



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen: / 52-1699

14. Juni 2018

**Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes –
Verfassungsrechtliche Bewertung der im Referentenentwurf vorgesehenen
Regelungen zur Trägerschaft bei der Eingliederungshilfe**

A. Auftrag

Der Bundestag hat am 23. Dezember 2016 mit Zustimmung des Bundesrates das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)¹ beschlossen. Zahlreiche Aspekte des neuen BTHG bedürfen landesrechtlicher Umsetzung. Ein Bereich ist die künftige Trägerschaft der Eingliederungshilfe.

Hierzu hatte sich die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Schreiben vom 15. Mai 2017 an den Landtagspräsidenten gewandt und einen Fragenkatalog zur Trägerschaft der Eingliederungshilfe in Rheinland-Pfalz eingereicht, der Gegenstand der gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Juli 2017² ist.

Zwischenzeitlich liegt ein Referentenentwurf zur Ausführung des Bundesteilhabegesetzes in Rheinland-Pfalz mit Stand nach der ersten Beratung im Ministerrat am 27. Februar 2018 vor.³ Die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich mit Schreiben vom 21. März 2018 erneut an den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags gewandt mit der Bitte um eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Bewertung im Hinblick auf die im Entwurf vorgesehenen Regelungen zur Trägerschaft bei der Eingliederungshilfe.

Nachfolgend soll auftragsgemäß eine verfassungsrechtliche Bewertung der im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen zur Trägerschaft bei der Eingliederungshilfe erfolgen. Etwa erforderliche Regelungen zur Frage der Konnexität sind nicht Gegenstand der Stellungnahme.

¹ BGBl. I S. 3234 ff.

² Az.: 52-1693.

³ Dem Landtagspräsidenten von der Landesregierung gem. Abschnitt I der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gem. Art. 89b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 4. Februar 2010 (GVBl. S. 23) mit der Bitte um Übermittlung an die jeweiligen Vorsitzenden der im Landtag vertretenen Fraktionen zugeleitet worden.

B. Stellungnahme

Nachdem der Wissenschaftliche Dienst in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2017 die rechtlichen Maßstäbe zur Trägerschaft der Eingliederungshilfe herausgearbeitet hatte, gilt es jetzt, diese konkret anzuwenden.

I. Überblick über die vorgesehene Trägerschaft

Nach dem Referentenentwurf des Landesausführungsgesetzes zum Bundesteilhabegesetz (AG BTHG-E) soll es weiterhin bei einer zweigeteilten Trägerschaft zwischen Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) und Land verbleiben. Die sachliche Zuständigkeit der Träger wird nach dem sogenannten „Lebensabschnittsmodell“ bestimmt. Neues zentrales Abgrenzungskriterium, das an die Stelle der bisherigen Abgrenzungskriterien ambulant sowie stationär und teilstationär treten soll, ist das Alter bzw. der Zeitpunkt des Endes der Regel-schulzeit des Menschen mit Behinderung.⁴

Träger der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen sollen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und, soweit der Zeitpunkt des pflichtigen Schulbesuches danach liegt, bis zu diesem, die Landkreise und kreisfreien Städte als kommunale Träger sein (Art. 1 § 2 Abs. 1 AG BTHG-E). Die ihnen obliegenden Aufgaben sollen sie als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erfüllen (Art. 1 § 2 Abs. 4 AG BTHG-E). Die Landkreise erhalten durch eine Delegationsklausel die Möglichkeit, mit Zustimmung des fachlich zuständigen Ministeriums große kreisangehörige Städte mit der Durchführung der Aufgaben im eigenen Namen ganz oder teilweise zu betrauen, sofern sie zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt wurden. Die Landkreise können hierbei Richtlinien erlassen oder Weisungen erteilen (Art. 1 § 4 AG BTHG-E).

Bei volljährigen Menschen mit Behinderungen bzw. nach dem Ende des pflichtigen Schulbesuchs sowie für den Teilbereich der Teilhabe am Arbeitsleben nach Teil 1 Kapitel 10 SGB IX auch für Minderjährige soll das Land zuständiger Träger der Eingliederungshilfe sein (Art. 1 § 2 Abs. 2 AG BTHG-E). Die operativen Aufgaben sollen vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung wahrgenommen werden (Art. 1 § 2 Abs. 2 AG BTHG-E). Hinsichtlich der gesamten individuellen Leistungsangelegenheiten⁵ zieht das Land die Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung der ihm obliegenden Aufgaben heran. Hierzu kann das Land Richtlinien erlassen und Weisungen erteilen (Art. 1 § 3 Abs. 1 AG BTHG-E).⁶

⁴ Begr. zum AG BTHG-E Teil A „Wesentliche Inhalte dieses Gesetzentwurfes“.

⁵ Zur Def. siehe die Begr. zum AG BTHG-E Teil B Art. 1 § 3 Abs. 1.

⁶ Vgl. auch die Begr. zum AG BTHG-E Teil A „Wesentliche Inhalte dieses Gesetzentwurfes“.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Trägerschaft

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Bestimmung der Trägerschaft durch den Landesgesetzgeber in Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV, den der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung im Gleichlauf mit Art. 28 Abs. 2 GG auslegt,⁷ wurden im Gutachten vom 21. Juli 2017 auf Basis der bisherigen Verfassungsrechtsprechung bereits dargelegt. Das Bundesverfassungsgericht hat sie in einem neuen, nach dem Gutachten ergangenen Urteil vom 21. November 2017⁸ zur Neuordnung von Aufgaben im Bereich der Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflege in Sachsen-Anhalt nochmals wiederholt und vertieft. Zusammenfassend ergeben sich danach folgende Grundsätze der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung:

1. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte.⁹

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind solche Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben.¹⁰

Um in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu fallen, muss eine Aufgabe nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte eine örtliche Angelegenheit darstellen; sie kann auch nur teilweise als eine solche der örtlichen Gemeinschaft anzusehen, im Übrigen jedoch überörtlicher Natur sein. Weist eine Aufgabe örtliche und überörtliche Aspekte auf, muss der Gesetzgeber diese bei der Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantie angemessen berücksichtigen.¹¹

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden ferner die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden insbesondere die Organisationshoheit als das Recht, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden. Dies schließt die Befugnis ein, selbst darüber zu befinden,

⁷ Vgl. nur VerfGH RP, AS 27, 231, 238; *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 13 m.w.N.

⁸ 2 BvR 2177/16 (juris).

⁹ Rn. 69 (juris). Art. 28 Abs. 2 GG gibt dabei für die Länder eine Mindestgarantie vor, über welche die Landesgesetzgeber hinausgehen, hinter der sie aber nicht zurückbleiben dürfen, BVerfG, a.a.O., Rn. 49 (juris); *Henneke*, DVBl. 2018, 42 f.

¹⁰ Rn. 70 (juris).

¹¹ Rn. 73 (juris).

ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird (sog. Kooperationshoheit).¹²

2. Gesetzesvorbehalt und Grenzen der Gestaltungsfreiheit

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Bei der gebotenen gesetzlichen Ausgestaltung steht dem Gesetzgeber jedoch keine ungebundene Gestaltungsfreiheit zu. Die Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau bedingt einen grundsätzlichen Vorrang der kommunalen Aufgabenzuständigkeit im Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.¹³

a) Bedeutung für den demokratischen Staatsaufbau

Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG ist durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Sie bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren.¹⁴ Dem Wesen der institutionellen Garantie entsprechend bezieht sich der Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht auf die individuelle Gemeinde, sondern ist abstrakt-generell zu verstehen. Entscheidend ist, ob eine Aufgabe in gemeindlicher Trägerschaft bei typisierender Betrachtung eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohner und die Wahrnehmung anderer Gemeindeaufgaben förderliche Erledigung finden kann.¹⁵

b) Rechtfertigung von Eingriffen in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden. Der Entzug einer solchen Angelegenheit unterliegt deshalb strengen Rechtfertigungsanforderungen und findet in einem unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung seine Grenze.¹⁶

¹² Rn. 74 (juris).

¹³ Rn. 75 (juris).

¹⁴ Rn. 77 (juris).

¹⁵ Rn. 78 (juris).

¹⁶ Rn. 79 (juris).

aa) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Eingriffe in den von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Aufgabenbestand unterliegen zunächst den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.¹⁷

(1) Steht der Entzug einer Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft im Raum, wandelt sich die für institutionelle Garantien typische Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers praktisch zum Gesetzesvorbehalt. Gesetzliche Regelungen, die den Gemeinden Aufgaben entziehen, sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang zugunsten der Kommunen zu prüfen, wenn sie Bezüge zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufweisen. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist dabei umso enger und die verfassungsgerichtliche Kontrolle umso intensiver, je mehr die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert.¹⁸

Hat die Aufgabe einen relevanten örtlichen Charakter, so muss der Gesetzgeber berücksichtigen, dass sie insoweit an sich der gemeindlichen Ebene zuzuordnen ist. Will er die Aufgaben den Gemeinden gleichwohl entziehen, so kann er dies nur, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen; sein Entscheidungsspielraum ist insoweit normativ gebunden.¹⁹

(2) Der Gesetzgeber hat die widerstreitenden Belange der Verwaltungseffizienz und Bürgernähe in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen. Dabei muss er nicht jeder einzelnen Gemeinde, auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden, Rechnung tragen. Auch wenn die Verwaltungskraft der einzelnen Gemeinde grundsätzlich ohne Bedeutung für die Bestimmung der örtlichen Angelegenheiten ist, können die Aufgaben nicht für alle Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sein. Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaats kann ihr Interesse an einer möglichst weitgehenden Zuständigkeitszuweisung nicht beanspruchen. Trotz örtlicher Bezüge ist es deshalb nicht ausgeschlossen, dass eine Aufgabe, die einzelne größere Gemeinden in einem Landkreis auf örtlicher Ebene zu erfüllen vermögen, für andere Teile des Landkreises nur überörtlich erfüllbar ist.²⁰

(3) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf,

¹⁷ Rn. 80 (juris).

¹⁸ Rn. 81 (juris).

¹⁹ Rn. 82 (juris).

²⁰ Rn. 83 (juris).

vor allem wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung anders nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration - etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung - scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenzugs aus. Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine Hochzonung erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet - jedenfalls grundsätzlich - keinen Aufgabenzug.²¹

Dieses Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG sichert den Gemeindeverbänden - und damit den Kreisen - anders als Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden gerade keinen bestimmten Aufgabenbereich. Aus diesem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip folgt ein prinzipieller Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene.²²

Genügen Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft einer Gemeinde nicht, um kommunale Aufgaben wahrzunehmen, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Kommunen das Recht, diese in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen, bevor der Staat sie an sich zieht. Daher besteht grundsätzlich ein Vorrang der interkommunalen Zusammenarbeit vor der Hochzonung gemeindlicher Aufgaben auf die Landkreisebene. Erst wenn durch gemeindliche Kooperation die Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht sichergestellt werden kann, darf der Staat den Gemeinden die davon betroffenen Zuständigkeiten entziehen.²³

bb) Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet seine Grenze darüber hinaus im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Mit Blick auf die Aufgabengarantie zählt zum Kernbereich allerdings kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Allzuständigkeit als die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht anderen Verwaltungsträgern zugeordnet sind. Im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zählen vor allem

²¹ Rn. 84 (juris).

²² Rn. 85 (juris).

²³ Rn. 86 (juris).

die gemeindlichen Hoheitsrechte (Gebiets-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit), die der Staat den Gemeinden im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung garantieren muss, zu dem durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verbürgten Kernbereich. Das gilt jedoch nur in ihrem Grundbestand. Insofern verbietet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auch Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden.²⁴

III. Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für Menschen mit Behinderungen bis zur Volljährigkeit bzw. bis zum Ende des pflichtigen Schulbesuchs (Art. 1 § 2 Abs. 1, 4 AG BTHG-E)

Der Referentenentwurf ordnet die Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen bis zur Volljährigkeit bzw. bis zum Ende des pflichtigen Schulbesuchs als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ein.

Diese Bestimmung dürfte den Maßstäben des Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV entsprechen.

Der Referentenentwurf legt nachvollziehbar einen örtlichen Bezug der Eingliederungshilfe für minderjährige Menschen mit Behinderungen und die zentrale Bedeutung dieser gerade für das Zusammenleben vor Ort dar. Im Einzelnen wird dargelegt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe im Allgemeinen und der Eingliederungshilfe im Speziellen seit Mitte der 1990er Jahre grundsätzlich die vor allem für die Bedarfsermittlung notwendigen individuellen Detailkenntnisse (über die Aktendokumentation hinaus) hätten und daneben auch über die notwendigen Kenntnisse der regionalen bzw. quartiersbezogenen Rahmenbedingungen verfügten. Im Hinblick auf den „neuen“, der Klassifikation der Weltgesundheitsorganisation (WHO) entsprechenden Behinderungsbegriff²⁵, der umweltbezogenen Kontextfaktoren ein besonders starkes Gewicht gebe, sei dies von entscheidender Bedeutung.²⁶

Darüber hinaus betont der Referentenentwurf, dass es heute bei minderjährigen Menschen mit Behinderungen oftmals Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen der Jugend- und der Sozialhilfe aufgrund von nicht immer sofort eindeutig zuzuordnenden Beeinträchtigungen gebe. Diese Zuständigkeitsstreitigkeiten würden vermieden, da die Bearbeitung in einer Hand liege, nämlich bei der Kommune, die sodann zuständiger Träger der Jugend- wie auch der Eingliederungshilfe sei. Zudem stehe die Leistungsgewährung für Minderjährige oftmals im Kontext

²⁴ Rn. 88 (juris).

²⁵ International Classification of Functioning, Disability and Health (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit).

