



Wissenschaftliche Dienste
Abteilung II
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen:
W 1/ W 3/ 52 - 1693

21. Juli 2017

Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes

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.

Zu der Frage der Trägerschaft der Eingliederungshilfe in Rheinland-Pfalz hat sich die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Schreiben vom 15. Mai 2017 an den Landtagspräsidenten gewandt.

Nach den Ausführungen in dem Schreiben würden derzeit verschiedene Modelle geprüft und erörtert. Denkbar sei, dass das Land, die Kommunen oder - wie bisher - eine Mischform der Trägerschaft mit Teilzuständigkeiten verwirklicht werde. Auf kommunaler Ebene werde die rechtliche Möglichkeit zur Schaffung eines neuen überörtlichen Trägers der Eingliederungshilfe, an dem Land und Kommunen gleichermaßen beteiligt seien, diskutiert. Ein wesentliches Ziel der neuen Trägerstruktur bestünde darin, dass das Land eine einheitliche Anwendung des neuen Rechts gewährleiste und im Gegenzug die Kosten tragen solle. Ziel solle hierbei sein, dass Entscheidungen und Hilfestellung, soweit möglich, aus einer Hand erfolgten.

¹ BGBl. I S. 3234 ff.

Notwendig erscheint der antragstellenden Fraktion dabei, dem Land bei der Anwendung des BTHG eine starke Rolle zuzuweisen. Die Wahrnehmung bloßer Rechts- und Fachaufsicht reiche dafür möglicherweise nicht aus. Andererseits sollten die in den Kommunen bestehenden wohnortnahen Strukturen erhalten bleiben, die regionale Teilhabeplanung gestärkt und das bei den kommunalen Beschäftigten vorhandene Wissen nutzbar gemacht werden. Dabei sei zu beachten, dass aufgrund besserer Bezahlung in den Kommunen als beim Land der Wechsel von qualifiziertem Personal zum Land unrealistisch sei.

Da Land und Kommunen unterschiedliche Rechtsträger seien, müsse ihre Zusammenarbeit verfassungsgemäß und rechtssicher sein. Zu klären sei die Konkretisierung der rechtlichen Ausgestaltung einer gemeinsamen Trägerstruktur.

Vor diesem Hintergrund hat die antragstellende Fraktion einen Fragenkatalog eingereicht, der Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme ist.

B. Stellungnahme

Im Hinblick auf den zugrunde liegenden Sachverhalt dürfte es zum besseren Verständnis angezeigt sein, vorab die derzeitige Zuständigkeitsregelung und die Grundlagen der Neuregelungen im BTHG kurz darzustellen (unter Punkt I.).

Im Anschluss daran soll der eingereichte Fragenkatalog beantwortet werden (unter Punkt II). Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass sich die zu Frage 1. gewünschte Bewertung darauf beschränken muss, die sich aus dem Gesetz ergebenden Maßstäbe, an denen sich eine Zuständigkeitsregelung zu orientieren hat, darzustellen und die Zulässigkeit der verschiedenen Umsetzungsmodelle aus rechtlicher Sicht zu bewerten. Denn es obliegt dem Landesgesetzgeber, in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie er den sich aus dem BTHG ergebenden Maßstäben Rechnung tragen möchte.²

I. Gesetzliche Regelung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe

1. Derzeitiger Rechtsstand

Die Eingliederungshilfe ist Teil der Sozialhilfe und mit dieser zusammen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch geregelt (vgl. § 28 SGB Abs. 1 Nr. 3 SGB I³, § 8 Nr. 4 SGB XII⁴).

Nach § 3 Abs. 1 SGB XII wird die Sozialhilfe von den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe geleistet. Die örtlichen Träger sind die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII, § 1 Abs. 1 Satz 1 Ausführungsgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch [AGSGB XII]⁵). Sie erfüllen die den örtlichen Trägern der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben als Pflichtaufgaben (§ 1 Abs. 1 Satz 2 AGSGB XII, § 2 Abs. 1 Satz 2 GemO).

Überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist das Land, das die Aufgaben durch das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung durchführt (§ 1 Abs. 2 AGSGB XII).

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger der Sozialhilfe im Bereich der Eingliederungshilfe erfolgt überwiegend einrichtungsbezogen (vgl. § 27 Abs. 3 SGB XII), d.h. es wird danach unterschieden, ob eine Person wegen der Behinderung oder Erkrankung die Hilfe außerhalb von Einrichtungen (ambulant) oder in einer teilstationären oder

² Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 272.

³ I.d.F. des Gesetzes vom 21. März 2005, BGBl. I S. 818.

⁴ I.d.F. von Art. 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022.

⁵ Gesetz vom 22. Dezember 2004 (GVBl. 2004, S. 571, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Mai 2014, GVBl. S. 73).

einer stationären Einrichtung erhält (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 SGB XII). Für Hilfen in teilstationären oder stationären Einrichtungen ist sachlich der überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 AGSGB XII), für alle übrigen Hilfen der örtliche Träger (§ 2 Abs. 1 AGSGB XII). Die Aufgaben des überörtlichen Trägers sind allerdings durch Rechtsverordnung ebenfalls auf die örtlichen Träger delegiert, die diese im eigenen Namen durchführen (§ 1 Satz 1 SGB12AGDV RP⁶).⁷ Im Einzelnen ergibt sich auf Basis des heutigen Rechts in Rheinland-Pfalz die aus der Anlage ersichtliche Zuständigkeitsverteilung.

2. Zukünftiger Rechtsstand nach dem BTHG

Mit dem BTHG wird die Eingliederungshilfe bei der notwendigen Unterstützung erwachsener Menschen mit Behinderung⁸ neu ausgerichtet und zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt.⁹ Dazu wird sie aus dem SGB XII herausgelöst und als „Besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung für Menschen mit Behinderungen“ in das neugefasste und zu einem Leistungsgesetz aufgewertete SGB IX aufgenommen.¹⁰

Mit der Neufassung der Eingliederungshilfe wird der überwiegend einrichtungszentrierte Leistungsansatz zu Gunsten einer personenzentrierten ganzheitlichen Perspektive aufgeben. Der Bedarf wird nicht mehr an der Wohnform ausgerichtet, sondern am notwendigen individuellen Bedarf. Dieser Bedarf soll gemeinsam mit dem behinderten Menschen ermittelt, das passende „Hilfspaket“ zusammengestellt und im gewohnten oder gewünschten Lebensumfeld organisiert werden. Daher wird künftig unterschieden zwischen dem Bedarf des Menschen mit Behinderung an existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt und seinem behinderungsbedingten Bedarf an Leistungen der Eingliederungshilfe. Eingliederungshilfe umfasst künftig nur noch die Fachleistungen.¹¹ Die Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen werden künftig wie bei Menschen ohne Behinderungen nach dem Dritten oder Vierten Kapitel SGB XII bzw. nach dem SGB II erbracht.¹²

⁶ Erste Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 26. April 1967, GVBl. S. 149, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 28. November 2010, GVBl. S. 298.

⁷ Mit Ausnahme der Leistungen zum Besuch einer Hochschule und der stationären Hilfestellung in der Einrichtung Cleantime in Mayen-Kürrenberg, vgl. <https://lsjv.rlp.de/de/unsere-aufgaben/menschen-mit-behinderungen/leistungen-fuer-menschen-mit-behinderungen/eingliederungshilfe-fuer-behinderte-menschen/> (Abruf vom 20. Juni 2017).

⁸ Für minderjährige Menschen mit Behinderung wird das geltende Recht bis zu einer Reform des SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe - durch Sonderregelungen zunächst fortgeführt, vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 4, 200 und 300.

⁹ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 3.

¹⁰ BT-Drs. 18/9522, S. 4.

¹¹ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 3 ff. und 266 ff.

¹² BT-Drs. 18/9522, S. 4 und 199 f.

Nach der Gesetzesbegründung zum BTHG erfordert die konsequente Personenzentrierung eine neue Gewichtung der Aufgaben der Länder und der Träger der Eingliederungshilfe. Den individuellen Rechtsansprüchen der Leistungsberechtigten sei Rechnung zu tragen. Länder und Träger müssten die Erbringung bedarfsgerechter Leistungen sicherstellen und dafür die strukturellen Voraussetzungen schaffen.¹³ Nach § 94 Abs. 1 SGB IX i.d.F. des BTHG (nachfolgend „n.F.“ genannt) sind deshalb künftig nicht mehr die Träger der Sozialhilfe für die Eingliederungshilfe zuständig. Da es dem Bund seit der Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006¹⁴ aufgrund der neu eingefügten Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr erlaubt ist, Aufgaben durch ein Bundesgesetz auf Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen (sog. Aufgabenübertragungs- bzw. Durchgriffsverbot),¹⁵ obliegt die Bestimmung der zuständigen Träger den Ländern. Sie haben in eigener Verantwortung für ihren Zuständigkeitsbereich festzulegen, wer die Aufgaben des Trägers der Eingliederungshilfe wahrzunehmen hat.¹⁶

Die gesetzliche Neuregelung der Eingliederungshilfe tritt grundsätzlich zum 1. Januar 2020 in Kraft (Art. 26 Abs. 4 Nr. 1 BTHG). Die Zuständigkeitsregelung des § 94 Abs. 1 SGB IX n.F. wurde hiervon ausgenommen und abweichend davon festgelegt, dass die Länder bereits zum 1. Januar 2018 für die Bestimmung des zuständigen Trägers der Eingliederungshilfe zuständig sind (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 BTHG).

Dies vorausgeschickt, sollen nunmehr nachfolgend unter Ziffer II. die gestellten Fragen beantwortet werden.

¹³ BT-Drs. 18/9522, S. 272.

¹⁴ BGBl. I S. 2034, 2035 f.

