflichten aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW

Auf Rechtsfolgenseite verlangt Art. 78 Abs. 3 S. 1 LV NRW, dass gleichzeitig mit der konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung oder Aufgabenveränderung Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Nach Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW muss für eine wesentliche Belastung der betroffenen Gemeinden ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden, und zwar durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung. Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW schreibt unter bestimmten Voraussetzungen Anpassungen des finanziellen Ausgleichs vor. Art. 78 Abs. 3 S. 5 LV NRW sichert u.a. die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände.

Diesen Vorgaben lassen sich formale, materielle und prozedurale Anforderungen entnehmen:

- In formaler Hinsicht müssen die Kostendeckungs- und Belastungsausgleichsregelungen gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung durch Gesetz oder Rechtsverordnung getroffen werden.
- In materieller Hinsicht muss ein zeitnaher und vollständiger finanzieller Ausgleich geschaffen werden.
- Prozedurale Erfordernisse bestehen in einer Kostenfolgenabschätzung, in der nachträglichen Beobachtung zwecks etwaiger Anpassung des Ausgleichs an neue Entwicklungen und in der partnerschaftlichen Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände.

b) Konkretisierung des Pflichtenumfangs vor dem Hintergrund der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse

Der konkrete Pflichteninhalt und -umfang lässt sich nur vor dem Hintergrund der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse bestimmen. In der Kommentarliteratur zu Art. 78 LV NRW wird hierzu ausgeführt:¹⁶⁶

„Nach diesen in Art. 78 aufgegriffenen Maßstäben kann sich der Gesetzgeber gegenüber einer komplexen Situation immer nur an dem für ihn aktuellen Stand der Erfahrungen orientieren.“

Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere,

- dass die vorhandenen tatsächlichen Unsicherheiten für den Landesgesetzgeber nicht zu vermeiden und von ihm nicht zu vertreten waren,
- er aber dennoch zur Umsetzung des BTHG tätig werden musste und nicht zuwarten durfte, bis valide Zahlen ermittelt werden können.

Art. 78 Abs. 3 LV NRW und das KonnexAG verpflichten den Landesgesetzgeber nur zu dem, was ihm möglich ist. Für die vorstehend genannten einzelnen Pflichtendimensionen bedeutet dies:

- Solange die konkreten Kostenfolgen auf absehbare Zeit nicht näher bestimmt werden können, kann sinnvollerweise keine spezifizierte Kostendeckungs- und Belastungsausgleichsregelung getroffen werden. Unabhängig davon ist das Land selbstverständlich verpflichtet und bereit, im Falle einer

¹⁶⁶ Durner, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 126.

konnexitätsrelevanten Mehrbelastung einen zeitnahen und vollständigen Ausgleich zu sichern.

- Das prozedurale Erfordernis einer Kostenfolgeabschätzung kann nur im Rahmen des Möglichen erfüllt werden. Dies läuft im Kern auf die Verpflichtung des Gesetzgebers hinaus, möglichst schnell die Tatsachen- und Prognosegrundlagen durch Evaluationen und ggf. weitere Ermittlungen zu verbessern.

Für das Gesetzgebungsverfahren beim AG-BTHG NRW folgt daraus, dass die Pflichten aus dem Konnexitätsprinzip gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW sich zu einer Nachermittlungs-, Beobachtungs- und Anpassungspflicht konkretisieren.

3. *Erfüllung der gesetzgeberischen Nachermittlungs- und Beobachtungspflicht*

Als ein Zwischenfazit kann deshalb festgehalten werden: Der Landesgesetzgeber hat im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative trotz unsicherer Tatsachengrundlage nachvollziehbar und vertretbar eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung verneint. Infolge der unsicheren Tatsachengrundlage trifft ihn indessen eine Pflicht zur weiteren Ermittlung der Tatsachen und zur Beobachtung der finanziellen Auswirkungen des AG-BTHG NRW.

Im Ergebnis gälte nichts anderes, wenn man – wie es die Beschwerdeschrift tut – einen konnexitätsrelevanten Sachverhalte bejahte. Wegen der gravierenden tatsächlichen Unsicherheiten ist die Schaffung einer funktionalen Ausgleichsregelung noch nicht möglich, sodass der Gesetzgeber auch dann zunächst die tatsächlichen und finanziellen Auswirkungen näher ermitteln und beobachten müsste.

Der Gesetzgeber erfüllt seine Pflichten zur Nachermittlung und Beobachtung.

