

# Stadtvertretung der Landeshauptstadt

## Schwerin

Datum: 12.05.2020

Dezernat: I / Fachdienst  
Hauptverwaltung  
Bearbeiter/in: Weist, Cindy  
Telefon:

### Beschlussvorlage Drucksache Nr.

00341/2020

öffentlich

### Beratung und Beschlussfassung

Dezernentenberatung  
Hauptausschuss  
Stadtvertretung

### Betreff

Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) - verfassungsrechtliche Überprüfung des AG SGB IX M-V und der Landesverordnung zum Ersatz des Landesrahmenvertrages für M-V

### Beschlussvorschlag

1. Der Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen das Landesausführungsgesetz SGB IX (AG SGB IX M-V) vom 16.12.19 sowie Einleitung eines Normenkontrollverfahrens gegen die Landesverordnung zum Ersatz eines Landesrahmenvertrages nach § 131 SGB IX vom 17.12.19 wird zugestimmt.
2. Der Beauftragung von Rechtsanwalt Prof. Dr. Dombert zur Prozessvertretung der Landeshauptstadt Schwerin in den gerichtlichen Verfahren wird zugestimmt.

### Begründung

#### 1. Sachverhalt / Problem

Auslöser der beabsichtigten verfassungsrechtlichen Überprüfung ist die landesrechtliche Umsetzung des sog. Bundesteilhabegesetz (BTHG), das insbesondere Änderungen im Bereich des SGB IX sowie SGB XII bewirkt. Ziel des BTHG ist es, die Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und so einen „weiteren wichtigen Meilenstein auf dem Weg hin zu einer inklusiven Gesellschaft zu sein“ (Ausführungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 25.10.18 zum BTHG). Kernaspekt des BTHG ist die Reformierung der sog. Eingliederungshilfe. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen für Menschen mit Behinderungen mehr Möglichkeiten der Teilhabe und mehr Selbstbestimmung zum Leben anstelle des bisherigen Fürsorgesystems geschaffen werden. So orientieren sich die Leistungen der Eingliederungshilfe nicht mehr an einer bestimmten Wohnform, sondern ausschließlich am individuellen Bedarf des Bürgers/ der Bürgerin. Daher werden die Fachleistungen der Eingliederungshilfe nun klar von den

Leistungen zum Lebensunterhalt getrennt. Zum 1.1.20 ist die 3. Reformstufe dieses Gesetzes in Kraft getreten: Das neue Recht der Eingliederungshilfe trat nunmehr vollständig als Teil 2 des SGB IX in Kraft, das 6. Kapitel des SGB XII und die Eingliederungshilfeverordnung außer Kraft.

Die Änderungen im Zuge des BTHG bedürfen zum Teil der Ausführung durch die Bundesländer. Für die neue Eingliederungshilfe sind nun nicht mehr die Sozialhilfeträger, sondern die Träger der Eingliederungshilfe zuständig – diese werden im Rahmen der Ausführungsgesetze von den Ländern bestimmt. Mit Art. 5 des Gesetzes zur Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB XII und anderer Gesetze vom 27.01.2018 (AG SGB XII M-V) sind zum 1.1.2018 bereits die Landkreise und kreisfreien Städte in MV zu den Trägern der Eingliederungshilfe bestimmt worden.

Mit Inkrafttreten der 3. Reformstufe des BTHG hat der Landesgesetzgeber weitere gesetzliche Ausführungsregelungen erlassen. Zum 1.1.2020 sind das Landesausführungsgesetz zum SGB IX (AG SGB IX M-V) vom 16.12.19 sowie die Landesverordnung zum Ersatz eines Landesrahmenvertrages nach § 131 SGB IX vom 17.12.19 in Kraft getreten: Das AG SGB IX M-V übernimmt in § 2 die Zuständigkeitsregelung der Landkreise und kreisfreien Städte als Eingliederungshilfeträger aus dem AG SGB XII M-V vom 27.01.2018, diese führen die Eingliederungshilfe als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis aus. In § 12 sowie § 15 sind nunmehr Bestimmungen zum finanziellen Ausgleich vorgesehen.