¹⁵ Vor dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I am 1. September 2006 erlassene Bundesgesetze, die Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zuweisen, gelten nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG fort, können aber durch Landesrecht ersetzt werden; vgl. insg. zu dieser Thematik nur *Suerbaum*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 33. Edition, Stand: 1. Juni 2017, Art. 84 Rn. 26 ff.

¹⁶ BT-Drs. 18/9522, S. 272.

II. Fragen

1. **Es werden derzeit verschiedene Modelle der künftigen Trägerstruktur der Eingliederungshilfe in Rheinland-Pfalz diskutiert: Ein erstes Modell geht von einer geteilten Trägerschaft von Land und Kommunen aus. In einem zweiten Modell werden die Kommunen Träger der Eingliederungshilfe, die Aufgabe wird damit vollständig kommunalisiert. Bei einem dritten Modell ist das Land Träger und übernimmt auch alle Aufgaben. Im vierten Modell ist zwar das Land Träger der Eingliederungshilfe, zieht aber die Kommunen zur Durchführung der Aufgabe heran. Wie sind diese unterschiedlichen Modelle zu bewerten?**

a) Vorbemerkung

Nach der Gesetzesbegründung ist es Aufgabe der Länder sicherzustellen, dass nur solche Träger bestimmt werden, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit dazu geeignet sind, die vielfältigen Aufgaben der Eingliederungshilfe zu erfüllen.¹⁷

Um die Träger zu bestimmen, finden in Rheinland-Pfalz seit Anfang des Jahres 2017 Gespräche des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie mit den Leistungserbringern bzw. deren Verbänden, der Behindertenselbsthilfe, den kommunalen Spitzenverbänden und den Sozialdezernentinnen und -dezernenten der Landkreise und kreisfreien Städte zur Festlegung der zentralen Kriterien für die Bewertung der verschiedenen möglichen Optionen statt.¹⁸

Der Ministerrat hat zudem im Februar 2017 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine Bewertung der verschiedenen Szenarien, insbesondere unter Berücksichtigung der Konnexitätsfragen und der anderen erarbeiteten Parameter vornehmen und einen konkreten Umsetzungsvorschlag erarbeiten soll.¹⁹ Der Entscheidungsprozess war bei Fertigstellung des Gutachtens noch nicht abgeschlossen.²⁰

¹⁷ BT-Drs. 18/9522, S. 272.

¹⁸ SozialA APr. 17/8 vom 11. Mai 2017 zu TOP 4.

¹⁹ SozialA APr. 17/8 vom 11. Mai 2017 zu TOP 4.

²⁰ Vgl. Schreiben des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie vom 7. Juli 2017, LT-Drs. 17/1681, S. 1.

b) Rechtliche Bewertung

Bei der Ausgestaltung der Trägerschaft dürften das in der Landesverfassung verankerte Konzept der gemeindlichen Aufgabenverteilung in Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV sowie das Konnexitätsprinzip in Art. 49 Abs. 5 LV besonders zu berücksichtigen sein.

aa) Verfassungsrechtliches Konzept gemeindlicher Aufgabenverteilung (Art. 49 Abs. 1 bis 4 LV)

Nach Art. 49 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 LV (vgl. auch Art. 28 Abs. 2 GG) sind den Gemeinden (kreisfreien Städten) originär die örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Aufgabewahrnehmung zugeordnet („eigener Wirkungskreis“).²¹ Sie sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung und können jede Aufgabe übernehmen, soweit der Gesetzgeber sie nicht anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zuweist.²² Durch Gesetz oder Rechtsverordnungen können den Gemeinden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden (Art. 49 Abs. 4 Satz 2 LV).

Die Landkreise und Verbandsgemeinden werden als Gemeindeverbände nach Art. 49 Abs. 2 LV geschützt. Im Gegensatz zu den Gemeinden kommt ihnen jedoch keine Allzuständigkeit im örtlichen Bereich zu.²³ Ihr Aufgabenbestand wird durch den Gesetzgeber festgelegt, dem insoweit verfassungsrechtlich ein Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Garantiert ist dem Landkreis und der Verbandsgemeinde ein Mindestbestand an Aufgaben für die auf ihr jeweiliges Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten.²⁴

Aufgaben, die keinen oder keinen relevanten örtlichen Charakter besitzen, fallen aus dem Gewährleistungsbereich des Art. 49 Abs. 1, Abs. 3 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) heraus (staatliche Aufgaben).²⁵ Diese Aufgaben sind dem Land zugewiesen. Jedoch hat das Land die Möglichkeit, den Gemeinden und Gemeindeverbänden unter Wahrung ihrer Rechte staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung zu übertragen (Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV, „übertragener Wirkungskreis“, sog. Auftragsangelegenheiten).

²¹ Vgl. PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 1.1 Aufgabendualismus in Rheinland-Pfalz, beck-online, Stand Juli 2011.

²² VerfGH RP AS 29, 75, 81; 27, 231, 236; BVerfGE 79, 127, 143 ff. („Rastede“).

²³ BVerfGE 79, 127, 151 f.; *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 18.

²⁴ Vgl. VerfGH NW, OVGE 43, 217, 220; BVerfGE 119, 331, 353; *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 18 m.w.N.

²⁵ Vgl. BVerfGE 79, 127, 152.

§ 2 GemO und § 2 LKO übernehmen die dargestellte verfassungsrechtliche Differenzierung und unterscheiden zwischen Selbstverwaltungsaufgaben (jeweils Abs. 1) und Auftragsangelegenheiten (jeweils Abs. 2).²⁶

Aus der dargestellten Differenzierung in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten folgen unterschiedliche materielle Anforderungen an eine Aufgabenübertragung an die Gemeinden und Gemeindeverbände oder einen Aufgabenzug von diesen.²⁷ Danach ist bei einer Aufgabenübertragung jeweils aufgabenspezifisch nach Art. 49 Abs. 4 LV zu differenzieren, welche Aufgaben den Gemeinden und Gemeindeverbänden als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung (Satz 2) und welche als Auftragsangelegenheit (Satz 1) übertragen werden. Bei einer Aufgabenerfüllung durch andere Stellen (z.B. das Land) ist entscheidend, ob die Aufgabenerfüllung zugleich den Entzug einer originär den Gemeinden zustehenden örtlichen Aufgabe bedeutet, ob bei überörtlichen Angelegenheiten der eigene Wirkungskreis von Gemeindeverbänden betroffen ist oder aber eine originär staatliche Aufgabe erfüllt wird.

Im Einzelnen ergibt sich daraus die nachfolgende Differenzierung:

(1) Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung

(a) Gemeinden

Der Gesetzgeber kann den Gemeinden örtliche Aufgaben der Eingliederungshilfe als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung im Rahmen der Daseinsvorsorge übertragen und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung regeln.

Bereits in der Übertragung solcher Aufgaben liegt ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, weil dadurch der gemeindliche Spielraum sowohl hinsichtlich der Selbstbestimmung des Aufgabenbestandes als auch bezüglich der eigenverantwortlichen Wahrnehmung eingeschränkt wird.²⁸ Soweit der Gesetzgeber Regelungen über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung trifft, führt dies zu einem weiteren Eingriff.²⁹ Denn Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV weist den

²⁶ Vgl. PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 1.1 Aufgabendualismus in Rheinland-Pfalz, beck-online, Stand Juli 2011.

²⁷ Vgl. PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 1.1 Aufgabendualismus in Rheinland-Pfalz, beck-online, Stand Juli 2011.

²⁸ Vgl. VerfGH RP, AS 29, 75, 82; VerfGH NW, OVG 43, 216, 221; BVerfGE 119, 331, 354, jeweils m.w.N.; vgl. auch PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 1.2.2.2 Verfassungsrechtliche Bedeutung, beck-online, Stand Juli 2011.

²⁹ Vgl. zu diesen beiden Ausprägungen als Eingriffsmöglichkeit BVerfGE 83, 363, 384 ff.; VerfGH RP, AS 29, 75, 81 ff. und 84 ff.

Gemeinden die Trägerschaft der örtlichen öffentlichen Verwaltung „unter eigener Verantwortung“ zu. Im Grundsatz ist damit den Kommunen die eigenverantwortliche Führung ihrer Geschäfte verfassungsrechtlich gewährleistet.³⁰

Wie Art. 28 Abs. 2 GG garantiert auch Art. 49 LV den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht nur „im Rahmen der Gesetze“ (vgl. Abs. 1 Satz 2), so dass der Gesetzgeber den Eingriff rechtfertigen kann. Dabei hat er einen erheblichen Ausgestaltungsspielraum. Die wesentliche Grenze des Spielraums wird durch den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gezogen. Außerhalb des Kernbereichs hat er das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip in Form der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises aus Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV zu beachten.³¹ Diese allgemeinen Anforderungen treten bei Aufgabenübertragungen zu den Erfordernissen des Art. 49 Abs. 5 LV hinzu, der für die Übertragung der Aufgaben ein Gesetz und eine gleichzeitige Bestimmung über die Deckung der Kosten verlangt.³²

Der Schutz des Kernbereichs ist dadurch geprägt, dass zu ihm zwar kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog zählt, wohl aber die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises als Rechtsprinzip.³³ Der Gesetzgeber darf dieses Prinzip weder aufheben noch durch schleichenden Aufgabenentzug derart aushöhlen, dass die Gemeinden die Möglichkeit kraftvoller Betätigung verlieren. Was herkömmlich das Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung in ihren verschiedenen historischen und regionalen Erscheinungsformen durchlaufend und entscheidend prägt, darf weder faktisch noch rechtlich beseitigt werden. Dies bedeutet nicht, dass die Gesamtheit der Normen und Grundsätze, die den historisch gewachsenen Begriff der Selbstverwaltung ausmacht, unantastbar und eine gesetzliche Neureglung schon deshalb verfassungswidrig wäre, weil sie neu und ohne Vorbild ist. Eine sinnvolle Fortentwicklung des überkommenen Systems ist vielmehr verfassungskonform, sofern – nach Maßgabe einer bilanzierenden Bewertung der nach dem Eingriff verbleibenden gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten – die Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt wird.³⁴

So wäre für den Bereich der Pflichtaufgaben der Kernbereich wohl dann verletzt, wenn die Aufgabenübertragung insgesamt ein solches Ausmaß erreichen würde, dass durch die Bin-

³⁰ BVerfGE 83, 363, 382 m.w.N.; VerfGH RP, AS 29, 75, 84; 27, 231, 236.