²⁶ Begr. zu Art. 1 § 2 Abs. 1 AG BTHG-E.

des Kindergarten- und Schulbesuchs mit Integrationshelferinnen und -helfern. Mit dieser Regelung könnten bisherige, auf der örtlichen Ebene gefundene Lösungen nahtlos fortgesetzt und weiterentwickelt werden.²⁷

Mit der Darlegung des Bezugs zur Jugendhilfe sowie dem Hinweis, dass die Leistungsgewährung oftmals im Kontext des Kindergarten- und Schulbesuchs stehe, wird ein Bezug zu einem ebenfalls lokalen Angebot hergestellt. Das Jugendhilferecht wird vom Prinzip der Wohnortnähe beherrscht (vgl. § 80 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII). Ein örtlicher Bedarf soll primär örtlich befriedigt werden.²⁸ Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht das Bildungsangebot für schulpflichtige Kinder bereits als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft qualifiziert.²⁹ Insofern dürfte es auch folgerichtig sein, die Zuständigkeit nicht generell mit der Volljährigkeit zu ändern, sondern im Falle des pflichtigen Schulbesuchs bis zum Zeitpunkt des Endes des pflichtigen Schulbesuchs beizubehalten. Über die mit einem Zuständigkeitswechsel verbundene Belastung hinaus würde dieser Zeitpunkt gegen Ende der Schulzeit in eine Phase fallen, die typischerweise von Abschlussprüfungen geprägt ist und damit eine besonders belastende Zeit bedeutet.

IV. Zuständigkeit des Landes als Träger der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ab Volljährigkeit bzw. ab Ende des pflichtigen Schulbesuchs sowie für den Teilbereich der Teilhabe am Arbeitsleben bei Minderjährigen (Art. 1 § 2 Abs. 2 AG BTHG-E)

1. Trägerschaft für Menschen mit Behinderungen ab Volljährigkeit bzw. ab Ende des pflichtigen Schulbesuchs (Art. 1 § 2 Abs. 2 Satz 1 AG BTHG-E)

Der beabsichtigte Gesetzestext und die Begründung des Referentenentwurfs lassen offen, ob das Land die Trägerschaft für volljährige Menschen mit Behinderungen bzw. ab Ende des pflichtigen Schulbesuchs als originärer Träger der Eingliederungshilfe erhalten soll, weil eine überörtliche Aufgabe vorliegt, oder ob eine Hochzonung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gegeben ist (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV; Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

Da die verfassungsrechtliche Einordnung der Aufgabenzuständigkeit nicht auf der Hand liegt, kann mangels Kenntnis der Gründe des Entwurfsverfassers derzeit nicht beurteilt werden, ob die im Referentenentwurf beabsichtigte Trägerschaft des Landes für Menschen mit Behinderungen ab Volljährigkeit bzw. ab Ende des pflichtigen Schulbesuchs verfassungsrechtlich vertretbar erscheint.

²⁷ Begr. zu Art. 1 § 2 Abs. 1 AG BTHG-E.

²⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 114 (juris).

²⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16, Rn. 116 (juris); BVerfGE 138, 1, 23 f. (Rn. 62 ff).

a) Gründe im Referentenentwurf

In der Begründung im Referentenentwurf zu den vorgesehenen Bestimmungen heißt es lediglich:

„Dieses neue Kriterium [für die Zuständigkeitsabgrenzung] setzt beim Alter an und ist eindeutig, da die Übergänge absehbar und damit planbar sind.“

sowie

„Durch diese Lösung kommt es aufgrund der klaren Trennlinie nicht zu Doppelzuständigkeiten; entweder ist das Land oder sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Eingliederungshilfe.“³⁰

Im Vorblatt unter Teil „B Lösung“ findet sich noch folgender allgemeiner Hinweis:

„Für die Regelung der Zuständigkeit ist die inklusive Lebensgestaltung von Menschen mit Behinderungen sowie die Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Rheinland-Pfalz ein entscheidender Maßstab. Ziel ist es, klare Regelungen der Zuständigkeiten sowie die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Schnittstellen sollen möglichst vermieden und landesweit möglichst eine einheitliche Leistungskultur geschaffen werden.“

Die Ausführungen dürften bereits nicht hinreichend plausibel darlegen, warum eine weiter bestehende Trägerschaft der Kommunen für die Eingliederungshilfe ab Volljährigkeit bzw. mit Ende des pflichtigen Schulbesuchs nicht (mehr) sinnvoll und deshalb ein Wechsel der Trägerschaft notwendig erscheint. Zwar fällt mit diesem Alter die Zuständigkeit der Jugendämter weg. Damit dürfte aber noch nicht plausibel erklärt sein, warum dieser Wegfall mit einer Zuständigkeitsänderung bei der Eingliederungshilfe verbunden sein soll. Denn die maßgebliche Begründung für die Zuständigkeit bei minderjährigen Menschen mit Behinderung - nämlich, dass die Landkreise und kreisfreien Städte über die vor allem für die Bedarfsermittlung notwendigen individuellen Detailkenntnisse (über die Aktendokumentation hinaus) und auch über die notwendigen Kenntnisse der regionalen bzw. quartiersbezogenen Rahmenbedingungen verfügten - trifft selbst nach Auffassung des Entwurfserstellers weiterhin zu. So soll gerade aus diesem Grunde die Wahrnehmungszuständigkeit unverändert bei den Landkreisen und kreisfreien Städten verbleiben (vgl. Art. 1 § 3 AG BTHG-E).

³⁰ Begr. zu Art. 1 § 2 Abs. 1 und zu Art. 1 § 2 Abs. 2 AG BTHG-E.

Der Entwurf enthält auch keine Begründung dafür, warum der „entscheidende Maßstab“ der „Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Rheinland-Pfalz“ bei minderjährigen Menschen mit Behinderung durch eine (bloße) Rechtsaufsicht sichergestellt werden soll, hingegen bei der Trägerschaft für Erwachsene – bei fortbestehender Wahrnehmungszuständigkeit durch die Kommunen – nunmehr eine Fachaufsicht durch das Land geboten erscheint.

Auch die Erfüllung der bundesgesetzlichen Vorgaben für die Bestimmung des Trägers der Eingliederungshilfe wird im Gesetzentwurf nur rudimentär dargelegt.³¹ Exemplarisch sei auf § 94 Abs. 2 SGB IX verwiesen. Dessen Absatz 2 Satz 1 SGB IX schreibt zunächst eine Eignungsprüfung durch den Landesgesetzgeber vor. Danach ist sicherzustellen, dass die Träger der Eingliederungshilfe nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben geeignet sein müssen.³² Absatz 2 Satz 2 SGB IX ordnet sodann eine Unterstützungspflicht durch oberste Landesbehörden an, wenn mehrere Träger der Eingliederungshilfe bestimmt werden. So sollen die obersten Landessozialbehörden insbesondere den Erfahrungsaustausch zwischen den Eingliederungshilfeträgern ermöglichen und die Entwicklung und Durchführung von Instrumenten zur zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen und der Qualitätssicherung einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen fördern (§ 94 Abs. 2 Satz 3 SGB IX).

b) Verfassungsrechtliche Anforderungen bei Vorliegen einer überörtlichen Aufgabe

Handelt es sich um eine überörtliche Aufgabe, ist von Verfassungs wegen das Land zuständig (Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV). Besondere verfassungsrechtliche Anforderungen und Begründungserfordernisse für die Bestimmung des Trägers bestehen in diesem Fall nicht. Die Trägerschaft des Landes für Menschen mit Behinderungen ab Volljährigkeit bzw. ab Ende des pflichtigen Schulbesuchs wäre in diesem Fall verfassungsrechtlich unproblematisch.