§ 12 Abs. 1 betrifft das Leistungsgeschehen - das Land erstattet den Eingliederungshilfeträgern jeweils anteilig die Jahresnettoauszahlungen für die Leistungen nach Teil 2 des SGB IX. Zur Höhe der Zielquoten verweist § 12 Abs. 2 auf die Regelungen des § 17 Abs. 2 S. 1 des AG SGB XII M-V. Danach erhalten die kreisfreien Städte eine Erstattung i.H.v. 72 % der Nettoauszahlungen, für die Landkreise erstattet das Land 82,5 % der Nettoauszahlungen.

Gemäß § 15 gewährt das Land den Eingliederungshilfeträgern in MV für den Vollzugsaufwand ab dem Jahr 2020 pauschal einen Mehrbelastungsausgleich in Umsetzung des BTHG i.H.v. 4.228.000 €. Dies ergibt für die Landeshauptstadt Schwerin (LHS) einen anteiligen Mehrbelastungsausgleich von 259.636,73 €. Mit Stand Anfang 2020 werden sich die Kosten des Vollzugsaufwands tatsächlich jedoch für das Jahr 2020 bereits auf rd. 706.000 € beziffern. Weitere Personalbedarfe zur sachgerechten Umsetzung des SGB IX sind bereits absehbar.

Beide Regelungen sind aus Sicht der kreisfreien Städte nicht ansatzweise geeignet, die tatsächlichen Kosten der Umsetzung des BTHG nach Aufgabenübertragung durch das Land auszugleichen. Dementsprechend ist im Rahmen dieser landesgesetzlichen Bestimmungen zum finanziellen Ausgleich eine sachgerechte und den neuen Qualitätsmaßstäben entsprechende Aufgabenausübung durch die kreisfreien Städte nicht möglich. Seit Mai 2018 werden durch das Land mit den Landkreisen und kreisfreien Städten gemeinsam mit den entsprechenden Verbänden (Städte- und Gemeindetag M-V, Landkreistag M-V) Konnexitätsgespräche geführt. Hierbei haben insbesondere die kreisfreien Städte Prognosezahlen unter Berücksichtigung der zu erwartenden Fallzahlen, der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben sowie Qualitätsstandards (z.B. Einführung und Umsetzung eines neuen Bedarfsermittlungsinstruments) und unter Bezugnahme auf das zu beachtende Fachkräftegebot an das Land überreicht. Diese Zahlen sind bei den Konnexitätserwägungen des Landes nicht berücksichtigt worden, obwohl sie gerade zu diesem Zweck angefordert waren. Das Land hat mit den Regelungen im AG SGB IX eine pauschale Erstattung der Sach- und Personalkosten festgelegt, die bereits jetzt – wie zuvor am Beispiel des Jahres 2020 dargestellt - die bei den Landkreisen und kreisfreien Städten entstandenen Kosten bei Weitem nicht decken.

Zudem gibt es keine nachvollziehbare Erklärung des Landes, weshalb nur eine Quote von 72 % der Leistungsaufwendungen für die Eingliederungshilfen nach SGB IX an die kreisfreien Städte erstattet werden soll. Hierzu werden durch das Land historische Gründe angeführt. Dies ist in Anbetracht der völlig neuen Ausrichtung der Eingliederungshilfe im Rahmen der BTHG-Umsetzung sachlich nicht gerechtfertigt.

Weder die in § 12 vorgesehene quotale Erstattung des Leistungsgeschehens noch die in § 15 vorgesehene pauschalierte aufwandbezogene Kostenerstattung genügt, um die nach dem AG SGB IX M-V und unter Berücksichtigung der mit der Landesverordnung zum Ersatz des Landesrahmenvertrages nach § 131 SGB IX vorgegebenen Qualitätsansprüche sowie Verfahrens- und Leistungserfordernisse zu erfüllen. Es werden also nicht die durch das AG SGB IX M-V und die Landesverordnung zum Ersatz des Landesrahmenvertrages entstehenden (und bereits entstandenen) Mehrbelastungen ausgeglichen. Die Fachgruppe Recht wurde daher um die Prüfung juristischer Schritte gebeten.