³¹ VerfGH RP, AS 27, 231, 238; 29, 75, 82 f.; vgl. auch VerfGH NW, OVG 43, 216, 221; BVerfGE 79, 127, 143; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 117 m.w.N.

³² Vgl. bereits VerfGH NW, OVG 43, 216, 221 zur vergleichbaren Rechtslage in Nordrhein-Westfalen.

³³ VerfGH RP, AS 27, 231, 238.

³⁴ VerfGH RP, AS 27, 231, 238; 23, 434, 438.

dung anderweitig nicht mehr verfügbarer personeller und finanzieller Ressourcen der eigenverantwortlich wahrzunehmende Aufgabenbestand der Gemeinden als solcher gefährdet wäre.³⁵

Außerhalb dieses Kernbereichs sind der Verlust des kommunalen Entschließungsermessens durch die Pflichtigstellung einer Aufgabe sowie Regelungen über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zulässig, wenn und soweit dieser Eingriff durch das Gemeinwohl geboten ist. Mit Rücksicht auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bedeutet dies, dass die fragliche Regelung frei von Willkür, von sachgerechten Erwägungen getragen und geeignet sein muss, den mit ihr verfolgten Zweck zu erreichen.³⁶ Bei der Feststellung und Bewertung der für und gegen eine Aufgabenverlagerung ins Feld zu führenden Gründe ist die Entscheidung des Gesetzgebers verfassungsgerichtlich nur daraufhin überprüfbar, ob die gesetzgeberische Entscheidung in Ansehung des gesetzlichen Aufgabenverteilungsprinzips des Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV vertretbar ist.³⁷ Die Vertretbarkeitskontrolle ist dabei umso intensiver, je mehr die Selbstverwaltung der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert.³⁸

Regelungen über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung sind zudem auf dasjenige zu beschränken, was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für erforderlich halten kann, wobei er angesichts unterschiedlicher kommunaler Strukturen typisieren darf und auch im Übrigen einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hat.³⁹

(b) Gemeindeverbände

Anders als Gemeinden können sich Gemeindeverbände nur unter besonderen Umständen gegen eine Aufgabenzuweisung und Regelungen über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung wehren, da ihnen – anders als den Gemeinden – unmittelbar von der Verfassung kein gesetzlicher Aufgabenbestand zugewiesen ist.⁴⁰ Ihnen ist nur ein Bestand an örtlichen, ihr Gebiet betreffenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises überhaupt garantiert.⁴¹ Einen Abwehranspruch gegen Veränderungen des gesetzlichen Aufgabenbestandes gewährt Art. 49 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) in aller Regel nicht. Deshalb spricht bei Gemeindeverbänden die Vermutung zunächst gegen einen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht. Da diese auf einen gesetzlich beschriebenen Aufgabenbestand verwiesen sind, bedeutet eine

³⁵ Vgl. VerfGH RP, AS 29, 75, 82; VerfGH NW, OVGE 43, 216, 221; BVerfGE 119, 331, 354.

³⁶ VerfGH RP, AS 29, 75, 82; 27, 231, 247; 23, 434, 438 f.; VerfGH NW, OVGE 43, 216, 222.

³⁷ BVerfGE 79, 127, 154; VerfGH NW, OVGE 43, 216, 222.

³⁸ VerfGH NW, OVGE 43, 216, 222 m.w.N.

³⁹ BVerfGE 83, 363, 382 f. m.w.N.; VerfGH RP, AS 29, 75, 84.

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 119, 331, 355 m.w.N.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 119, 331, 353; 83, 363, 383 f. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet sie bei den Landkreisen als „kreiskommunale Aufgaben“, BVerfGE 119, 331, 353 und 354.

Änderung in aller Regel keinen Eingriff in den verfassungsrechtlich garantierten Aufgabenbestand, sondern eine neue Umschreibung seines Umfangs.

Ein Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände kann erst angenommen werden, wenn die Übertragung einer neuen Aufgabe ihre Verwaltungskapazitäten so sehr in Anspruch nimmt, dass sie nicht mehr ausreichen, um einen Mindestbestand an zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrzunehmen, der für sich genommen und im Vergleich zu zugewiesenen staatlichen Aufgaben ein Gewicht aufweist, das der institutionellen Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht wird. Außerhalb eines solchen Mindestbestandes an echten Selbstverwaltungsaufgaben schützt Art. 49 Abs. 2 LV gegen Aufgabenentziehungen nicht.⁴²

(2) Entzug von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände („Hochzonung“)

(a) „Hochzonung“ von originär örtlichen Aufgaben der Gemeinden zum Land

An Stelle der Zuweisung einer örtlichen Aufgabe an die Gemeinden als Pflichtaufgabe kann das Land umgekehrt originär den Gemeinden zugewiesene Aufgaben auch entziehen und selber erfüllen (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV). Der Entzug der den Gemeinden ohne besonderen Kompetenztitel originär zustehenden Aufgabe greift dabei ebenfalls in den Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie ein und bedarf gleichfalls einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.⁴³ Hierbei geht es darum, dass der Gesetzgeber bei der Verteilung von Zuständigkeiten stets das von der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 LV vorgegebene Aufgabenverteilungsprinzip zu berücksichtigen hat, nach welchem den Gemeinden bei der Erfüllung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft Vorrang zukommt.⁴⁴ Vor diesem Hintergrund darf der Gesetzgeber „eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Bezug (...) den Gemeinden aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre“.⁴⁵ Jedoch rechtfertigen das Ziel einer Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration als solches die „Hochzonung“ einer öffentlichen Aufgabe ebenso wenig wie bloße Gründe der

⁴² Vgl. BVerfGE 119, 331, 354 f. m.w.N.

⁴³ Vgl. BVerfGE 79, 127, 135; VerfGH RP AS 27, 231, 236 f.; PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 1.2. Selbstverwaltungsaufgaben gem. Absatz 1, beck-online, Stand Juli 2011.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 79, 127, 150; 83, 863, 382; 107, 1, 13; 119, 331, 363; VerfGH RP, AS 27, 231, 246; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 117.

⁴⁵ BVerfGE 79, 127, 153; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 117.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.⁴⁶ Denn die dezentrale Aufgabenerledigung geht zwangsläufig mit einer gewissen Unübersichtlichkeit und bestimmten daraus resultierenden Nachteilen einher.⁴⁷

Konkret benötigt der Gesetzgeber bei der „Hochzonung“ einer originär den Gemeinden zugewiesenen Aufgabe hinreichend gewichtige Gründe für einen solchen Eingriff.⁴⁸ Bei der Einschätzung der „örtlichen Bezüge einer Aufgabe und ihres Gewichts“ kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu. Eine Aufgabe kann sich so möglicherweise nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte und nicht für alle Gemeinden gleichermaßen als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellen. Insoweit darf der Gesetzgeber typisieren und braucht nicht jeder einzelnen Gemeinde und grundsätzlich nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden Rechnung zu tragen.⁴⁹

Sodann hat eine Prüfung auf die Legitimität des Ziels und die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit des eingesetzten Mittels zu erfolgen,⁵⁰ wobei im Vergleich zu Regelungen bei der Pflichtigstellung von Selbstverwaltungsaufgaben strengere Anforderungen gelten⁵¹. Im Rahmen der Erforderlichkeit, also der Prüfung eines milderen Mittels, gesteht die Rechtsprechung dem Gesetzgeber wiederum eine Einschätzungsprärogative dahingehend zu, dass inhaltliche Vorgaben bei der Wahrnehmung der örtlichen Angelegenheiten „auf dasjenige zu beschränken“ seien, „was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für geboten halten darf.“⁵² Der Schwerpunkt der Prüfung liegt sodann in der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne und der Frage, ob die mit einer Regelung verfolgten überörtlichen Interessen den Eingriff in den grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Vorrang der gemeindlichen Aufgabenerfüllung und die jeweils konkret berührten gemeindlichen Hoheiten rechtfertigen.⁵³ Entscheidend ist dabei eine umfassende Güterabwägung zwischen der eingeschränkten Selbstverwaltungsgarantie und den mit der Einschränkung verfolgten öffentlichen Interessen.⁵⁴

⁴⁶ VerfGH RP 27, 231, 246 unter Verweis auf BVerfGE 79, 127, 150 und 153; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 120.

⁴⁷ Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 120.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 79, 127, 153.

⁴⁹ BVerfGE 79, 127, 153 f.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 125, 141, 168 ff.; 103, 332, 366 f.; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 120.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 103, 332, 367.

⁵² BVerfGE 107, 1, 14; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 121.

⁵³ Vgl. BVerfGE 103, 332, 366 f.; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 122.

⁵⁴ Vgl. BayVerfGH NVwZ 1989, 551, 552; NVwZ 1993, 163, 165; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 28 Abs. 2 Rn. 122 m.w.N.