Allerdings dürfte es in diesem Fall angezeigt sein, detailliert darzulegen, aus welchen Erwägungen heraus von einer überörtlichen Aufgabe ausgegangen wird, da wie nachfolgend unter c) bb) dargelegt wird, eine namhafte Anzahl von Bundesländern von einer originär kommunalen Aufgabe ausgeht. Möglich sein dürfte in diesem Zusammenhang auch der Weg, den das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 21. November 2017 gegangen ist. Es bejaht dort zwar eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, lässt aber offen, ob in der Übertragung der Verpflichtung zur Erfüllung des Betreuungsanspruchs auf Landkreise und kreisfreie Städte ein Eingriff in die Allzuständigkeit der Gemeinden liegt, da die damit einhergehende Hochkonzentration jedenfalls gerechtfertigt sei.³³

³¹ Vgl. beispielhaft BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 124, 128, 131, 132 a.E., 145 (juris).

³² Vgl. auch BT-Drs. 18/9522, S. 272.

³³ 2 BvR 2177/16, Rn. 89 (juris).

c) Verfassungsrechtliche Anforderungen bei Vorliegen einer Hochzonung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft

Liegt hingegen eine Hochzonung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft vor, sind die von der Verfassungsrechtsprechung aufgestellten besonderen Anforderungen einzuhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in der oben dargestellten Entscheidung vom 21. November 2017³⁴ unter Rz. 79 ff. nochmals ausgeführt. Danach muss die gesetzliche Regelung insbesondere durch hinreichend sachliche Gründe getragen sein und den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügen.³⁵

aa) Grundlagen für die Prüfung der Eingriffsrechtfertigung

Grundlage für die Prüfung der Rechtfertigung eines Eingriffs in das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) sind im Rahmen eines etwaigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens neben den im Verfahren dargelegten Gründen³⁶ vor allem die sich aus der Gesetzesbegründung ergebenden. So gibt das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 21. November 2017 bei der Sachverhaltsdarstellung die Gesetzesbegründung in einem für wesentlich gehaltenen Punkt wieder³⁷ und erörtert den Grund ausführlich in der Begründung der Entscheidung³⁸. Im Beschluss vom 19. November 2014 zum Mitentscheidungsrecht kreisangehöriger Gemeinden für die Schulnetzplanung von Grund- und Hauptschulen auf Kreisebene in Sachsen heißt es in den Urteilsgründen: „*Andere Gründe, die eine Hochzonung der Schulnetzplanung für Grund- oder Hauptschulen rechtfertigen könnten, sind derzeit nicht ersichtlich. Der in der Gesetzesbegründung angeführte Befund, dass (...) belegt nur, dass (...).*“³⁹ Dabei gesteht das Bundesverfassungsgericht, wie es immer wieder hervorhebt, dem Gesetzgeber ausdrücklich eine „*Einschätzungsprärogative*“⁴⁰, einen „*Gestaltungsspielraum*“⁴¹ bzw. einen Prognoserahmen⁴² zu. Materiell-rechtlich gilt dabei – wie oben bereits dargelegt –, dass die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers umso enger und die verfassungsgerichtliche Kontrolle umso intensiver ist, je mehr die Selbstverwaltungsgarantie von Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert.⁴³

³⁴ 2 BvR 2177/16 (juris).

³⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 125, 127 ff., 135 ff. (juris).

³⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 129 (juris).

³⁷ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 6 (juris); ebenso bereits in BVerfGE 138, 1, 4 (Rn. 4).

³⁸ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 132 (juris).

³⁹ BVerfGE 138, 1, 32 (Rn. 87).

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 81 (juris); BVerfGE 138, 1, 20 (Rn. 56); BVerfGE 79, 127, 154.

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 88 (juris).

⁴² BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 132 (juris).

⁴³ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16, Rn. 147 (juris) m.w.N.

Darüber hinaus herangezogen werden die im parlamentarischen Beratungsverfahren als maßgeblich erachteten Gründe für eine Entscheidung.

Die Darlegung der Gründe der gesetzgeberischen Entscheidung dürfte auch deshalb wichtig sein, da der Verfassungsgerichtshof bekanntermaßen nicht befugt ist, sich an die Stelle des Gesetzgebers zu setzen und die gesetzgeberische Begründung zu ersetzen oder zu ergänzen.⁴⁴ Insofern dürfte gelten, dass je überzeugender die Gründe für eine gesetzliche Regelung sind, desto geringer das Risiko der Anfechtbarkeit vor dem Verfassungsgerichtshof ist. Um die Überzeugungskraft von Gründen einschätzen zu können, müssen sie bekannt sein, z.B. indem sie in der Gesetzesbegründung dargelegt werden, wie dies im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsbestimmung für minderjährige Menschen mit Behinderungen erfolgt ist.

bb) Exemplarische Regelungen in anderen Bundesländern

Der Gesetzesbegründung dürfte hier ferner deshalb eine zentrale Rolle zukommen, da die zur Festlegung des Trägers der Eingliederungshilfe berufenen Landesgesetzgeber in den jeweiligen Ländern sehr unterschiedliche (individuelle) Regelungen verabschiedet haben oder planen. Dabei dürfte es hilfreich sein, auch etwaige landesspezifische Besonderheiten darzulegen, die sich nicht ohne Weiteres erschließen.

Ein weitgehend aktueller Stand der Umsetzung in den Bundesländern findet sich im Internet unter www.umsetzungsbegleitung-bthg.de/gesetz/umsetzung-laender/.

Beispielhaft für die bereits erfolgte oder die beabsichtigte Umsetzung in anderen Bundesländern seien nur erwähnt:

1. In *Baden-Württemberg* sollen die Stadt- und Landkreise landesweiter Träger der Eingliederungshilfe sein und die Aufgabe als weisungsfreie Pflichtaufgabe erfüllen. Zugleich besteht über eine Delegationsklausel die Möglichkeit, Aufgaben von den Landkreisen auf kreisangehörige Gemeinden zu delegieren.⁴⁵
2. In *Bayern* sind grundsätzlich die Bezirke zum landesweit zuständigen Träger der Eingliederungshilfe bestimmt worden. Eine Ausnahme besteht, wenn die gleichzeitig zur Hilfe zur Pflege zu gewährenden Leistungen der Eingliederungshilfe in teilstationären Einrichtungen erfolgen. Hier sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig.⁴⁶

⁴⁴ Vgl. VerfGH RP, Ur. v. 8.6.2015 - VGH N 18/14 -, Rn. 204 (juris).