Die Landesverfassung M-V (Verf M-V) sieht die Möglichkeit einer Aufgabenübertragung an die Gemeinden und Kreise zwar vor – setzt allerdings voraus, dass dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (sog. Konnexitätsprinzip, Art. 72 Abs. 3 Verf M-V).

Entgegen diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen erfolgte die Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber zum 1.1.2018 ohne Regelung eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs. Aus diesem Grund haben bereits die Hansestadt Rostock und der Landkreis Ludwigslust-Parchim Kommunale Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht MV eingereicht.

Im Ergebnis der Prüfung verstoßen die o.g. Regelungen gegen das verfassungsrechtlich verankerte strikte Konnexitätsprinzip gem. Art. 72 Abs. 3 S. 2 Verf M-V. Dieses verpflichtet das Land nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes M-V bei einer Aufgabenübertragung an Gemeinden und Kreise zu einem aufgabenabhängigen und vollständigen finanziellen Ausgleich, dabei sind Mehrbelastungen unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen und des Landes auszugleichen. Hinsichtlich der Regelungen zur Erstattung der Kosten für die Umsetzung des BTHG besteht bei den kreisfreien Städten die Auffassung, dass aus dem seit dem 20.04.2000 in M-V geltenden strikten verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip aus Art. 72 Abs. 3 Verf M-V folgt, dass die Kosten der Aufgabenerfüllung vollständig ausgeglichen werden müssen, wenngleich grundsätzlich eine Pauschalierung möglich wäre. Weder die quotale Erstattung des Leistungsgeschehens noch die pauschale Erstattung der Sach- und Personalkosten in den durch das Land geregelten Bestimmungen des AG SGB IX M-V entspricht jedoch diesen Anforderungen.

Es mangelt hier im Ergebnis an einer vom Gesetzgeber vorzunehmenden Aufgabenanalyse und der hierauf basierenden nachvollziehbaren Kostenfolgenabschätzung. Die Mehrbelastung hätte durch das Land auf Grundlage eines methodisch sachgerechten und nachvollziehbaren empirischen Vorgehens ermittelt werden müssen. Eine fundierte Prognose ist durch das Land jedoch nicht erarbeitet worden: Die durch die kreisfreien Städte und Landkreise konkret vorgelegten Zahlen haben keine Berücksichtigung gefunden. Vielmehr hat das Land im Ausgangspunkt Planungsannahmen des Bundesgesetzgebers aus dem Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2016 zugrunde gelegt. Diese hat das Land in seiner Kostenschätzung aber selbst nicht für realistisch gehalten und den Trägern der Eingliederungshilfe z.B. weitere Personalstellen „zugestanden“, weil es einen komplexeren Aufwand annimmt (ohne dass diese Annahme konkretisiert wird). Wie dargestellt, stehen den aus der Schätzung des Landes folgenden Ausgleichszahlungen jedoch erheblich höhere tatsächliche Aufwendungen der Kreise und kreisfreien Städte gegenüber.

In prozessualer Hinsicht bleibt allerdings festzuhalten, dass eine Klage auf Zahlung der tatsächlich der LHS aus der Aufgabenübertragung des SGB IX entstehenden Kosten wegen Verletzung des Konnexitätsprinzips nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes nicht möglich ist. Es verbleibt nur die Möglichkeit binnen einer Jahresfrist nach Inkrafttreten der Bestimmungen im Hinblick auf die Verletzung des Konnexitätsprinzips gem. Art. 72 Abs. 3 Verf MV

- zum Regelwerk AG SGB IX M-V vom 16.12.19 Kommunale Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht M-V einzulegen
- zum Regelwerk Landesverordnung zum Ersatz eines Landesrahmenvertrages nach § 131 SGB IX vom 17.12.19 ein Normenkontrollverfahren beim Oberverwaltungsgericht MV einzuleiten.