In Rheinland-Pfalz ist dabei besonders zu berücksichtigen, dass die rheinland-pfälzische Landesverfassung zu den wenigen Landesverfassungen gehört, die den staatlichen Entzug gemeindlicher Aufgaben an erschwerte Voraussetzungen knüpft und ein „dringendes öffentliches Interesse“ verlangt und dadurch ein besonders strenges Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen gemeindlicher und staatlicher Zuständigkeit etabliert.⁵⁵

(b) „Hochzonung“ der den eigenen Wirkungskreis der Gemeindeverbände betreffenden Aufgaben zum Land

Die „Hochzonung“ der den eigenen Wirkungskreis der Gemeindeverbände betreffenden Aufgaben zum Land ist analog der Zuweisung von Pflichtaufgaben an Gemeindeverbände zu bewerten.⁵⁶

Wie bereits ausgeführt, sind Gemeindeverbände auf einen gesetzlich beschriebenen Aufgabenbereich verwiesen (vgl. Art. 49 Abs. 2 LV „im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit“). Deshalb bedeutet – wie ebenfalls bereits ausgeführt – eine Änderung dieses Aufgabenbestandes in aller Regel keinen Eingriff in den verfassungsrechtlich garantierten Aufgabenbestand, sondern eine neue Umschreibung seines Umfangs.⁵⁷

Art. 49 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) garantiert aber auch eine Zuweisung von Aufgaben in den eigenen Wirkungskreis überhaupt, also einen Bestand an (kreis-)kommunalen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises des Gemeindeverbandes.⁵⁸ Dieser Aufgabenbestand muss für sich genommen und im Vergleich zu etwaigen zugewiesenen staatlichen Aufgaben ein Gewicht haben, das der institutionellen Garantie der Gemeindeverbände als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht wird. Würden ihnen neben einem Schwergewicht an Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis nur ganz randständige, in Bedeutung und Umfang nebensächliche Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises zugewiesen, so wäre die Garantie des Art. 49 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) durch den Gesetzgeber umgangen und entwertet. Hält der Gesetzgeber diese Begrenzung ein, so bleibt ihm ein weiterer Spielraum, der die Gewährleistung des Art. 49 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) nicht berührt.⁵⁹

⁵⁵ Schröder, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 49 Rn. 3 unter Verweis auf BVerfGE 79, 127, 149.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 119, 331, 354 f.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 119, 331, 354 f.

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 119, 331, 353; 83, 363, 393 f.

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 119, 331, 353 m.w.N.

(3) Erfüllung staatlicher Aufgaben durch das Land

Aufgaben, die keinen oder keinen relevanten örtlichen Charakter besitzen (staatliche Aufgaben) kann das Land, soweit es für die Ausführung zuständig ist, selber ausführen, so z.B. durch das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung.

(4) Auftragsangelegenheiten

Schließlich kann das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden als der sach- und bürgernäheren Ebene nach Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV die Erfüllung der ihm obliegenden staatlichen Aufgaben aus Zweckmäßigkeitserwägungen übertragen (sog. Auftragsangelegenheiten).⁶⁰

bb) Schlussfolgerungen für die vorgeschlagenen Trägervarianten

Ordnet man die in der Fragestellung genannten vier möglichen Trägervarianten in das dargestellte verfassungsrechtliche Konzept ein, ergibt sich folgendes:

(1) Geteilte Trägerschaft von Land und Kommunen

Eine aufgabendifferenzierte Trägerschaft von Land und Kommunen ist – wie bisher auch – rechtlich zulässig. Örtliche Aufgaben sind originär den Kommunen zugewiesen, überörtliche dem Land. Unter den gesetzlichen Voraussetzungen kann das Land den Kommunen sowohl originär örtliche Aufgaben entziehen und Dritten zuweisen bzw. selber erfüllen als auch staatliche Aufgaben in Form von Auftragsangelegenheiten den Kommunen zur Erfüllung zuweisen.

(2) Kommunale Trägerschaft

Eine reine kommunale Trägerschaft dürfte rechtlich nicht zulässig sein. Da überörtliche Angelegenheiten dem Land zugewiesen sind, liegt die Trägerschaft insoweit beim Land. Das Land hat jedoch die Möglichkeit, den Kommunen die Aufgaben in Form von Auftragsangelegenheiten zur Erfüllung zuweisen. Es bleibt damit Träger, wenngleich die Kommunen die Aufgabe – in der Regel – im eigenen Namen erfüllen.

⁶⁰ Schröder, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 49 Rn. 14; PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 1.1 Aufgabendualismus in Rheinland-Pfalz, beck-online, Stand Juli 2011.

(3) Trägerschaft beim Land und Erfüllung durch das Land

Eine vollständige Trägerschaft beim Land ist grundsätzlich zulässig. Soweit überörtliche (staatliche) Aufgaben betroffen sind, ist das Land bereits originär zuständiger Träger. Örtliche Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände kann das Land unter den dargestellten Voraussetzungen an sich ziehen und selber erfüllen (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV; „Hochzonung“).

(4) Trägerschaft beim Land und Erfüllung durch die Kommunen

Diese Variante dürfte rechtlich nicht zulässig sein.

Soweit überörtliche (staatliche) Aufgaben betroffen sind und damit das Land originärer Träger ist, kann es diese Aufgaben den Kommunen in Form von Auftragsangelegenheiten zur Erfüllung zuweisen (Art. 49 Abs. 4 LV). Örtliche Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände kann das Land unter den dargestellten Voraussetzungen an sich ziehen (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV) und damit die Trägerschaft erlangen. Eine sich daran anschließende Zurückübertragung originär örtlicher Aufgaben an die Kommunen dürfte hingegen nicht zulässig sein. Hierbei würde es sich um eine Zuweisung an diejenige Stelle handeln, der die Aufgabe vorher entzogen wurde. Die Verfassung hingegen erlaubt lediglich die Zuweisung an „andere Stellen“, wodurch eine Zurückverweisung an diejenige Stelle, der die Aufgabe vorher entzogen wurde, ausgeschlossen sein dürfte.

cc) Konnexitätsprinzip (Art. 49 Abs. 5 LV)

Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Art. 49 Abs. 4 LV Pflichtaufgaben oder Auftragsangelegenheiten (sog. Neuübertragung) oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben (sog. Aufstellen besonderer Anforderungen), hat es zugleich nach Art. 49 Abs. 5 LV die Kostenfolgen zu regeln und die trotz Regelung der Kostenfolge verbleibende Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Aufgabenübertragung auszugleichen.⁶¹ Dieses sog. strenge Konnexitätsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber zu einem Vollkostenersatz für die gesamte Dauer der Aufgabenwahrnehmung (§ 3 Abs. 1 KonnexAG).⁶²

Eine Neuübertragung von Aufgaben i.S.d. Art. 49 Abs. 4 LV liegt jedenfalls dann vor, wenn den Kommunen durch das Land bisher noch nicht von ihnen wahrgenommene Aufgaben im Bereich der (freien) Selbstverwaltung übertragen oder neue Zuständigkeiten für staatliche Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) begründet werden. Gleichfalls erfasst ist der Fall, dass eine

⁶¹ *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 27.

⁶² *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 31.

durch die Kommunen bereits freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgabe durch das Land zu einer Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung umgestaltet wird.⁶³

Nach ganz h.M. ist unter den Begriff der Neuübertragung ebenso der Fall zu fassen, dass eine Aufgabe zwar bereits den Kommunen zugewiesen war, die Zuweisungsgrundlage jedoch inhaltlich durch einen anderen Rechtsträger erneuert wird.⁶⁴ Hiervon erfasst ist auch der hier relevante Fall des § 94 SGB IX n.F., soweit der Landesgesetzgeber eine landesrechtliche Zuweisung der betreffenden Materie an die Kommunen vornimmt. Zwar könnte man daran zweifeln, ob die Änderung einer Zuweisungsgrundlage bei Bestehenbleiben der Aufgabe vom Konnexitätsprinzip erfasst ist.⁶⁵ In der erneuten landesrechtlichen Übertragung an die Kommunen liegt jedoch eine originäre Entscheidung des Landesgesetzgebers über die Aufgabenzuweisung, so dass von diesem Zeitpunkt an das Land als Verursacher der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen anzusehen ist und damit für die Kostenfolge zu haften hat.⁶⁶

2. Bestehen in Rheinland-Pfalz grundsätzliche rechtliche Hindernisse, die der Errichtung eines überörtlichen Trägers der Eingliederungshilfe, an dem Land und Kommunen beteiligt sind, entgegenstehen?

Der Errichtung eines überörtlichen Trägers der Eingliederungshilfe, an dem Land und Kommunen beteiligt sind, dürften grundsätzliche rechtliche Bedenken entgegenstehen. Diese dürften sich aus den Gründen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007⁶⁷ zur Zulässigkeit von Arbeitsgemeinschaften als Gemeinschaftseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit und kommunaler Träger gemäß § 44b SGB II in der Fassung von Art. 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003⁶⁸ ergeben.

⁶³ PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 3.2.1.1 Neuübertragung von Aufgaben auf die Gemeinden als konnexitätsauslösender Sachverhalt, beck-online, Stand Juli 2011.

⁶⁴ PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 3.2.1.1 Neuübertragung von Aufgaben auf die Gemeinden als konnexitätsauslösender Sachverhalt, beck-online, Stand Juli 2011.

⁶⁵ Vgl. *Schumacher*, LKV 2005, 41, 44 f., zur Regelung in Art. 97 Abs. 3 Satz 2 BbgVerf, der die Übertragung „neuer öffentlicher Aufgaben“ verlangt, währenddessen Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 LV die „bloße“ Übertragung öffentlicher Aufgaben fordert.

⁶⁶ VerfGBbg, NVwZ-RR 2009, 185 f. zur Übertragung von Aufgaben nach dem SGB XII; vgl. auch VerfGH NW, OVG 53, 275, 285; PdK Rheinland-Pfalz, Gemeindeordnung (GemO), § 2 Aufgaben der Gemeinden, 3.2.1.1 Neuübertragung von Aufgaben auf die Gemeinden als konnexitätsauslösender Sachverhalt, beck-online, Stand Juli 2011.

⁶⁷ BVerfGE 119, 331 ff. („Arbeitslosengeld II, Hartz IV-Arbeitsgemeinschaft“).