⁴⁵ LT-Drs. BW 16/3554, S. 4; GVBl. BY 2018, S. 2 ff.

⁴⁶ LT-Drs. BY 17/18388, S. 4, 24. Nach § 1 der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern gilt: „Die Bezirke sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, die über die Zuständigkeit

3. In *Hessen* soll sich die Zuständigkeit ebenso wie in Rheinland-Pfalz nach dem „*Lebensabschnittsmodell*“ richten. Danach sollen die kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche Träger einheitlich für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bis zur Beendigung der Schulausbildung an einer allgemeinen Schule oder einer Förderschule, längstens bis zur Beendigung der Sekundarstufe II, zuständig sein. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen soll als überörtlicher Träger sodann für behinderte Menschen ab Vollendung des 18. Lebensjahres oder mit Beginn des Tages, der auf den Tag der Beendigung der schulischen Ausbildung folgt, zuständig sein. Für Hilfeempfänger, die nach Eintritt ins Rentenalter erstmalig Eingliederungshilfe erhalten, sollen wiederum die Kreise und kreisfreien Städte zuständig sein.

Anders als in Rheinland-Pfalz verbleibt mit der vorgesehenen Regelung die Trägerschaft der Eingliederungshilfe vollständig in kommunaler Hand, da der Landeswohlfahrtsverband Hessen gemäß § 1 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, deren Träger die kreisfreien Städte und die Landkreise des Landes sind. Besonderheit in *Hessen* ist die Einführung einer Fachaufsicht in der Eingliederungshilfe sowohl für den örtlichen als auch für den überörtlichen Träger. Begründet wird dies aus der Aufgabe des Landes zur Unterstützung und Steuerung der Aufgabenverantwortung und -verteilung sowie der Sicherstellung der vielseitigen Umsetzungserfordernisse des Bundesteilhabegesetzes.⁴⁷

4. In *Mecklenburg-Vorpommern* bleiben die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Eingliederungshilfe und erfüllen diese Aufgabe weiterhin im übertragenen Wirkungskreis.⁴⁸
5. In *Nordrhein-Westfalen* sollen grundsätzlich die Landschaftsverbände (Kommunalverbände) zuständige Träger der Eingliederungshilfe für erwachsene Menschen mit Behinderungen sein (mit Delegationsmöglichkeit), welche die Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheit wahrnehmen sollen. Die Kreise und kreisfreien Städte, bei denen bisher die grundsätzliche Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche außerhalb von stationären und teilstationären Einrichtungen sowohl nach Sozialhilfe- als auch nach Jugendhilferecht besteht, sollen zukünftig auch die Fachleistungen der Eingliederungs-

oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen und deren Bedeutung über das Gebiet des Bezirks nicht hinausreicht, im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten.“

⁴⁷ LT-Drs. HE 19/6413, S. 6, 9 f., 18 f., 24.

⁴⁸ LT-Drs. MV 7/122, S. 15, 28; GVBl. MV 2018, S. 42. Übertragener Wirkungskreis nach § 3 Abs. 1 GemO MV sind „öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung“. Diese Aufgaben entsprechen den staatlichen Aufgaben nach Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV RP.

hilfe an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen erbringen, wenn diese in der Herkunftsfamilie leben und längstens bis zum Abschluss einer ersten allgemeinen Schulbildung. Die Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe, die für Personen in Kindertagesstätten und in Kindertagespflege, aber auch im Rahmen der Frühförderung, erbracht werden, soll künftig bei den Landschaftsverbänden verortet werden.⁴⁹

6. Im *Saarland* soll das Land zuständiger Träger der Eingliederungshilfe bleiben.⁵⁰
7. In *Sachsen* sollen Träger der Eingliederungshilfe der Kommunale Sozialverband (KSV) sowie die Landkreise und kreisfreien Städte bleiben.⁵¹
8. In *Schleswig-Holstein* sollen die Kreise und kreisfreien Städte Träger der Eingliederungshilfe für alle Aufgaben nach Teil 1 und 2 SGB IX werden, die sie als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit durchführen sollen. Das Land soll für übergeordnete, zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben Träger der Eingliederungshilfe werden.⁵²

Besonders hingewiesen werden soll in diesem Zusammenhang auf die Entscheidung des mecklenburg-vorpommerschen Gesetzgebers in § 2 Abs. 2 des dortigen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in der Fassung vom 21.12.2015, das als örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe die Landkreise und kreisfreien Städte bestimmt, welche die Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis ausführen. Die Gesetzesbegründung legt ausführlich dar, warum nach Auffassung des dortigen Gesetzgebers die örtlichen Träger der Sozialhilfe diese nicht mehr als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung erfüllen (vgl. für Rheinland-Pfalz § 1 Abs. 1 AGSGB XII)⁵³, sondern im übertragenen Wirkungskreis. Die Gesetzesbegründung geht dabei vertieft auch auf die nach Auffassung des dortigen Gesetzgebers gegebene Vereinbarkeit der Regelung mit Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 LV MV (entspricht Art. 49 Abs. 1 bis 6 LV RP) ein.⁵⁴ In Fortführung dieser gesetzgeberischen Entscheidung (ursprünglich aus dem Jahre 2014) steht der dortige Gesetzgeber auf dem Standpunkt, die Aufgaben des Trägers der Eingliederungshilfe seien staatliche Aufgaben, die im übertragenen Wirkungskreis erfüllt würden.⁵⁵

⁴⁹ LT-Drs. NRW 17/141, S. 1 ff., 9 f., 48 f.

⁵⁰ LT-Drs. SL 16/236, S. 2 f.

⁵¹ LT-Drs. SN 6/12419 Vorblatt „B Wesentlicher Inhalt“.

⁵² LT-Drs. SH 19/367, S. 4, 7, 10 ff.

⁵³ Vgl. LT-Drs. RP 14/3424, S. 15: Die örtlichen Träger der Sozialhilfe erfüllen diese Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.

⁵⁴ LT-Drs. MV 6/4468, S. 25 f.

⁵⁵ LT-Drs. MV 7/122, S. 15, 28.

cc) Kommunalverbände als Träger der Eingliederungshilfe

Die obige beispielhafte Darstellung der Trägerschaft in anderen Bundesländern zeigt, dass in manchen Bundesländern Kommunalverbände zu Trägern der Eingliederungshilfe bestimmt werden sollen oder bereits wurden. Zur Erfüllung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Kooperation mit anderen Kommunen hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt ausgeführt:

„Genügen Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft einer Gemeinde nicht, um kommunale Aufgaben wahrzunehmen, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Kommunen das Recht, diese in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen, bevor der Staat sie an sich zieht (BVerfGE 138, 1 <28 Rn. 74>; vgl. BVerfGE 26, 228 <239>). Daher besteht grundsätzlich ein Vorrang der interkommunalen Zusammenarbeit vor der Hochzonung gemeindlicher Aufgaben auf die Landkreisebene. Erst wenn durch gemeindliche Kooperation die Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht sichergestellt werden kann, darf der Staat den Gemeinden die davon betroffenen Zuständigkeiten entziehen.“⁵⁶

Sollte der Entwurfsverfasser der Auffassung sein, die Aufgaben der Eingliederungshilfe für erwachsene Menschen sind Selbstverwaltungsaufgaben und werden an das Land hochgezont, dürfte es sich anbieten, auch darzulegen, warum eine Erfüllung durch kommunale Zusammenarbeit der betreffenden Aufgaben in Rheinland-Pfalz ausscheidet und deshalb das Land zuständig sein soll. Je überzeugender die Begründung auch an dieser Stelle ausfällt, desto geringer dürfte wiederum das Risiko einzuschätzen sein, dass bei einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Entzug einer kommunalen Aufgabe als verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt eingestuft wird.