Diese Rechtsauffassung wird nach einem zwischenzeitlich eingeholten Rechtsgutachten vom 6.4.20 durch den renommierten Verfassungsrechtler Prof. Dr. Dombert geteilt. Er hält das Vorgehen der Landesregierung in Bezug auf das Ausführungsgesetz SGB IX sowie die Landesverordnung für „krass rechtswidrig“. Nach den Ausführungen von Prof. Dombert

- fehlt es schon an einer verfassungsrechtlich notwendigen Aufgabenanalyse,
- hat der Gesetzgeber bei der Übertragung staatlicher Aufgaben verkannt, dass den Kommunen vom Grundsatz her ein vollständiger Kostenausgleich zusteht,
- war der Landtag nach Vorlage der Gesetzesbegründung gar nicht in der Lage, die Bemühungen der Landesregierung um einen ordnungsgemäßen Kostenausgleich nachvollziehen zu können (weil die Ermittlung der Kosten in der Gesetzesbegründung schlicht nicht dargelegt ist),
- hat das Land verkannt, dass es nicht um die „Bereitschaft“ geht, einen weiteren Aufwand zu finanzieren, sondern dies eine zwingende Verpflichtung des Landes ist und
- wurde die Kostenbelastung, die durch die Umsetzung des BTHG entsteht, unter Außerachtlassung der gebotenen Sorgfalt fehlerhaft ermittelt.

Unter Berücksichtigung der ausführlich im Rechtsgutachten dargestellten Rechtsprechung zu den Maßgaben der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum finanziellen Ausgleich gelangt Prof. Dr. Dombert zu der Auffassung, dass der Landesgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf die Kostenausgleichsregelungen der §§ 19a AG SGB XII M-V, 12 und 15 AG SGB IX M-V verkannt hat und die Aufgabenübertragung an die LHS als Träger der Eingliederungshilfe damit unwirksam ist. Er empfiehlt daher ausdrücklich, das Landesverfassungsgericht anzurufen.

Das Rechtsgutachten kann bei Bedarf von der Fachgruppe Recht (Fr. Weist) angefordert werden.

## **2. Notwendigkeit**

Die mit der Umsetzung des BTHG für die Kommunen eingehenden Folgen (strukturell, personell und finanziell) sind enorm. Mit den im AG SGB IX M-V vorgesehenen finanziellen Ausgleichsbestimmungen werden dauerhaft die Weichen für die Zukunft gestellt. Da im Falle der Verletzung des Konnexitätsprinzips eine schlichte Zahlungsklage nach Rechtsprechung des OVG M-V nicht zulässig ist, verbleiben die dargestellten prozessualen Verfahren als einzige Möglichkeit, die nun mit dem AG SGB IX M-V eingeführten unzureichenden finanziellen Ausgleichsbestimmungen einer gerichtlichen Prüfung zu unterziehen. Zu beachten ist, dass sowohl Kommunale Verfassungsbeschwerde als auch Normenkontrollverfahren nur binnen einer Jahresfrist nach Inkrafttreten der Bestimmungen eingelegt werden können. Ungeachtet der aktuellen Gesetzeslage werden zwar weiterhin

Konnexitätsgespräche geführt – erkennbar finden die von den kreisfreien Städten mehrfach dargelegten Notwendigkeiten jedoch keine Berücksichtigung. Ohne die gerichtliche Überprüfung wird daher ein den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechender finanzieller Ausgleich für die LHS nicht erreicht werden können.