⁶⁸ BGBl. I S. 2954.

a) Hintergrund und wesentliche Begründung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die Entscheidung betrifft die Zuständigkeit für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitslose („Hartz IV“).

Der Gesetzgeber hatte sich zum Ziel gesetzt, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitslose, zusammenzuführen. Dabei war insbesondere die Trägerschaft für die Gewährung der Leistungen umstritten. Während die Bundestagsmehrheit die Bundesagentur für Arbeit als geeigneten Träger ansah, wollte die Bundesratsmehrheit die Kreise und kreisfreien Städte und nach landesrechtlicher Bestimmung die kreisangehörigen Gemeinden als Leistungsträger bestimmen. Im Ergebnis einigte man sich im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat darauf, dass die Kreise und kreisfreien Städte für einzelne Leistungen zuständig sein sollten,⁶⁹ im Übrigen die Bundesagentur. Damit die Verwaltung dennoch „aus einer Hand“ erfolgen konnte, schrieb § 44b SGB II die Bildung von Arbeitsgemeinschaften aus den Agenturen für Arbeit und den kommunalen Trägern auf vertraglicher Grundlage vor („duale Trägerschaft“), auf welche die jeweiligen Träger ihre Aufgaben zu übertragen hatten. Ergänzend dazu beschloss der Gesetzgeber kurze Zeit später die Einführung einer Experimentierklausel, nach welcher bundesweit 69 Kommunen die Möglichkeit erhielten, unter Verzicht auf die Arbeitsgemeinschaften zu einer Allzuständigkeit für die Leistungen zu optieren.⁷⁰

Gegen den Zwang, die Aufgaben auf eine Arbeitsgemeinschaft zu übertragen und in einer solchen mit der Bundesagentur für Arbeit zusammenzuarbeiten, wandten sich verschiedene Landkreise mit einer Kommunalverfassungsbeschwerde. Durch Urteil vom 20. Dezember 2007⁷¹ erklärte das Bundesverfassungsgericht § 44b SGB II, der die gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften regelt, für mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Art. 83 GG für unvereinbar und ordnete zugleich an, dass die Vorschrift bis zum 31. Dezember 2010 anwendbar bleibt, wenn der Gesetzgeber nicht zuvor eine andere Regelung trifft.⁷²

Das Bundesverfassungsgericht begründet seine Entscheidung im Wesentlichen mit einem Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG und einer Überschreitung der Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern gemäß Art. 83 ff. GG in Form einer unzulässigen Mischverwaltung.⁷³

⁶⁹ Die Betreuung von Kindern, die Pflege von Angehörigen, die psychosoziale Betreuung, die Schuldnerberatung, die Suchtberatung, die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die Leistungen für Erstaussstattungen für die Wohnung und für Bekleidung sowie für mehrtägige Klassenfahrten.

⁷⁰ Siehe BVerfGE 119, 331, 336 ff.

⁷¹ BVerfGE 119, 331 ff.

⁷² BVerfGE 119, 331.

⁷³ BVerfGE 119, 331, 363 ff. und 369 ff.

Ausgangspunkt für das Bundesverfassungsgericht ist die in § 44b SGB II geregelte Pflicht der Kreise zur Übertragung ihrer Aufgaben auf die Arbeitsgemeinschaften, welche die Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung der Gemeindeverbände aus Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG betreffe. Dieses Recht sei Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichermaßen gewährleistet. Es bedeute allgemein die Freiheit von staatlicher Reglementierung in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung und die Organisation der Gemeindeverwaltung einschließlich der Entscheidungen über die Aufstellung des Haushalts und die Auswahl und Verwendung des Personals. Insbesondere zähle auch die Festlegung der Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Wahrnehmung der Aufgaben dazu. Gemeinden und Gemeindeverbände könnten grundsätzlich nach eigenem Ermessen Behörden, Einrichtungen und Dienststellen errichten, ändern und aufheben, diese ausstatten, beaufsichtigen und die Steuerungsmechanismen festlegen. Zwar werde diese Garantie den Gemeinden und Gemeindeverbänden nur nach Maßgabe der Gesetze gewährleistet, so dass die Übertragung gemeindlicher Aufgaben auf einen anderen Träger für sich genommen noch keine Verletzung des Kernbereichs eigenverantwortlicher Aufgabenerledigung bedeute. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG berechtere den Gesetzgeber auch, den Gemeinden Vorgaben zu ihrer Organisation zu machen und verschaffe ihm daher mittelbar Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Dies sei mit der Regelungskompetenz des Gesetzgebers zur Organisation der Gemeinden unausweichlich verbunden. Der Gesetzgeber müsse allerdings nicht nur den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie unangetastet lassen, sondern habe auch den verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen. Inhaltliche Vorgaben bedürften damit eines gemeinwohlorientierten rechtfertigenden Grundes.⁷⁴ Ordne der Gesetzgeber eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung an, sei für die verfassungsrechtliche Prüfung auch entscheidend, ob die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern gemäß Art. 83 ff. GG eingehalten seien. Überschreite der Gesetzgeber diese Grenzen, führe dies gleichzeitig zu einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Ausprägung als Garantie eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG.⁷⁵

Nach der Kompetenzaufteilung in Art. 83 GG seien die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder, zu denen auch die Kommunen gehörten, organisatorisch und funktionell prinzipiell voneinander getrennt. Hiervon dürfe auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht abgewichen werden. Der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen seien, habe diese Aufgabe grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.⁷⁶

⁷⁴ BVerfGE 119, 331, 361 ff.

⁷⁵ BVerfGE 119, 331, 364.

⁷⁶ BVerfGE 119, 331, 364.

Durch die Aufgabenübertragung an die Arbeitsgemeinschaften finde in den Arbeitsgemeinschaften ein gemeinschaftlicher Vollzug von Aufgaben des Bundes und kommunaler Träger statt. Es handele sich bei den Arbeitsgemeinschaften auch nicht um eine lediglich räumliche Zusammenfassung verschiedener Behörden, da die beiden Träger der Grundsicherung ihre Aufgaben auf die Arbeitsgemeinschaften übertragen würden. Als eine Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur und kommunalen Trägern seien sie nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vorgesehen.⁷⁷

Besondere Gründe für die ausnahmsweise Zulassung bestünden nicht. Zwar sei das Anliegen, die Grundsicherung für Arbeitslose „aus einer Hand“ anzubieten ein sinnvolles Regelungsziel. Dieses könne aber entweder über den Weg des Art. 87 GG (bundesunmittelbare Verwaltung) oder den Gesamtvollzug durch die Länder als eigene Angelegenheit nach der Grundregel des Art. 83 GG erreicht werden.⁷⁸

Die Arbeitsgemeinschaft widerspreche auch dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den Verwaltungsträger verpflichte, die Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden sei in Art. 28 Abs. 2 GG diese eigenverantwortliche Führung der Geschäfte garantiert, zu der auch die Festlegung der Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Wahrnehmung der Aufgaben gehöre. Eine solche eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung sei in den Arbeitsgemeinschaften für keinen der beiden Träger gewährleistet. Die einheitliche Aufgabenwahrnehmung zwingt die Träger, sich in wesentlichen Fragen der Organisation und der Leistungserbringung zu einigen. Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setze hingegen voraus, dass der jeweilige Verwaltungsträger nach seinen Vorstellungen auf den Aufgabenvollzug hinreichend einwirken könne. Daran fehle es in der Regel, wenn man sich einigen müsse. Diese Unklarheiten führten zu Freiräumen in den Arbeitsgemeinschaften, die die Gefahr einer Verselbständigung ohne hinreichende Kontrolle durch einen verantwortlichen Träger mit sich brächten. Beeinträchtigt werde auch die Personalhoheit der kommunalen Träger. Das für die Arbeitsgemeinschaften zur Verfügung gestellte Personal bleibe nach den Vorgaben zwar in der rechtlichen Verantwortung des zur Verfügung stellenden Trägers. Wesentliche Elemente der tatsächlichen Personalführung lägen jedoch in der Hand des Geschäftsführers der Arbeitsgemeinschaft, der als Vermittler für die Anstellungskörperschaft fungieren müsse. Damit sei die Personalführung in einem unaufhebbareren Dilemma zwischen faktischer Entleerung der kommunalen Personalhoheit und sachwidrig verkürzter Einflussmöglichkeit des Geschäftsführers gefangen.⁷⁹

⁷⁷ BVerfGE 119, 331, 358 f.

⁷⁸ BVerfGE 119, 331, 369 ff., insb. 371.

⁷⁹ BVerfGE 119, 331, 372 ff.

Darüber hinaus sieht das Bundesverfassungsgericht den aus den Grundsätzen der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit folgenden Grundsatz der Verantwortungsklarheit der handelnden Staatsorgane als verletzt an. Aus der Sicht des Bürgers bedeute eine rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung. Eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten sei vor allem im Hinblick auf das Demokratieprinzip erforderlich, das eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern fordere und auf diese Weise demokratische Verantwortlichkeit ermögliche. Demokratische Legitimation könne in einem föderal verfassten Staat grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermitteln. Am erforderlichen Legitimationsniveau fehle es aber, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen würden, die eine klare Verantwortungszuordnung nicht ermöglichten. Der Bürger müsse wissen, wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen könne. Die organisatorische und personelle Verflechtung der Aufgabenwahrnehmung behindere eine klare Zurechnung staatlichen Handelns zu einem der beiden Leistungsträger.⁸⁰

Da die Politik die Leistungserbringung „aus einer Hand“ weiterhin für sinnvoll hielt, kam es im Jahre 2010 zu einer Grundgesetzänderung. Ein neu eingeführter Art. 91e GG lässt die vom Bundesverfassungsgericht für unzulässig erachtete Mischverwaltung für das Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende nunmehr ausdrücklich zu.⁸¹ In der Gesetzesbegründung⁸² hebt der Gesetzgeber hervor:

„Er [Der Gesetzentwurf] ergänzt das Grundgesetz um einen neuen Zuständigkeitstitel für die Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Er ermöglicht dem Gesetzgeber im Bereich der für dieses Aufgabengebiet nunmehr ausdrücklich zugelassenen Verwaltungsformen (Artikel 91e Absatz 1 und 2 GG) nicht nur kompetenzielle, sondern auch materielle, in der Zusammenschau mit anderen verfassungsrechtlichen Prinzipien tragfähige Lösungen (u. a. im Dienstrecht mit Blick auf Artikel 33 GG).“

Nach ganz h.M. ist Art. 91e GG dabei nicht so zu verstehen, als wolle er die vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Mängel heilen oder diese beseitigen. Er soll nur, wie sich aus der vorzitierten Gesetzesbegründung ergibt, für den Bereich der Grundsicherung „tragfähige Lösungen“ ermöglichen.⁸³ Das Bundesverfassungsgericht erklärte ihn zwischenzeitlich mit Urteil vom 7. Oktober 2014⁸⁴ für verfassungsgemäß, betonte dabei aber zugleich, dass es

⁸⁰ BVerfGE 119, 331, 365 ff.