2. Trägerschaft für Menschen mit Behinderungen für den Teilbereich der Teilhabe am Arbeitsleben bei Minderjährigen (Art. 1 § 2 Abs. 2 Satz 2 AG BTHG-E)

Abweichend von der allgemeinen Zuständigkeit der Kommunen nach Art. 1 § 2 Abs. 1 AG BTHG-E soll das Land auch für den Teilbereich der Teilhabe am Arbeitsleben nach Teil 1 Kapitel 10 SGB IX bei Minderjährigen zuständig sein.

Den Ausnahmetatbestand begründet der Referentenentwurf damit, dass die notwendigen Weichenstellungen zielführend bereits längere Zeit vor dem Schulabschluss beginnen (müssten) und deswegen die Menschen oftmals noch minderjährig seien. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die notwendigen Weichenstellungen oftmals ein Leben lang, auf jeden Fall für längere Zeit Wirkung entfalteteten.⁵⁷ Diese Begründung dürfte zwar plausibel darlegen, warum die

⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 86 (juris).

⁵⁷ Begr. zu Art. 1 § 2 Abs. 2 AG BTHG-E.

Zuständigkeit des Landes für den Teilbereich Arbeit auf Minderjährige ausgedehnt wird. Allerdings lässt die Begründung wiederum nicht erkennen, warum das Land überhaupt für diesen Teilbereich zuständig sein soll und ob es sich um eine originäre oder eine erhöhten Begründungsanforderungen unterliegende hochgezonte Zuständigkeit handelt. Auf die obigen Ausführungen wird verwiesen.

V. Aufgabendurchführung durch die Landkreise und kreisfreien Städte für die dem Land als Träger der Eingliederungshilfe obliegenden Aufgaben (Art. 1 § 3 AG BTHG-E)

1. Aufgabendurchführung bei individuellen Leistungsangelegenheiten für volljährige Menschen und für die Teilhabe am Arbeitsleben für Minderjährige

Nach Art. 1 § 3 Abs. 1 Satz 1 AG BTHG-E zieht das Land die Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung der dem Land als Träger der Eingliederungshilfe bei den gesamten individuellen Leistungsangelegenheiten für volljährige Menschen mit Behinderungen und für die Teilhabe am Arbeitsleben bei Minderjährigen (Art. 1 § 2 Abs. 2 Satz 2 AG BTHG-E) heran.

Da der Referentenentwurf – wie dargestellt – nicht näher darlegt, ob das Land die Aufgaben als originär zuständiger Träger (überörtliche Aufgaben) oder nach Hochzonung erfüllt, muss eine Bewertung dieser Wahrnehmungszuständigkeit wiederum zweigeteilt erfolgen.

a) Originäre Landeszuständigkeit

Erfüllt das Land die Aufgaben als originärer Träger, kann es nach Art. 49 Abs. 4 LV den Kommunen diese Aufgaben in Form von Auftragsangelegenheiten zur Erfüllung zuweisen. Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen keine.⁵⁸

b) Zuständigkeit des Landes nach Hochzonung

Zieht das Land unter den Voraussetzungen des Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) originär örtliche Aufgaben an sich und wird damit Träger dieser Aufgaben, wurde im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Juli 2017 die Auffassung vertreten, dass es nicht zulässig sein dürfte, diese Aufgaben (mit der Möglichkeit der Rechts- und Fachaufsicht) wieder den Kommunen zuzuweisen. Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV erlaube im dringenden öffentlichen Interesse die Übertragung solcher Aufgaben auf „*andere Stellen*“. Damit könne das Land zwar solche Aufgaben an sich ziehen und damit eine eigene Trägerschaft erreichen, nicht

⁵⁸ So bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Juli 2017, 52-1693, S. 15.

hingegen die Aufgaben anschließend wieder auf dieselben Kommunen, denen sie zuvor entzogen wurden, zur Erfüllung zurückübertragen.⁵⁹

Zu dieser Rechtseinschätzung wurde dem Wissenschaftlichen Dienst eine Stellungnahme von Herrn *Prof. Dr. Siegfried Jutzi* vom 24. August 2017 zur Verfügung gestellt, die dieser auf Bitten des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie erstellt hat. Nach den Ausführungen von *Jutzi* scheidet das Modell einer Trägerschaft Land / Wahrnehmungszuständigkeit Kommunen für die Eingliederungshilfe nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen von vorn herein aus. Es seien auch tragbare Gründe vorstellbar, die ein solches Modell rechtfertigen könnten.⁶⁰

Aufgrund der Rechtseinschätzung von *Jutzi* hat der Wissenschaftliche Dienst die im Referentenentwurf in Art. 1 § 3 Abs. 1 nunmehr konkret aufgeworfene Rechtsfrage „*Trägerschaft Land / Wahrnehmungszuständigkeit Kommunen*“ nochmals vertieft geprüft:

aa) Traditionelle Definition der Auftragsangelegenheit

Ausgangspunkt einer Bewertung soll Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV sein, der zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten unterscheidet. Selbstverwaltungsangelegenheiten wiederum werden in freie und pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten unterteilt.

Unter Auftragsangelegenheiten werden traditionell „*staatliche Aufgaben*“ verstanden, wovon auch Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV ausgeht.⁶¹ Dieses Verständnis folgt aus der Staatstheorie des 19. Jahrhunderts, nach der auf der einen Seite die Gesellschaft der Privatleute und auf der anderen Seite der Staat stand. Die gemeindliche Selbstverwaltung wurde dabei der grundsätzlich staatsfreien gesellschaftlichen Sphäre zugeordnet.⁶² Auftragsangelegenheiten hingegen waren staatliche Aufgaben, zu deren Bewältigung der Staat die gesellschaftliche Erscheinung „*Gemeinde*“ in Anspruch nahm.⁶³ Heutigem Staatsverständnis entspricht dies bekanntermaßen nicht mehr, da die Gemeinden Teil der Gesamtstaatlichkeit sind und nicht eigenständige, dem Staat vorgelagerte oder gegenüberzustellende gesellschaftliche Einheiten.⁶⁴

⁵⁹ Az. 52-1693, S. 15, 28.

⁶⁰ Stellungnahme S. 7.

⁶¹ Vgl. *Schröder*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 49 Rn. 15.