Das Landesverfassungsgerichtsgesetz (LVerfGG) sieht in § 18 die Notwendigkeit zur Prozessvertretung vor dem Landesverfassungsgericht in der mündlichen Verhandlung durch einen Rechtsanwalt oder Hochschullehrer vor. Das gerichtliche Verfahren kann somit – im Übrigen auch vor dem Hintergrund der Arbeitsauslastung der Fachgruppe Recht - im Ergebnis nicht allein durch die Landeshauptstadt Schwerin betreut werden. Mit RA Prof. Dr. Dombert ist eine Koryphäe auf dem Gebiet des Kommunal- und Verfassungsrechts gefunden, der darüber hinaus auch bereits den Landkreis Ludwigslust- Parchim in gleicher Sache vertritt und voraussichtlich auch die Vertretung der Hansestadt Rostock, die gleichermaßen wie Schwerin nochmals eine gerichtliche Überprüfung der landesrechtlichen Regelungen anstrebt, übernehmen wird. Strategisch wird das gemeinsame Handeln der kreisfreien Städte und des Landkreises Ludwigslust-Parchim als vorteilhaft angesehen.

### **3. Alternativen**

ja, Verzicht auf die gerichtliche Überprüfung und damit Anerkennung der unzureichenden Finanzierung durch das Land bei gleichzeitiger Übertragung von Pflichtaufgaben und damit der Belastung des kommunalen Haushalts.

### **4. Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse von Familien**

Keine direkten Auswirkungen

### **5. Wirtschafts- / Arbeitsmarktrelevanz**

keine

### **6. Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf das Jahresergebnis / die Liquidität**

Die jährlichen Kostenbelastungen eines unzureichenden Ausgleichs der Mehrbelastungen infolge der BTHG Umsetzung treten im Teilhaushalt 06-Soziales ein. Im Erfolgsfalle verbessert sich jedoch die Situation ertragsseitig.

Die Abrechnung der anwaltlichen Tätigkeit für die Vertretung durch RA Prof. Dr. Dombert erfolgt auf Stundenbasis und ist für die beiden gerichtliche Verfahren auf jeweils 10.000,- € gedeckelt.

Der vorgeschlagene Beschluss ist haushaltsrelevant

ja (bitte Unterabschnitt a) bis f) ausfüllen)

nein

a) Handelt es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe: ja

b) Ist der Beschlussgegenstand aus anderen Gründen von übergeordnetem Stadtinteresse und rechtfertigt zusätzliche Ausgaben:

---

c) Welche Deckung durch Einsparung in anderen Haushaltsbereichen / Produkten wird angeboten:

---

d) Bei investiven Maßnahmen bzw. Vergabe von Leistungen (z. B. Mieten):

Nachweis der Unabweisbarkeit – zum Beispiel technische Gutachten mit baulichen Alternativmaßnahmen sowie Vorlage von Kaufangeboten bei geplanter Aufgabe von als Aktiva geführten Gebäuden und Anlagen:

Betrachtung auch künftiger Nutzungen bei veränderten Bedarfssituationen (Schulneubauten) sowie Vorlage der Bedarfsberechnungen:

Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für das Vermögen der Stadt (Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne des § 9 GemHVO-Doppik):

Grundsätzliche Darstellung von alternativen Angeboten und Ausschreibungsergebnissen:

e) Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für die Sanierung des aktuellen Haushaltes (inklusive konkreter Nachweis ergebnis- oder liquiditätsverbessernder Maßnahmen und Beiträge für Senkung von Kosten, z. B. Betriebskosten mit Berechnungen sowie entsprechende Alternativbetrachtungen):

---

f) Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für die Sanierung künftiger Haushalte (siehe Klammerbezug Punkt e):

---

#### **über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen / Auszahlungen im Haushaltsjahr**

Mehraufwendungen / Mehrauszahlungen im Produkt: keine

Die Deckung erfolgt durch Mehrerträge / Mehreinzahlungen bzw. Minderaufwendungen / Minderausgaben im Produkt:

#### **Die Entscheidung berührt das Haushaltssicherungskonzept:**

ja

Darstellung der Auswirkungen:

nein

**Anlagen:**

keine

gez. Dr. Rico Badenschier  
Oberbürgermeister