⁸¹ BGBl. I. S. 1155.

⁸² BT-Drs. 17/1554, S. 4.

⁸³ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 79. EL Dezember 2016, Art. 91e Rn. 22; Mehde, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 32. Edition, Stand: 1. März 2017, Art. 91e Rn. 38.

⁸⁴ BVerfGE 137, 108 ff. („Optionskommune“).

sich bei Art. 91e GG im Verhältnis zur Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nach Art. 83 ff. um eine „abschließende Sonderregelung“ handele.⁸⁵

Die Literatur⁸⁶ betont deshalb auch:

„Solche Ausnahmen durch einfachgesetzliche Regelungen zu rechtfertigen, dürfte nach der Entscheidung wohl ausgeschlossen sein.“

b) Übertragbarkeit der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts auf einen gemeinsamen überörtlichen Träger, an dem Land und Kommunen beteiligt sind

Das Bundesverfassungsgericht stützt seine Argumentation sowohl auf eine Verletzung der Kompetenz zur Wahrnehmung der Aufgaben aus Art. 83 ff. GG als auch auf eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.

Die auf Art. 83 ff. GG gestützte Argumentationslinie ist zwar auf die Landesebene nicht übertragbar, da die Gemeinden und Gemeindeverbände sowohl aus der Sicht des Grundgesetzes⁸⁷ als auch der Landesverfassung⁸⁸ Teile der Länder sind. Damit würde die Errichtung eines gemeinsamen Trägers von Land und Kommunen die Organisation von Landesbehörden betreffen, die – von den Fällen des Art. 84, 85 und 108 GG abgesehen – ausschließlich dem Landesgesetzgeber vorbehalten ist.

Übertragbar sein dürfte hingegen die Argumentation zur Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Landesverfassung räumt ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG in Art. 49 LV den Gemeinden und Gemeindeverbänden gegenüber dem Land bei der Festlegung der jeweiligen Aufgaben eigene Rechte ein⁸⁹ und statuiert in Art. 49 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LV ein grundsätzliches Aufgabenverteilungsprinzip, das bei jedem Eingriff in den Aufgabenbestand durch den zuständigkeitsverteilenden Gesetzgeber zu beachten ist.⁹⁰ Dieses Aufgabenverteilungsprinzip sowie die weiteren Regelungen in Art. 49 LV geben dem Landesgesetzgeber die auf Landesebene zu beachtenden Aufgabenverteilungsprinzipien vor. Sie sehen einen gemeinsamen Aufgabenträger von Land und Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbänden) - bislang - nicht vor. Eine Aufgabe ist danach entweder durch das Land oder die Kommunen zu erfüllen, nicht jedoch durch einen gemeinsamen Träger. Die Aufgabenerfüllung in einem gemeinsamen Träger dürfte deshalb das verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabenerfüllungsprinzip überschreiten.

⁸⁵ BVerfGE 137, 108, 145 (Rn. 86).

⁸⁶ Mehde, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 32. Edition, Stand: 1. März 2017, Art. 91e Rn. 38.

⁸⁷ BVerfGE 137, 108, 147.

⁸⁸ Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 1.

⁸⁹ Vgl. Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 1.

⁹⁰ Vgl. Schröder, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 49 Rn. 9.

Dem steht nicht entgegen, dass es in Rheinland-Pfalz mit den Kreisverwaltungen eine Behörde gibt, die sowohl Verwaltungsbehörde des Landkreises als auch zugleich untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung ist (§ 55 Abs. 1 Satz 1 LKO). Die ihr zugewiesenen staatlichen Aufgaben sind in § 55 Abs. 2 LKO festgelegt. Insofern findet keine gemeinsame Aufgabenerledigung statt, sondern die Kreisverwaltung handelt entweder als Behörde des Landkreises oder als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung.

Darüber hinaus dürfte ein gemeinsamer Träger - ebenso wie eine Gemeinsame Einrichtung i.S.v. §§ 44 b i.V.m. 6 SGB II – auch gegen den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabewahrnehmung aus Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV verstoßen. Beide Träger wären gezwungen, sich in wesentlichen Fragen der Organisation, des Personals und der Leistungserbringung zu einigen.⁹¹ Auch verletzt sein dürfte die Personalhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Ein gemeinsamer Träger setzt eigenes Personal voraus. Eine etwaige Ausgliederung von Personal aus den Kommunen erschwert gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen bei diesen, da das Personal eines gemeinsamen Trägers nur noch sehr begrenzt dem Einflussbereich der entsendenden Kommunen unterläge. Den Kommunen dürfte damit die Möglichkeit einer einheitlichen, eigenbestimmten und auf den Bedarf des Personals abgestimmten Personalentwicklung genommen werden.⁹²

Zwar hat der Bundesgesetzgeber die gemeinsamen Einrichtungen zwischenzeitlich durch die Einführung von Art. 91e GG verfassungsfest ausgestaltet. Die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Verfassungsverstöße werden deshalb durch den neuen Art. 91e GG als höher-rangige Wertentscheidung gerechtfertigt. Eine Rechtfertigung durch einfaches Gesetz dürfte, wie oben zu a) dargestellt, allerdings ausscheiden.

⁹¹ Vgl. BVerfGE 119, 331, 375.

⁹² Vgl. BVerfGE 119, 331, 381.

2.1 In welcher Rechtsform könnte ein solcher Träger errichtet werden?

Insofern wird gebeten, insbesondere zu den Institutionen

a) Anstalt des öffentlichen Rechts (z.B. als „Agentur für Teilhabe“)

b) Zweckverband und

c) eine „Gemeinsame Einrichtung“ nach den Grundsätzen des §§ 44b i. V. m. 6 SGB II mit der Maßgabe, dass dieser „Gemeinsamen Einrichtung“ unmittelbar die Trägerschaft der Eingliederungshilfe übertragen werden soll, Stellung zu nehmen.

2.2 Es wird gebeten, zu prüfen, welche Besonderheiten

a) verfassungsrechtlicher

b) arbeits- und beamtenrechtlicher oder

c) steuerrechtlicher Art

bei der Umsetzung der unter Frage 2.1 geprüften Rechtsformen zu beachten wären.

Die Beantwortung der Fragen 2.1 und 2.2 dürfte sich im Hinblick auf die Antwort zu Frage 2. erübrigen.

3. Sofern grundsätzliche Hindernisse (Frage 2.) bestehen: Kann das Land selbst die alleinige Trägerschaft der Eingliederungshilfe übernehmen und die Kommunen dennoch verpflichtend an der Umsetzung beteiligen?

Wie bereits bei der Antwort zu Frage 1. dargestellt, dürfte eine solche verpflichtende Beteiligung der Kommunen bei einer ausschließlichen Trägerschaft des Landes in Bezug auf die originären Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen nicht zulässig sein. Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV erlaubt im dringenden öffentlichen Interesse die Übertragung solcher Aufgaben auf „andere Stellen“. Damit kann das Land zwar solche Aufgaben an sich ziehen und damit eine eigene Trägerschaft erreichen, nicht hingegen die Aufgaben anschließend wieder auf dieselben Stellen, denen sie zuvor entzogen wurden, zur Erfüllung zurückübertragen.

3.1. In welcher rechtlichen Form wäre dies ggf. zulässig (vgl. Frage 2.1)?

3.2 Welche Besonderheiten (vgl. Frage 2.2 a) bis c)) wären dabei zu beachten?

Die Beantwortung der Fragen 3.1 und 3.2 dürfte sich im Hinblick auf die Antwort zu Frage 3. erübrigen.

4. Bestände in Rheinland-Pfalz die Möglichkeit, bei einer zwischen Land und Kommunen geteilten Trägerschaft der Eingliederungshilfe eine „Gemeinsame Einrichtung“ nach den Grundsätzen der §§ 44b, 6 SGB II zu errichten?

Eine „Gemeinsame Einrichtung“ nach den Grundsätzen der §§ 44b, 6 SGB II dürfte in Rheinland-Pfalz nicht zulässig sein. Artikel 49 LV sieht eine Institution mit einer gemeinsamen Trägerschaft von Land und Kommunen nicht vor. Eine solche dürfte zudem gegen den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung und die Personalhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV verstoßen. Wegen weiterer Einzelheiten kann auf die Antworten zu den Fragen 1. und 2. verwiesen werden.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. **Es werden derzeit verschiedene Modelle der künftigen Trägerstruktur der Eingliederungshilfe in Rheinland-Pfalz diskutiert: Ein erstes Modell geht von einer geteilten Trägerschaft von Land und Kommunen aus. In einem zweiten Modell werden die Kommunen Träger der Eingliederungshilfe, die Aufgabe wird damit vollständig kommunalisiert. Bei einem dritten Modell ist das Land Träger und übernimmt auch alle Aufgaben. Im vierten Modell ist zwar das Land Träger der Eingliederungshilfe, zieht aber die Kommunen zur Durchführung der Aufgabe heran. Wie sind diese unterschiedlichen Modelle zu bewerten?**

Die Landesverfassung enthält in Art. 49 LV ein verfassungsrechtlich zu beachtendes Grundkonzept für die Aufgabenwahrnehmung.