- a) Berücksichtigung der Evaluation durch den Bund gem. Art. 25 Abs. 4 BTHG
Dem Landesgesetzgeber standen während des Gesetzgebungsverfahrens für das AG-BTHG NRW zunächst die Einschätzung des Bundesgesetzgebers zu den Kostenfolgen des BTHG zur Verfügung, welche eher einen Rückgang der Belastungen für das Land und die Kommunen erwarten ließ.¹⁶⁷

¹⁶⁷ LT-Drs. 17/1414, S. 6. – Dazu C. I. 3. e) aa).

Wie sich die Kostenfolgen des BTHG darstellen werden, vermochte der Bundesgesetzgeber jedoch angesichts der anspruchsvollen Sach- und Rechtsfragen nicht abschließend zu beurteilen.¹⁶⁸ Deshalb sieht Art. 25 Abs. 4 BTHG eine umfassende Evaluierung der Umsetzung des BTHG vor, in der

„insbesondere die finanziellen Auswirkungen der (1) verbesserten Einkommens- und Vermögensanrechnung, (2) Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter, (3) neuen Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung, (4) Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt, (5) Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens sowie (6) Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen untersucht werden.“

Während des Gesetzgebungsverfahrens für das AG-BTHG NRW war diese vom Bund initiierte Evaluierung noch nicht abgeschlossen.¹⁶⁹ Der Bund weist in seinem jüngsten Bericht zur Evaluation vom 8.1.2020 darauf hin, dass die Datengrundlage namentlich mit Blick auf die Änderungen, die zum 1.1.2020 wirksam werden, weiterhin nicht belastbar sei und im Verlauf der weiteren Untersuchungen überprüft und konsolidiert werden müsse.¹⁷⁰

Der Landesgesetzgeber will die Erkenntnisse aus der Evaluierung des Bundes für die Landesüberwachung der Kostenfolgen nutzen (siehe sogleich).¹⁷¹

b) Evaluation der Kostenfolgen von BTHG und AG-BTHG NRW durch das Land gem. Art. 8 AG-BTHG NRW

Dem Landesgesetzgeber standen damit mit Blick auf die Kostenfolgen des BTHG im Wesentlichen nur die Schätzungen des Bundes zur Verfügung, aber z.B. nicht einschlägige valide Daten und Prognosen aus dem Kreis der betroffenen kommunalen Körperschaften. Die betroffenen kommunalen Körperschaften konnten und können solche Daten und Prognosen nicht liefern.¹⁷²

¹⁶⁸ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 363.

¹⁶⁹ Siehe näher Bundesregierung, Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes (4.1.2019), BT-Drs. 19/6929; dies., Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Art. 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes (8.1.2020), BT-Drs. 19/16470.

¹⁷⁰ BT-Drs. 19/16470, S. 9 f.

¹⁷¹ LT-Drs. 17/1414, S. 64.

¹⁷² Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Vorbericht zum Haushaltsplan 2020/21, S. 5.

„Hinsichtlich dieser Ergebnisentwicklung ist weiterhin zu berücksichtigen, dass der LWL auch für das Haushaltsjahr 2018 einige gravierende gesetzliche Änderungen (u.a. Umsetzungsstufen des BTHG sowie das Inklusionsstärkungsgesetz NRW) finanziell einzuschätzen hatte, für die es zum großen Teil keine belastbaren Daten oder Prognosen gab und deren (Wechsel-)Wirkung auch in enger Abstimmung mit den Mitgliedskörperschaften nur schwer bewertet werden konnten.“

Vor diesem Hintergrund normiert der Landesgesetzgeber in Art. 8 AG-BTHG NRW eine landesseitige Evaluation der Kosten der Umsetzung des BTHG in NRW und eine Evaluation der Zuständigkeit der Trägerschaft für die Eingliederungshilfe.

aa) Evaluation der Kosten der Umsetzung des BTHG in NRW

Art. 8 § 1 AG-BTHG NRW betrifft die landesseitige Evaluation der Kosten der Umsetzung des BTHG in NRW; diese Norm lautet:

„Das für Soziales zuständige Ministerium überprüft in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden ... zum 1. Januar 2019, zum 1. Januar 2021, zum 1. Januar 2023 und zum 1. Januar 2028, ob die Artikel 1 bis 3 dieses Gesetzes bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu einer wesentlichen Belastung im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes ... führen.“

Der Landesgesetzgeber geht zwar davon aus, dass keine wesentliche Belastung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW i.V.m. dem KonnexAG vorliegt, will angesichts der bestehenden tatsächlichen Unsicherheiten die Kostenentwicklung gleichwohl sorgsam und engmaschig im Auge behalten. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:¹⁷³

„Nach dem derzeitigen Stand führt das Gesetz bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zu einer wesentlichen Belastung im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Kostenentwicklung des Bundesteilhabegesetzes vom Bund nach Artikel 25 Bundesteilhabegesetz evaluiert wird. Vor diesem Hintergrund sind die Kostenfolgen dieses Gesetzes zu überwachen. ... Auf Landesebene können die für die Evaluation benötigten Angaben nur sehr begrenzt und auch nur auf einer abstrakten Ebene z. B. aus der Sozialhilfestatistik gewonnen werden. Die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände müssen daher die bei

¹⁷³ LT-Drs. 17/1414, S. 64.

ihnen bereiten und für die Evaluation erforderlichen Daten zur Verfügung stellen. Zusätzlich können die Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Bundesfinanzevaluation nach Artikel 25 Absatz 4 genutzt werden.“

Die Beschwerdeschrift (Bl. 53) rügt, dass das Land gegen Art. 8 § 1 AG-BTHG NRW verstoße, weil es zum 1.1.2019 keine Evaluation vorgelegt habe. Deshalb ist klarzustellen, dass die Datumsangaben in Art. 8 § 1 AG-BTHG NRW keine Fälligkeitstermine oder Fristen regeln, sondern die zeitlichen Bezugspunkte für den Kostenvergleich festlegen; siehe hierzu die Gesetzesbegründung:¹⁷⁴

„Dies sowie die Überprüfungszeitpunkte und Verfahrensbeteiligten werden hiermit geregelt. Maßgeblich für die Evaluierung ist ein Vergleich der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden mit der ab 1. Januar 2018 durch Artikel 1 bis 3 dieses Gesetzes geänderten Rechtslage.“

bb) Evaluation der Zuständigkeit der Trägerschaft für die Eingliederungshilfe
Art. 8 § 2 AG-BTHG NRW bezieht sich auf die Hochzonung der Zuständigkeiten in § 1 Abs. 2 S. 2 Nrn. 3 und 4 AG-SGB IX NRW. Diese Zuständigkeitsverlagerung auf die überörtliche Ebene soll überprüft werden, auch mit Blick auf die Option, eine örtliche Wahrnehmung der den Landschaftsverbänden zugeordneten Zuständigkeiten zu ermöglichen. Die Evaluation soll gem. Art. 8 § 2 S. 3 tir. 1 AG-BTHG NRW u.a.

„Angaben zur finanziellen Entwicklung der Kosten für die Kommunen unter Berücksichtigung der veränderten Zuständigkeiten“

berücksichtigen.

Diese Evaluation kann ebenfalls zur Überprüfung beitragen, ob entgegen der Erwartung des Landesgesetzgebers die Zuständigkeitsverlagerung zu einer konnexitätsrelevanten wesentlichen Mehrbelastung führt. Im Vordergrund steht jedoch ausweislich der Gesetzesbegründung das Subsidiaritätsprinzip, d.h. der Vorrang der örtlichen Ebene vor der überörtlichen Ebene bei der Erledigung kommunaler Aufgaben:

„Die Evaluation sollte hierbei zum Ziel haben, ob und wann eine Rückverlagerung der Zuständigkeit auf die Kreise und kreisfreien Städte zur Wahrung des in Art. 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck kommenden Subsidiaritätsprinzips möglich ist.“

- cc) Durchführung der Evaluationen in partnerschaftlicher Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und Landschaftsverbänden sowie Mitwirkungsobliegenheiten der betroffenen kommunalen Körperschaften

Die beiden Evaluationen werden vom Land schon ausweislich des Gesetzeswortlautes in partnerschaftlicher Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden durchgeführt. Dementsprechend erfolgte die Leistungsbeschreibung für die Vorstudie der entsprechenden Untersuchungsaufträge in enger Fühlungnahme mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden. Mit der Durchführung der Vorstudie beauftragt wurde das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln, das am 5.11.2019 den Endbericht zur Vorstudie vorgelegt hat. Dieser wurde den Landschaftsverbänden und den kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellt.

Der Endbericht der Vorstudie ist nicht veröffentlicht worden, würde jedoch dem VerfGH NRW sowie den Beschwerdeführern auf Anforderung sofort zur Verfügung gestellt werden.

Nächster Schritt ist die Hauptuntersuchung. Auch die darauf bezogene Leistungsbeschreibung erfolgt gem. Art. 8 AG-BTHG in enger Abstimmung mit den Landschaftsverbänden und den kommunalen Spitzenverbänden. Das federführend für die Untersuchung zuständige Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW hatte bereits im Jahr 2019 zu einer ersten Arbeitsgruppensitzung eingeladen. Diese Sitzung musste auf Wunsch der kommunalen Seite zunächst verschoben werden und fand am 28.1.2020 statt. Diskussionsgegenstände waren der Endbericht der inzwischen abgeschlossenen Vorstudie zur Landes-Kostenevaluation sowie der Entwurf der Leistungsbeschreibung für die Hauptstudie. Änderungswünsche der kommunalen Vertreter wurden entgegengenommen und ein Zeitplan verabredet, in dem noch Ergänzungsvorschläge schriftlich eingereicht werden können. Danach soll die Ausschreibung der Hauptuntersuchung durch MAGS erfolgen. Einvernehmlich wird eine Folgesitzung der Arbeitsgruppe für den Herbst 2020 geplant.

Somit ist eine partnerschaftliche Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden vor der Ausschreibung der Hauptstudie sowie im weiteren Verfahren sichergestellt.

Die Gesetzesbegründung hebt im Übrigen zu Recht hervor, dass die beiden Eva-

lationen nur dann erfolgreich durchgeführt werden können, wenn die betroffenen kommunalen Körperschaften die dafür erforderlichen Daten übermitteln.¹⁷⁵

d) Zwischenfazit: keine Verletzung der (vorgelagerten) Pflichten aus dem Konnexitätsprinzip

Der Landesgesetzgeber anerkennt – selbstverständlich – die ihm aus dem Konnexitätsprinzip erwachsenen Pflichten gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW i.V.m. §§ 1 ff. KonnexAG. Das gilt auch für das Gesetzgebungsverfahren zum AG-BTHG NRW. Der Landesgesetzgeber hat sich mit der Frage der Konnexität auseinandergesetzt¹⁷⁶ und ist dabei im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative zu Recht davon ausgegangen, dass das AG-BTHG NRW nach gegenwärtigem Erkenntnisstand keine konnexitätsrelevante wesentliche Belastung für die betroffenen Landschaftsverbände, Kreise und kreisfreien Städte bewirken wird.¹⁷⁷ Deshalb fehlt es an einem konnexitätsrelevanten Sachverhalt, sodass die Pflichten aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW i.V.m. KonnexAG als solche nicht greifen, wohl aber eine Pflicht zur Beobachtung und ggf. zur Anpassung und Ergänzung der vorhandenen Regelungen.

Sofern – entgegen der hier dargelegten Auffassung – im Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens für das AG-BTHG NRW ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt gegeben gewesen wäre, sind bei der Bestimmung des Pflichtenumfangs gem. Art. 78 Abs. 3 LV NRW die tatsächlichen Unsicherheiten und der zeitliche Handlungsdruck zu berücksichtigen, weil der Gesetzgeber zur Umsetzung des BTHG tätig werden musste und nicht zuwarten durfte, bis valide Zahlen ermittelt werden können. Der Gesetzgeber erfüllt seine Konnexitätspflichten deshalb zunächst durch die Ermittlung der tatsächlichen Finanzfolgen.

Diesen Pflichten zur Ermittlung und Beobachtung wird der Gesetzgeber durch Art. 8 AG-BTHG NRW gerecht. Das gilt insbesondere mit Blick auf das prozedurale Erfordernis der partnerschaftlichen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Mangels Vorliegens eines konnexitätsrelevanten Sachverhalts greifen zwar die Beteiligungspflichten gem. § 1 Abs. 2, § 7 KonnexAG nicht.

¹⁷⁵ LT-Drs. 17/1414, S. 64.

¹⁷⁶ Dies räumen auch die Beschwerdeführer ein; siehe die gemeinsame Stellungnahme des Städtetages NRW und der beiden Landschaftsverbände zum Entwurf des AG-BTHG NRW vom 16.11.2017, S. 5 (Anlage 8 zur Beschwerdeschrift).

¹⁷⁷ LT-Drs. 17/1414, S. 6, 64.

Gleichwohl wurden die kommunalen Spitzenverbände wirkungsgleich beteiligt: Die Beteiligung setzte schon im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf fachlicher Ebene ein.¹⁷⁸ Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen veranstaltete am 6.11.2017 ein Gespräch, in dem es insbesondere um die Abschätzung und Evaluation der finanziellen Folgen ging. Eingeladen waren die beiden Landschaftsverbände und die drei kommunalen Spitzenverbände.¹⁷⁹ Die kommunalen Spitzenverbände äußerten sich ferner während des Gesetzgebungsverfahrens (siehe dazu die Anlagen zur Beschwerdeschrift). Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens beteiligt das Land die kommunalen Spitzenverbände bei der Evaluation der Kostenfolgen der Implementierung des BTHG und des AG-BTHG NRW, u.a. durch eine gemeinsame Verständigung auf die Leistungsbeschreibung für die hierfür nötigen Untersuchungen. Zudem erfolgt weiterhin die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände bei der partnerschaftlichen Abstimmung der Kostenevaluation im Rahmen der laufenden Arbeitsgespräche.¹⁸⁰

D. Fazit

Das BTHG verlagert die Regelungen zur Eingliederungshilfe aus dem SGB XII in das SGB IX. Dies führt durchgängig nicht dazu, dass neue Aufgaben begründet werden. Vielmehr knüpft das BTHG ganz überwiegend an die bisherigen Regelungen an. Änderungen haben in aller Regel klarstellenden oder ergänzenden Charakter.

Das AG-BTHG NRW reagiert in erster Linie auf die Verlagerung der Eingliederungshilfe von einem Buch des SGB in ein anderes, ohne dass etwaige Aufgabenänderungen infolge des BTHG Anlass und Begründung für die Zuständigkeitsregelungen des AG-BTHG NRW geworden sind. Das AG-BTHG NRW hält weitgehend an den bisherigen Zuständigkeiten fest.

Ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW kann sich im

¹⁷⁸ Siehe dazu LT-Drs. 17/1414, S. 1: „Im Rahmen des breit angelegten Beteiligungsverfahrens auf Landesebene wurden die notwendigen Landesregelungen mit über 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus 60 unterschiedlichen Verbänden der Menschen mit Behinderungen, der Freien Wohlfahrtspflege und der kommunalen Familie erörtert.“

¹⁷⁹ Siehe dazu Anlage 9 zur Beschwerdeschrift.

¹⁸⁰ Oben C. II. 3. b) cc).

Kontext dieser Verfassungsbeschwerde schon im Ansatz allenfalls dann einstellen, wenn der Landesgesetzgeber die Zuständigkeiten zwischen der örtlichen und der überörtlichen Ebene verändert hat, was nur punktuell der Fall ist. Selbst bei Vorliegen einer Zuständigkeitsverlagerung ist ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt zu verneinen, weil es an einer konnexitätsrelevanten Belastung fehlt.

Die Einschätzungen des Landesgesetzgebers zu den Kostenfolgen stützen sich im Wesentlichen auf Prognosen des Bundesgesetzgebers. Diese waren zwar mit Unsicherheiten behaftet – in beide Richtungen. Sie stellten aber die zuverlässigsten Zahlen dar, welche der Landesgesetzgeber heranziehen konnte. Namentlich die betroffenen kommunalen Körperschaften haben ihm keine besseren Prognosegrundlagen zur Verfügung stellen können. Zu berücksichtigen ist der eng begrenzte Zeithorizont des Landesgesetzgebers, der das BTHG rasch umsetzen musste, um Versorgungs- und Schutzlücken der betroffenen Menschen zu vermeiden. Der Landesgesetzgeber konnte deshalb nicht zuwarten, bis zuverlässigere Schätzungen vorliegen. Der Landesgesetzgeber bewegt sich deshalb innerhalb des ihm eingeräumten Einschätzungsspielraums.

Vor diesem Hintergrund sind die Verfassungsbeschwerden, die dem Hauptantrag zufolge nur gegen § 1 AG-SGB IX NRW gerichtet sind, unzulässig und unbegründet. Bei allen Beschwerdeführern ist die Beschwerdebefugnis zu verneinen, weil die Mehrbelastung nicht hinreichend substantiiert dargelegt worden ist. Die in der Beschwerdeschrift enthaltenen Zahlenangaben sind nicht nachvollziehbar, widersprüchlich und zu undifferenziert. Bei den Beschwerdeführern zu 3) bis 6) fehlt die Beschwerdebefugnis überdies, weil es nach eigenem Vortrag keine Mehrbelastung gibt.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet, weil es mit Blick auf § 1 AG-SGB IX NRW keinen konnexitätsrelevanten Sachverhalt i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW gibt. Ohnehin hätte der Landesgesetzgeber angesichts der konkreten Umstände – erhebliche tatsächliche Unsicherheiten und zeitlicher Handlungsdruck – alle ihn derzeit aus dem Konnexitätsprinzip treffenden Pflichten wirkungsgleich erfüllt, indem er mittels der Evaluationen gem. Art. 8 AG-BTHG NRW die tatsächlichen Folgen ermittelt und beobachtet.

J. E. - Ennuschat

(Prof. Dr. Jörg Ennuschat)