⁶² Vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2013, S. 687, 695; *Süsterhenn/Schäfer*, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 49 Anm. 2.

⁶³ *Lange*, Kommunalrecht, 2013, S. 695; *Schröder*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 49 Rn. 14 f.

⁶⁴ Vgl. nur *Lange*, Kommunalrecht, 2013, S. 695 mit FN 50 m.w.N.

In Folge dieser traditionellen Unterscheidung sollen nach Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft „*anderen Stellen*“ nur im dringenden öffentlichen Interesse übertragen werden. Was damit historisch gemeint war, zeigt ein Blick in den Verfassungskommentar von *Süsterhenn/Schäfer* aus dem Jahr 1950. Dort heißt es:

„(...) nur was von ‚anderen Stellen‘, d.h. höheren Gemeindeverbänden oder dem Staat besser wahrgenommen werden kann, als dies bei den Gemeinden, vor allem bei ihrer naturgemäß beschränkten Leistungsfähigkeit möglich ist, soll anderen Stellen zugewiesen werden. Für die Gemeinden spricht also die Vermutung der Zuständigkeit. Die Rh-PfV unterscheidet sich von den übrigen Verf nur insoweit, als sie davon ausgeht, daß das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein ursprüngliches Recht ist, und daß sie positiv normiert, auf welche Weise, nämlich nur in dringendem öffentlichen Interesse, öffentliche Aufgaben anderen Stellen zugewiesen werden können.“⁶⁵

Diese traditionelle, den Wortlaut in den Vordergrund stellende Auffassung liegt auch der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Juli 2017 zugrunde.

bb) Weisungsgebundene Selbstverwaltungsaufgaben

Hinsichtlich einer Trägerschaft des Landes besteht Einigkeit, dass auch Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bei Vorliegen eines dringenden öffentlichen Interesses (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV) den Kommunen entzogen und dem Land zugewiesen werden können. Nach Auffassung von *Jutzi* führt ein solcher Entzug dazu, dass die Aufgabe eine staatliche Aufgabe im Sinne des Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV wird. Sie sei dann „*auf der (höheren) Verwaltungsebene des Landes ‚angekommen‘*“ und „*danach gemäß den generell geltenden Bestimmungen allen Behörden, für die das Land Verantwortung trägt, also auch den Kommunen als Landesaufgabe zur ‚Erfüllung nach Anweisung‘ (Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV; sog. Wahrnehmungszuständigkeit) zugewiesen*“. Andere Stelle i.S.d. Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV sei hier das Land.⁶⁶

Unproblematisch ist zunächst der Fall, dass das Land die an sich gezogene Aufgabe durch eigene Behörden wahrnimmt. Dies können auch die Kreisverwaltungen als untere Behörden der allgemeinen Landesverwaltung sein.

Jutzi geht in seiner Argumentation einen Schritt weiter und nimmt an, dass mit dem Entzug der Aufgabe sich diese von einer Selbstverwaltungs- in eine Auftragsangelegenheit umwandelt. Unter Zugrundelegung der traditionellen Auffassung, wonach Auftragsangelegenheiten

⁶⁵ *Süsterhenn/Schäfer*, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 49 Anm. 3; vgl. auch *Schröder*, in: *Grimm/Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 49 Rn. 8.

⁶⁶ Stellungnahme S. 4.

staatliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, also solche von überörtlicher Bedeutung sind, dürfte die Argumentation nicht bedenkenfrei sein. Denn das Unterscheidungskriterium der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist jedenfalls traditionell kein normatives, sondern ein tatsächliches. Ein tatsächlicher Bezug zur örtlichen Gemeinschaft wird nicht dadurch beseitigt, dass die Aufgabe durch einen anderen Träger erfüllt wird.

Auch einfachgesetzlich unterscheidet die Gemeindeordnung in § 2 Abs. 1 und 2 GemO zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten, die typischerweise danach abgegrenzt werden, ob eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft oder ein überörtliches Interesse vorliegt. Auftragsangelegenheiten werden auch hier als „*staatliche Aufgaben*“ bezeichnet (§ 2 Abs. 2 GemO).

Zu Recht weist *Jutzi* darauf hin, dass mit der Unterscheidung der Aufgaben vor allem im Bereich der Staatsaufsicht ein Unterschied verbunden ist. Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV beschränkt bei Selbstverwaltungsangelegenheiten die Aufsicht des Staates auf die Rechtsaufsicht, währenddessen bei den staatlichen Aufgaben nach Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV ein umfassendes Weisungsrecht besteht.⁶⁷ Wird eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft unter den Voraussetzungen des Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV an das Land hochgezogen und sodann derselben Gemeinde wieder zur Erfüllung nach Art. 49 Abs. 4 LV zugewiesen, dürfte unter materiellen Gesichtspunkten betrachtet die Argumentation von *Jutzi* auf eine „*weisungsgebundene Selbstverwaltungsaufgabe bzw. -angelegenheit*“ hinauslaufen.⁶⁸

cc) Zulässigkeit einer weisungsgebundenen Selbstverwaltungsaufgabe

Wie dargelegt, unterscheiden die Landesverfassung und die Gemeindeordnung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Eine „*weisungsgebundene Selbstverwaltungsaufgabe*“ ist bislang nicht ausdrücklich vorgesehen. Dies besagt allerdings nicht, dass eine solche Aufgabe in Rheinland-Pfalz nicht zulässig wäre. Zieht man andere Bundesländer als Vergleich heran, so sehen diese zum Teil (z.B. Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, NRW, Sachsen⁶⁹) weisungsgebundene Selbstverwaltungsaufgaben ausdrücklich vor. Dies betrifft insbesondere auch Hessen (vgl. § 4 Abs. 1 Hess. GemO), dessen Art. 137 Abs. 1 bis 4 Satz 1 Hessische Landesverfassung der rheinland-pfälzischen Regelung als Vorlage diente und *wörtlich* Art. 49 Abs. 1 bis 4 Satz 1 LV nachgebildet ist.⁷⁰ Die generelle Zulässigkeit

⁶⁷ S. 4 ff.

⁶⁸ Vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2013, S. 704.

⁶⁹ Vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2013, S. 704.

⁷⁰ *Schröder*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 49 Rn. 2; vgl. auch *Süsterhenn/Schäfer*, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 49 Anm. 3;

einer „*weisungsgebundenen Selbstverwaltungsaufgabe*“ wird weder in Hessen noch in anderen Bundesländern in Frage gestellt.⁷¹ Denn der unter Gesetzesvorbehalt stehende Gewährleistungsgehalt der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV bezieht sich sowohl auf die Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft als auch auf die eigenverantwortliche Regelungskompetenz der Gemeinde.⁷²

Im Ergebnis dürfte damit *Jutzi* zuzustimmen sein, dass die Landesverfassung einer Regelung zum Bundesteilhabegesetz mit einer Trägerschaft des Landes und einer Wahrnehmungszuständigkeit der Kommunen nicht entgegenstehen dürfte. Soweit dieselbe Kommune zur Durchführung der Angelegenheit herangezogen werden soll, aus deren örtlicher Gemeinschaft die Aufgabe stammt, dürfte eine solche Regelung allerdings besser mit „*weisungsgebundener Selbstverwaltungsaufgabe*“ an Stelle von „*Auftragsangelegenheit*“ bezeichnet werden.

Zulässig sein dürfte eine solche „*weisungsgebundene Selbstverwaltungsaufgabe*“ unter den Voraussetzungen, unter denen ein vollständiger Aufgabenentzug und die Übertragung der Aufgabe an einen tatsächlich anderen Träger zulässig sind, also bei Vorliegen eines rechtfertigenden Grundes unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Denn wenn schon die Voraussetzungen für einen vollständigen Aufgabenentzug vorliegen, dürfte auch die Anordnung einer „*weisungsgebundenen Selbstverwaltungsaufgabe*“ als minder schwerer Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht zulässig sein.⁷³

Um das Risiko in einem etwaigen verfassungsgerichtlichen Verfahren wiederum möglichst gering zu halten, dürfte sich anbieten, die Einhaltung dieser Erfordernisse in der Gesetzesbegründung hinreichend darzulegen.

2. Zuständigkeit für überregionale Angebote (Art. 1 § 3 Abs. 2 AG BTHG-E)

Nach Art. 1 § 3 Abs. 2 AG BTHG-E i.V.m. Art. 1 § 2 Abs. 2 AG BTHG-E ist das Land zuständig für vom fachlich zuständigen Ministerium bestimmte überregionale Angebote. Nach der Begründung im Referentenentwurf handelt es sich um Einrichtungen, bei denen für die Klienten wegen der besonderen psychosozialen Problemlagen und dem akuten Bedarf eine sofortige

⁷¹ Vgl. ausführlich zu Weisungsaufgaben und den Schwierigkeiten einer Terminologie in diesem Bereich sowie die Vereinbarkeit mit den Regelungen in der Landesverfassung *Lange*, Kommunalrecht, 2013, S. 704 ff., insb. S. 709 f. m.w.N.

⁷² BVerfGE 79, 127, 143 ff.; VerfGH RP, AS 29, 75, 84; *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 11 m.w.N.; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, S. 32 f.

⁷³ So ausdrücklich v. *Zezschwitz*, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Stand 16. Erg.-Lfg. (1999), Art. 137 Rn. 118.

Unterbringung und unbürokratische Betreuung zur psychisch und sozialen Stabilisierung notwendig seien. Gegenwärtig sei die Übergangseinrichtung Cleantime Drogenhilfe die einzige überregionale Einrichtung in diesem Sinne.⁷⁴

Der Referentenentwurf enthält zwar über die dargestellte Begründung hinaus keine besondere Begründung, ob das Land originär zuständig ist oder eine örtliche Angelegenheit an sich zieht. Da aber bereits der Gesetzestext von einem „überregionalen“ Angebot spricht, dürfte eine originäre Landeszuständigkeit auf der Hand liegen. Zweifel an der Zulässigkeit der Trägerschaft des Landes dürften insoweit keine bestehen.

VI. Wesentliche Ergebnisse

1. Nach dem Referentenentwurf soll sich die sachliche Zuständigkeit für den Träger der Eingliederungshilfe nach dem sogenannten „*Lebensabschnittsmodell*“ bestimmen. Danach sollen die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und, soweit der Zeitpunkt des pflichtigen Schulbesuches danach liegt, bis zu diesem sein (Art. 1 § 2 Abs. 1 AG BTHG-E). Die ihnen obliegenden Aufgaben sollen sie als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erfüllen (Art. 1 § 2 Abs. 4 AG BTHG-E).

Bei volljährigen Menschen mit Behinderungen bzw. nach dem Ende des pflichtigen Schulbesuchs sowie für den Teilbereich der Teilhabe am Arbeitsleben nach Teil 1 Kapitel 10 SGB IX auch für Minderjährige soll das Land zuständiger Träger der Eingliederungshilfe sein (Art. 1 § 2 Abs. 2 AG BTHG-E). Hinsichtlich der gesamten individuellen Leistungsangelegenheiten zieht das Land die Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung der ihm obliegenden Aufgaben heran. Hierzu kann das Land Richtlinien erlassen und Weisungen erteilen (Art. 1 § 3 Abs. 1 AG BTHG E).

2. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Bestimmung der Trägerschaft durch den Landesgesetzgeber in Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV, den der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung im Gleichlauf mit Art. 28 Abs. 2 GG auslegt, ergeben sich bereits aus dem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 21. Juli 2017. Die dort dargestellten Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht in einem neuen Urteil vom 21. November 2017 (2 BvR 2177/16) nochmals wiederholt und vertieft.

⁷⁴ Zu Art. 1 § 3 Abs. 2.

3. Die Bestimmung der Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen bis zur Volljährigkeit bzw. bis zum Ende des pflichtigen Schulbesuchs ist ausführlich begründet und dürfte nach Maßgabe der Gründe den Maßstäben des Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV entsprechen.
4. Die Bestimmung des Landes als Träger der Eingliederungshilfe für volljährige Menschen mit Behinderungen bzw. ab Ende des pflichtigen Schulbesuchs ist für sich gesehen verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Da der beabsichtigte Gesetzestext und die Begründung im Referentenentwurf aber offen lassen, ob das Land die Trägerschaft für volljährige Menschen mit Behinderungen bzw. ab Ende des pflichtigen Schulbesuchs als originärer Träger der Eingliederungshilfe erhalten soll, weil eine überörtliche Aufgabe vorliegt, oder weil eine Hochzonung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gegeben ist (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV; Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden, ob die konkrete Regelung den verfassungsrechtlichen Maßstäben des Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV entspricht.
5. Im Hinblick auf unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten zur Trägerschaft bei volljährigen Menschen mit Behinderungen dürfte sich anbieten – entsprechend der Verfahrensweise bei der Zuständigkeit für minderjährige Menschen mit Behinderungen –, die die Entscheidung tragenden Erwägungen in die Gesetzesbegründung aufzunehmen. Je überzeugender die Begründung ausfällt, desto geringer dürfte das Risiko einzuschätzen sein, dass bei einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle die Zuständigkeitsbestimmung als nicht der Verfassung entsprechend eingestuft wird.
6. Zieht das Land unter den Voraussetzungen des Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) originär örtliche Aufgaben an sich und wird damit Träger dieser Aufgaben, dürfte es zulässig sein, diese Aufgaben den Kommunen sodann zur Wahrnehmung zuzuweisen. Rechtlich dürfte in dem Fall, dass derselben Kommune eine zunächst entzogene Aufgabe (wieder) zur Wahrnehmung zugewiesen wird, eine „*weisungsgebundene Selbstverwaltungsaufgabe*“ vorliegen. Sie dürfte denselben rechtlichen Voraussetzungen wie der vollständige Aufgabenentzug und die anschließende Erfüllung mit eigenen Behörden durch das Land unterliegen.