Nach Art. 49 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 LV (vgl. auch Art. 28 Abs. 2 GG) sind den Gemeinden (kreisfreien Städten) originär die örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Aufgabenwahrnehmung zugeordnet („eigener Wirkungskreis“). Sie sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung und können jede Aufgabe übernehmen, soweit der Gesetzgeber sie nicht anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zuweist. Durch Gesetz oder Rechtsverordnungen können den Gemeinden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden (Art. 49 Abs. 4 Satz 2 LV).

Die Landkreise und Verbandsgemeinden werden als Gemeindeverbände nach Art. 49 Abs. 2 LV geschützt. Im Gegensatz zu den Gemeinden kommt ihnen jedoch keine Allzuständigkeit im örtlichen Bereich zu. Ihr Aufgabenbestand wird durch den Gesetzgeber festgelegt, dem insoweit verfassungsrechtlich ein Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Garantiert ist dem Landkreis und der Verbandsgemeinde ein Mindestbestand an Aufgaben für die auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten.

Alle staatlichen Aufgaben sind dem Land zugewiesen. Jedoch hat das Land die Möglichkeit, den Gemeinden und Gemeindeverbänden unter Wahrung ihrer Rechte staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung zu übertragen (Art. 49 Abs. 4 Satz 1 LV, „übertragener Wirkungskreis“).

Aus der dargestellten Differenzierung in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten folgen unterschiedliche materielle Anforderungen an eine Aufgabenübertragung oder einen Aufgabenentzug an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Danach ist bei einer Aufgabenübertragung jeweils aufgabenspezifisch nach Art. 49 Abs. 4 LV zu differenzieren, welche Aufgaben als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung (Satz 2) und welche als Auftragsangelegenheit

(Satz 1) übertragen werden. Bei einer Aufgabenerfüllung durch das Land ist entscheidend, ob die Aufgabenerfüllung zugleich den Entzug einer originär den Gemeinden zustehenden örtlichen Aufgabe bedeutet, ob bei überörtlichen Angelegenheiten der eigene Wirkungskreis von Gemeindeverbänden betroffen ist oder aber das Land eine originär staatliche Aufgabe erfüllt.

Dies führt zu folgender **rechtlicher Bewertung** der in der Fragestellung aufgeführten Varianten:

Eine **geteilte Trägerschaft von Land und Kommunen** ist rechtlich zulässig. Örtliche Aufgaben sind originär den Kommunen zugewiesen, überörtliche dem Land. Unter den gesetzlichen Voraussetzungen kann das Land den Kommunen sowohl originär örtliche Aufgaben entziehen und Dritten zuweisen bzw. selber erfüllen als auch staatliche Aufgaben in Form von Auftragsangelegenheiten den Kommunen zur Erfüllung zuweisen.

Eine **kommunale Trägerschaft** dürfte rechtlich nicht zulässig sein. Da überörtliche Angelegenheiten dem Land zugewiesen sind, liegt die Trägerschaft insoweit beim Land. Das Land hat jedoch die Möglichkeit, den Kommunen die Aufgaben in Form von Auftragsangelegenheiten zur Erfüllung zuweisen. Es bleibt damit Träger, wenngleich die Kommunen die Aufgabe – in der Regel – im eigenen Namen erfüllen.

Eine **Trägerschaft beim Land** ist grundsätzlich zulässig. Soweit überörtliche (staatliche) Aufgaben betroffen sind, ist das Land bereits originär zuständiger Träger. Örtliche Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände kann das Land unter den dargestellten Voraussetzungen an sich ziehen und selber erfüllen (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV; „Hochzoning“).

Eine **Trägerschaft beim Land und Erfüllung durch die Kommunen** dürfte rechtlich nicht zulässig sein. Soweit überörtliche (staatliche) Aufgaben betroffen sind und damit das Land originärer Träger ist, kann es diese Aufgaben den Kommunen zwar in Form von Auftragsangelegenheiten zur Erfüllung zuweisen (Art. 49 Abs. 4 LV). Örtliche Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände kann das Land unter den dargestellten Voraussetzungen an sich ziehen (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV) und damit die Trägerschaft erlangen. Eine sich daran anschließende Zurückübertragung dieser originär örtlichen Aufgaben an die Kommunen dürfte hingegen nicht zulässig sein. Die Verfassung erlaubt lediglich die Zuweisung an „andere Stellen“, wodurch eine Zurückübertragung an diejenige Stelle, der die Aufgabe vorher entzogen wurde, ausgeschlossen sein dürfte.

Daneben hat das Land bei einer Aufgabenübertragung auf Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 49 Abs. 5 LV das (strenge) **Konnexitätsprinzip** zu beachten und zugleich mit der Aufgabenübertragung die Kostenfolgen zu regeln sowie eine trotz Regelung der Kosten-

folge verbleibende Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Aufgabenübertragung auszugleichen. Das gilt auch, wenn das Land eine bislang bereits den Kommunen zugewiesene Aufgabe diesen aufgrund von § 94 Abs. 1 SGB IX n.F. erneut zuweist.

2. Bestehen in Rheinland-Pfalz grundsätzliche rechtliche Hindernisse, die der Errichtung eines überörtlichen Trägers der Eingliederungshilfe, an dem Land und Kommunen beteiligt sind, entgegenstehen?

Der Errichtung eines überörtlichen Trägers der Eingliederungshilfe, an dem Land und Kommunen beteiligt sind, dürften grundsätzliche rechtliche Bedenken entgegenstehen.

Die Landesverfassung räumt ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG in Art. 49 LV den Gemeinden und Gemeindeverbänden gegenüber dem Land bei der Festlegung der jeweiligen Aufgaben eigene Rechte ein und statuiert in Art. 49 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LV ein grundsätzliches Aufgabenverteilungsprinzip, das bei jedem Eingriff in den Aufgabenbestand durch den zuständigkeitsverteilenden Gesetzgeber zu beachten ist. Dieses Aufgabenverteilungsprinzip sowie die weiteren Regelungen in Art. 49 LV geben dem Landesgesetzgeber die auf Landesebene zu beachtenden Aufgabenverteilungsprinzipien vor. Sie sehen einen gemeinsamen Aufgabenträger von Land und Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbänden) - bislang - nicht vor. Eine Aufgabe ist danach entweder durch das Land oder die Kommunen zu erfüllen, nicht jedoch durch einen gemeinsamen Träger.

Darüber hinaus dürfte ein gemeinsamer Träger auch gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV in der Ausprägung des Grundsatzes eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und den Grundsatz der Personalhoheit verstoßen.

2.1 In welcher Rechtsform könnte ein solcher Träger errichtet werden?

Insofern wird gebeten, insbesondere zu den Institutionen

a) Anstalt des öffentlichen Rechts (z.B. als „Agentur für Teilhabe“)

b) Zweckverband und

c) eine „Gemeinsame Einrichtung“ nach den Grundsätzen des §§ 44b i. V. m. 6 SGB II mit der Maßgabe, dass dieser „Gemeinsamen Einrichtung“ unmittelbar die Trägerschaft der Eingliederungshilfe übertragen werden soll, Stellung zu nehmen.

2.2 Es wird gebeten, zu prüfen, welche Besonderheiten

a) verfassungsrechtlicher

b) arbeits- und beamtenrechtlicher oder

c) steuerrechtlicher Art

bei der Umsetzung der unter Frage 2.1 geprüften Rechtsformen zu beachten wären.

Die Beantwortung der Fragen 2.1 und 2.2 dürfte sich im Hinblick auf die Antwort zu Frage 2. erübrigen.

3. Sofern grundsätzliche Hindernisse (Frage 2.) bestehen: Kann das Land selbst die alleinige Trägerschaft der Eingliederungshilfe übernehmen und die Kommunen dennoch verpflichtend an der Umsetzung beteiligen?

Eine verpflichtende Beteiligung der Kommunen bei einer ausschließlichen Trägerschaft des Landes dürfte in Bezug auf die originären Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen nicht zulässig sein. Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV erlaubt im dringenden öffentlichen Interesse die Übertragung solcher Aufgaben auf „andere Stellen“. Damit kann das Land zwar solche Aufgaben an sich ziehen und damit eine eigene Trägerschaft erreichen, nicht hingegen die Aufgaben anschließend wieder auf dieselben Kommunen, denen sie zuvor entzogen wurden, zur Erfüllung zurückübertragen.

3.1. In welcher rechtlichen Form wäre dies ggf. zulässig (vgl. Frage 2.1)?

3.2 Welche Besonderheiten (vgl. Frage 2.2 a) bis c)) wären dabei zu beachten?

Die Beantwortung der Fragen 3.1 und 3.2 dürfte sich im Hinblick auf die Antwort zu Frage 3. erübrigen.

4. Bestünde in Rheinland-Pfalz die Möglichkeit, bei einer zwischen Land und Kommunen geteilten Trägerschaft der Eingliederungshilfe eine „Gemeinsame Einrichtung“ nach den Grundsätzen der §§ 44b, 6 SGB II zu errichten?

Eine „Gemeinsame Einrichtung“ nach den Grundsätzen der §§ 44b, 6 SGB II dürfte in Rheinland-Pfalz nicht zulässig sein.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage

Übersicht über die sachliche Zuständigkeit der Träger der Sozialhilfe nach dem SGB XII

(Quelle: https://www.lwl.org/spur-download/bag/zust_mainz.pdf (Abruf vom 19. Juni 2017))

Land: Rheinland-Pfalz				üöTrSH: Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Mainz				Stand: 31.03.2017		
Bezeichnung der Leistung					Rechtsgrundlage	üöTrSH	öTrSH	öTrSH quot. System	keine Leistungen	öTrSH Delegation
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
I. Leistungen der Eingliederungshilfe					6. Kapitel					
1.	Frühförderung				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 30 SGB IX					
1.1	ambulante Leistungen						x			
1.2	teilstationäre Leistungen					x				x
1.3	stationäre Leistungen					x				x
2.	Leistungen in Tageseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 55 (2) Nr. 2 SGB IX					
2.1	in teilstationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe (sog. Sonderkindergärten)					x				x
2.2	in integrativen Tageseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter									
2.2.1	als ambulante Leistung						x			
2.2.2	als teilstationäre Leistung					x				x
3.	Leistungen zu einer angemessenen Schulbildung				§ 54 (1) Nr. 1 SGB XII					
3.1	ambulante behinderungsspezifische Leistungen in Regelschulen						x			
3.2	ambulante behinderungsspezifische Leistungen in Förder (Sonder)schulen						x			
3.3	stationäre Leistungen in Schülerinternaten					x				x
3.4	stationäre Leistungen in heilpädagogischen Heimen während der Schulausbildung					x				x
3.5	teilstationäre Leistungen in Tagesstätten nach Schulschluss					x				x
4.	Leistungen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf				§ 54 (1) Nr. 2 SGB XII					
4.1	ambulante behinderungsspezifische Leistungen in Regelschulen (z.B. Fachschulen)						x			
4.2	ambulante behinderungsspezifische Leistungen in Förder(Sonder)schulen						x			
4.3	stationäre Leistungen in Berufsschul-, Fachschul-, Fachoberschulinternaten					x				x
5.	Leistungen zum Besuch einer Hochschule				§ 54 (1) Nr. 2 SGB XII					
5.1	ambulante Leistungen					x				x
5.2	stationäre Leistungen (z.B. Behindertenwohnheim für Studenten)					x				x
6.	Hilfe zur Ausübung einer sonstigen angemessenen Tätigkeit				§ 54 (1) Nr. 3 SGB XII i.V.m. § 33 SGB IX					
6.1	ambulante Leistungen						x			
6.2	teilstationäre Leistungen					x				x
6.3	stationäre Leistungen					x				x
7.	Leistungen im Arbeitsbereich von Werkstätten für behinderte Menschen				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 41 (1) SGB IX					
7.1	teilstationäre Leistungen					x				x
7.2	stationäre Leistungen (wenn gleichzeitig eine stationäre Einrichtung bewohnt wird)					x				x
8.	Leistungen in einer sonstigen Beschäftigungsstätte				§ 55 SGB XII					
8.1	ambulante Leistungen						x			
8.2	teilstationäre Leistungen					x				x
8.3	stationäre Leistungen (wenn gleichzeitig eine stationäre Einrichtung bewohnt wird)					x				x
9.	Leistungen in Tagesstätten, Tagesförderstätten				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 55 (2) Nr. 3 SGB IX					

Land: Rheinland-Pfalz				üöTrSH: Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Mainz				Stand: 31.03.2017		
Bezeichnung der Leistung					Rechtsgrundlage	üöTrSH	öTrSH	öTrSH quot. System	keine Leistungen	öTrSH Delegation
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
9.1	ambulante Leistungen						x			
9.2	teilstationäre Leistungen					x				x
9.3	stationäre Leistungen (wenn gleichzeitig eine stationäre Einrichtung bewohnt wird)					x				x
10.	Versorgung mit Hilfsmitteln									
10.1	Versorgung mit medizinischen Hilfsmitteln				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 31 SGB IX					
10.1.1	mit größeren Hilfsmitteln (alte Definition des BSHG)					x				x
10.1.2	mit kleineren Hilfsmitteln (alte Definition des BSHG)					x				x
10.2	Hilfsmittel zur beruflichen Eingliederung				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 33 (8) Nr. 4 SGB IX					
10.2.1	mit größeren Hilfsmitteln (alte Definition des BSHG)					x				x
10.2.2	mit kleineren Hilfsmitteln (alte Definition des BSHG)					x				x
10.3	Hilfsmittel zur sozialen Eingliederung				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 55 (2) Nr. 1 SGB IX					
10.3.1	mit größeren Hilfsmitteln (alte Definition des BSHG)									
10.3.2	mit kleineren Hilfsmitteln (alte Definition des BSHG)									
11.	Kraftfahrzeughilfe									
11.1	Leistungen zur Beschaffung eines Kraftfahrzeuges				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 8 EHVO	x				x
11.2	besondere Bedienungseinrichtungen und Zusatzgeräte für Kfz				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 9 (2) Nr. 11 EHVO	x				x
11.3	Betrieb und Instandhaltung eines Kfz				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 10 (6) EHVO	x				x
11.4	Hilfe zur Erlangung der Fahrerlaubnis				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 10 (6)EHVO	x				x
12.	Selbstbestimmtes Leben in ambulant betreuten Wohnmöglichkeiten				§ 54 (1) SGB XII i.V.m. § 55 (2) Nr. 6 SGB IX					
12.1	Zuständigkeit nur für Maßnahmen				5. bis 9. Kapitel SGB XII		x			
12.2	Zuständigkeit für Maßnahmen einschließlich der Leistungen der Grundsicherung				4. bis 9. Kapitel SGB XII		x			
12.3	Zuständigkeit für Maßnahmen einschließlich der Leistungen zum Lebensunterhalt				3. und 5. bis 9. Kapitel SGB XII		x			
	x ohne Altersbegrenzung						x			
	unter 60 Jahre		unter 65 Jahre							
	über 60 Jahre		über 65 Jahre							
13.	Leistungen in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe									
	x ohne Altersbegrenzung					x				x
	unter 60 Jahre		unter 65 Jahre							
	über 60 Jahre		über 65 Jahre							
14.	Hilfen zur Förderung der Verständigung mit der Umwelt				§ 55 (2) Nr. 4 SGB IX					
14.1	ambulante Leistungen						x			
14.2	teilstationäre Leistungen					x				x
14.3	stationäre Leistungen					x				x
15.	Hilfen zur Teilhabe am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben				§ 55 (2) Nr. 7 SGB XI					
15.1	ambulante Leistungen						x			
15.2	teilstationäre Leistungen					x				x
15.3	stationäre Leistungen					x				x

Land: Rheinland-Pfalz				üöTrSH: Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Mainz				Stand: 31.03.2017				
Bezeichnung der Leistung					Rechtsgrundlage			üöTrSH	öTrSH	öTrSH quot. System	keine Leistungen	öTrSH Delegation
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)		
16.	Hilfen zur Beschaffung, Umbau, Ausstattung und Erhaltung einer behindertengerechten Wohnung				§ 55 (2) Nr. 5 SGB IX		x					
II. Hilfe zur Pflege					7. Kapitel SGB XII							
1.	Pflegegeld				§ 64a SGB XII		x					
2.	ambulante (ergänzende) Pflegeleistungen				§ 64b - § 64d, § 64i SGB XII		x					
3.	weitere angemessene Leistungen für Pflegepersonen				§ 64f SGB XII		x					
4.	Tagespflege/Nachtpflege				§ 64g SGB XII							
	x ohne Altersbegrenzung					x				x		
	unter 60 Jahre		unter 65 Jahre									
	über 60 Jahre		über 65 Jahre									
5.	Kurzzeitpflege				§ 64h SGB XII							
	x ohne Altersbegrenzung					x				x		
	unter 60 Jahre		unter 65 Jahre									
	über 60 Jahre		über 65 Jahre									
6.	stationäre Pflegeleistungen				§ 65 SGB XII							
	x ohne Altersbegrenzung					x				x		
	unter 60 Jahre		unter 65 Jahre									
	über 60 Jahre		über 65 Jahre									
7.	Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes				§ 64e							
III. Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten					8. Kapitel SGB XII							
	ambulante Beratungsangebote						x					
	ambulante Leistungen					x				x		
	teilstationäre Leistungen											
	x ohne Altersbegrenzung					x				x		
	unter 60 Jahre		unter 65 Jahre									
	über 60 Jahre		über 65 Jahre									
	stationäre Leistungen											
	x ohne Altersbegrenzung					x				x		
	unter 60 Jahre		unter 65 Jahre									
	über 60 Jahre		über 65 Jahre									
IV. Blindenhilfe					9. Kapitel SGB XII							
	x	nach SGB XII		x	nach Landesrecht	x				x		
V. sonstige Zuständigkeiten												
1.	Zuständigkeit für Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen				§§ 75 ff. SGB XII							

Land: Rheinland-Pfalz				üöTrSH: Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Mainz				Stand: 31.03.2017		
Bezeichnung der Leistung					Rechtsgrundlage	üöTrSH	öTrSH	öTrSH quot. System	keine Leistungen	öTrSH Delegation
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1.1	Vereinbarungen für ambulante Leistungen						x			
1.2	Vereinbarungen für teilstationäre Leistungen					x				
1.3	Vereinbarungen für stationäre Leistungen					x				
2.	Zuständigkeit für Vereinbarungen in der Pflege nach dem SGB XI									
2.1	Abschluss von Versorgungsverträgen				§ 73 SGB XI	x	x			
2.2	Rahmenverträge über die pflegerische Versorgung				§ 75 (1) SGB XI	x	x			
2.3	Vergütungsvereinbarung der ambulanten Pflegeleistungen				§ 89 (2) SGB XI	x	x			
2.4	Pflegesatzverfahren für stationäre Pflegeheime				§§ 85, 86 SGB XI	x	x			
2.5	Landesbehörde für Investitionskosten				§ 82 (3 und 4) SGB XI	x	x			

Fußnoten: