

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 2/19
LVerfG 3/19
LVerfG 1/20

Verkündet am: 19. August 2021
Lohmann, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In den Verfahren über die kommunalen Verfassungsbeschwerden

I. LVerfG 2/19

Landkreis Ludwigslust-Parchim,
vertreten durch den Landrat,
Postfach 12 63,
19362 Parchim

- Beschwerdeführer zu 1. -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte ...,

Äußerungsberechtigte gemäß § 56 LVerfGG M-V:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

Prozessbevollmächtigter:

...

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium,
Puschkinstraße 19-21,
19055 Schwerin

Prozessbevollmächtigter:

...

gegen landesgesetzliche Bestimmungen zur Durchführung der SGB IX und XII,

II. LVerfG 3/19

der Hanse- und Universitätsstadt Rostock,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Neuer Markt 1,
18055 Rostock

- Beschwerdeführerin zu 2. -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte ...,

Äußerungsberechtigte gemäß § 56 LVerfGG M-V:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

Prozessbevollmächtigter:

...

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium,
Puschkinstraße 19-21,
19055 Schwerin

Prozessbevollmächtigter:

...

**gegen landesgesetzliche Bestimmungen zur Durchführung der SGB IX und XII
sowie gegen das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes
Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Februar 2018**

III. LVerfG1/20

der Landeshauptstadt Schwerin,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Am Packhof 2-6,
19053 Schwerin

- Beschwerdeführerin 3. -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte ...,

Äußerungsberechtigte gemäß § 56 LVerfGG M-V:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

Prozessbevollmächtigter:

...

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium,
Puschkinstraße 19-21,
19055 Schwerin

Prozessbevollmächtigter:

...

gegen landesgesetzliche Bestimmungen zur Durchführung der SGB IX und XII

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Köster-Flachsmeyer,
die Vizepräsidentin Dr. Lehmann-Wandschneider,
den Richter Wähner,
den Richter Rüscher,
den Richter Prof. Dr. Classen,
den Richter Tränkmann und
den Richter Hanenkamp

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

20. Mai 2021

für Recht erkannt:

1. § 15 des Gesetzes zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Landesausführungsgesetz SGB IX – AG SGB IX M-V) vom 16. Dezember 2019 (GVOBl. M-V, S. 796) sowie § 19a Abs. 1 zweiter Spiegelstrich des Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Landesausführungsgesetz SGB XII – AG SGB XII M-V) vom 20. Dezember 2004 (GVOBl. M-V, S. 546) in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes vom 16. Dezember 2019 (GVOBl. M-V, S. 796) sind mit Art. 72 Abs. 3 Satz 2 der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V) unvereinbar.
2. Bis zur Neuregelung, die der Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2022 für den vollen Geltungszeitraum der Normen zu treffen hat, sind diese Vorschriften weiter anwendbar.
3. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2. zurückgewiesen und die der Beschwerdeführerin zu 3. verworfen.
4. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1. wird verworfen.
5. Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat den Beschwerdeführern zu 2. und 3. ihre Auslagen zu einem Drittel zu erstatten; im Übrigen werden Auslagen nicht erstattet.

Gründe:

A.

I.

- 1 1. Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerden ist die Umsetzung des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23.12.2016 (BGBl. I 3234) durch das Land Mecklenburg-Vorpommern in Form der Übertragung der dort vorgesehenen Aufgaben und der Regelung der damit verbundenen Kostenerstattung für die Beschwerdeführer.
- 2 Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde das Recht der staatlichen Hilfen für Menschen mit Behinderungen grundlegend umgestaltet. Die bisherige Trennung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen wurde aufgegeben; die Hilfen werden wesentlich stärker personalisiert und individualisiert. Dabei soll bei der Entscheidung über die Leistungen und bei der Ausführung der Leistungen zur Teilhabe den berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten entsprochen werden (§ 8 Abs. 1 SGB IX n.F.). Institutionell waren zudem bislang alle Leistungen der Sozialhilfe zugeordnet (SGB XII). Durch die Neuregelung wird getrennt einerseits zwischen den spezifischen, auf Menschen mit Behinderungen ausgerichteten, diesen eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichenden Leistungen, die im SGB IX geregelt sind, und andererseits den weiterhin im SGB XII geregelten existenzsichernden Leistungen, die für alle Menschen gleichermaßen in Betracht kommen.
- 3 Im Einzelnen sind folgende Bestimmungen von besonderer Bedeutung:
§ 5 SGB IX lautet:

„Zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft werden erbracht:
1. Leistungen zur medizinischen Rehabilitation,
2. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben,
3. unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen,
4. Leistungen zur Teilhabe an Bildung und
5. Leistungen zur sozialen Teilhabe.“

Rehabilitationsträger sind nach § 6 Abs. 1 SGB IX:

4

- „1. die gesetzlichen Krankenkassen für Leistungen nach § 5 Nummer 1 und 3,
2. die Bundesagentur für Arbeit für Leistungen nach § 5 Nummer 2 und 3,
3. die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung für Leistungen nach § 5 Nummer 1 bis 3 und 5; für Versicherte nach § 2 Absatz 1 Nummer 8 des Siebten Buches die für diese zuständigen Unfallversicherungsträger für Leistungen nach § 5 Nummer 1 bis 5,
4. die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung für Leistungen nach § 5 Nummer 1 bis 3, der Träger der Alterssicherung der Landwirte für Leistungen nach § 5 Nummer 1 und 3,
5. die Träger der Kriegsopferversorgung und die Träger der Kriegsopferfürsorge im Rahmen des Rechts der sozialen Entschädigung bei Gesundheitsschäden für Leistungen nach § 5 Nummer 1 bis 5,
6. die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Leistungen nach § 5 Nummer 1, 2, 4 und 5 sowie
7. die Träger der Eingliederungshilfe für Leistungen nach § 5 Nummer 1, 2, 4 und 5.“

§ 19 SGB IX lautet:

5

- „(1) Soweit Leistungen verschiedener Leistungsgruppen oder mehrerer Rehabilitationsträger erforderlich sind, ist der leistende Rehabilitationsträger dafür verantwortlich, dass er und die nach § 15 beteiligten Rehabilitationsträger im Benehmen miteinander und in Abstimmung mit den Leistungsberechtigten die nach dem individuellen Bedarf voraussichtlich erforderlichen Leistungen hinsichtlich Ziel, Art und Umfang funktionsbezogen feststellen und schriftlich oder elektronisch so zusammenstellen, dass sie nahtlos ineinandergreifen.
- (2) Der leistende Rehabilitationsträger erstellt in den Fällen nach Absatz 1 einen Teilhabeplan innerhalb der für die Entscheidung über den Antrag maßgeblichen Frist. Der Teilhabeplan dokumentiert
1. den Tag des Antragesingangs beim leistenden Rehabilitationsträger und das Ergebnis der Zuständigkeitsklärung und Beteiligung nach den §§ 14 und 15,
 2. die Feststellungen über den individuellen Rehabilitationsbedarf auf Grundlage der Bedarfsermittlung nach § 13,
 3. die zur individuellen Bedarfsermittlung nach § 13 eingesetzten Instrumente,
 4. die gutachterliche Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit nach § 54,
 5. die Einbeziehung von Diensten und Einrichtungen bei der Leistungserbringung,
 6. erreichbare und überprüfbare Teilhabeziele und deren Fortschreibung,
 7. die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts nach § 8, insbesondere im Hinblick auf die Ausführung von Leistungen durch ein Persönliches Budget,
 8. die Dokumentation der einvernehmlichen, umfassenden und trägerübergreifenden Feststellung des Rehabilitationsbedarfs in den Fällen nach § 15 Absatz 3 Satz 1,
 9. die Ergebnisse der Teilhabeplankonferenz nach § 20,
 10. die Erkenntnisse aus den Mitteilungen der nach § 22 einbezogenen anderen öffentlichen Stellen und
 11. die besonderen Belange pflegender Angehöriger bei der Erbringung von Leistungen der medizinischen Rehabilitation.

Wenn Leistungsberechtigte die Erstellung eines Teilhabeplans wünschen und die Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht vorliegen, ist Satz 2 entsprechend anzuwenden.

(3) Der Teilhabeplan wird entsprechend dem Verlauf der Rehabilitation angepasst und darauf ausgerichtet, den Leistungsberechtigten unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles eine umfassende Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zügig, wirksam, wirtschaftlich und auf Dauer zu ermöglichen. Dabei sichert der leistende Rehabilitationsträger durchgehend das Verfahren. Die Leistungsberechtigten können von dem leistenden Rehabilitationsträger Einsicht in den Teilhabeplan oder die Erteilung von Ablichtungen nach § 25 des Zehnten Buches verlangen.

(4) Die Rehabilitationsträger legen den Teilhabeplan bei der Entscheidung über den Antrag zugrunde. Die Begründung der Entscheidung über die beantragten Leistungen nach § 35 des Zehnten Buches soll erkennen lassen, inwieweit die im Teilhabeplan enthaltenen Feststellungen bei der Entscheidung berücksichtigt wurden.

(5) Ein nach § 15 beteiligter Rehabilitationsträger kann das Verfahren nach den Absätzen 1 bis 3 anstelle des leistenden Rehabilitationsträgers durchführen, wenn die Rehabilitationsträger dies in Abstimmung mit den Leistungsberechtigten vereinbaren. Die Vorschriften über die Leistungsverantwortung der Rehabilitationsträger nach den §§ 14 und 15 bleiben hiervon unberührt.

(6) Setzen unterhaltssichernde Leistungen den Erhalt von anderen Leistungen zur Teilhabe voraus, gelten die Leistungen im Verhältnis zueinander nicht als Leistungen verschiedener Leistungsgruppen im Sinne von Absatz 1.“

6 § 94 SGB IX lautet auszugsweise:

„(1) Die Länder bestimmen die für die Durchführung dieses Teils zuständigen Träger der Eingliederungshilfe.

(2) Bei der Bestimmung durch Landesrecht ist sicherzustellen, dass die Träger der Eingliederungshilfe nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Erfüllung dieser Aufgaben geeignet sind. Sind in einem Land mehrere Träger der Eingliederungshilfe bestimmt worden, unterstützen die obersten Landessozialbehörden die Träger bei der Durchführung der Aufgaben nach diesem Teil. Dabei sollen sie insbesondere den Erfahrungsaustausch zwischen den Trägern sowie die Entwicklung und Durchführung von Instrumenten zur zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen und der Qualitätssicherung einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen fördern.“

7 Für den personellen Aufwand schreibt § 97 SGB IX vor:

„Bei der Durchführung der Aufgaben dieses Teils beschäftigen die Träger der Eingliederungshilfe eine dem Bedarf entsprechende Anzahl an Fachkräften aus unterschiedlichen Fachdisziplinen. Diese sollen

1. eine ihren Aufgaben entsprechende Ausbildung erhalten haben und insbesondere über umfassende Kenntnisse
 - a) des Sozial- und Verwaltungsrechts,
 - b) über den leistungsberechtigten Personenkreis nach § 99 oder
 - c) von Teilhabebedarfen und Teilhabebarrieren verfügen,
2. umfassende Kenntnisse über den regionalen Sozialraum und seine

Möglichkeiten zur Durchführung von Leistungen der Eingliederungshilfe haben sowie

3. die Fähigkeit zur Kommunikation mit allen Beteiligten haben.

Soweit Mitarbeiter der Leistungsträger nicht oder nur zum Teil die Voraussetzungen erfüllen, ist ihnen Gelegenheit zur Fortbildung und zum Austausch mit Menschen mit Behinderungen zu geben. Die fachliche Fortbildung der Fachkräfte, die insbesondere die Durchführung der Aufgaben nach den §§ 106 und 117 umfasst, ist zu gewährleisten.“

Das BTHG ist nach seinem Art. 26 in vier Stufen gestaffelt in Kraft getreten. Von den 8
im vorliegenden Verfahren relevanten Neuregelungen der Eingliederungshilfe im
SGB IX sind dessen Teil 1 (§§ 1 bis 89) sowie § 94 Abs. 1 und §§ 113 ff. SGB IX am
01.01.2018 in Kraft getreten, das materielle Eingliederungsrecht nach §§ 95 ff. SGB
IX demgegenüber erst am 01.01.2020.

In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/9522, S.7) wurde angeführt, dass sich für 9
die Länder und Gemeinden ein Zusatzaufwand in Höhe von 30 Mio. Euro (in 2017),
von 119 Mio. Euro (in 2018), von 154 Mio. Euro (in 2019) und von 50 Mio. Euro (in
2020) ergebe.

Speziell zu § 97 SGB IX n.F. führt die Begründung aus: 10

„Die für das Recht der Sozialhilfe geltende Vorschrift des § 6 SGB XII ist im
Rahmen der Reform der Eingliederungshilfe umfassend weiterzuentwickeln. Die
Ziele der Eingliederungshilfe lassen sich in der Praxis nur verwirklichen, wenn
geeignete Fachkräfte in ausreichender Zahl hierfür eingesetzt werden. Die
personenzentrierte Ausgestaltung der Leistungen der Eingliederungshilfe setzt
eine umfassende Qualifikation der Mitarbeiter des Leistungsträgers sowie deren
genaue Kenntnis des regionalen Sozialraums voraus. Vor diesem Hintergrund
haben die Leistungsträger Fachkräfte aus unterschiedlichen Fachdisziplinen zu
beschäftigen. Das neue Bedarfsermittlungs- und -feststellungsverfahren wird je
nach Leistungsträger die Akquise von zusätzlichem Personal und deren weitere
Qualifizierung erfordern. ... Die Regelung in Satz 4 folgt den gestiegenen
Anforderungen an die Fachkräfte. Entsprechend der besonderen Bedeutung der
Beratung und Unterstützung gemäß § 106 sowie der Gesamtplanung gemäß
Kapitel 7 sollen die Fachkräfte in diesen beiden Bereichen fortgebildet werden.“

2. Im Januar 2018 beschloss der Landtag von M-V das Gesetz zur Änderung des 11
Landesausführungsgesetzes SGB XII (GVObI. M-V 2018, S. 38). In seinem Art. 5
enthielt dieses Gesetz das „Gesetz zur Bestimmung der für die Durchführung des
Zweiten Teils des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Träger der
Eingliederungshilfe und der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen
bei den Rahmenverträgen“, nachfolgend „Bestimmungsgesetz“ genannt. Dessen § 1

lautet:

„Als für die Durchführung des Zweiten Teils des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Träger der Eingliederungshilfe werden nach § 94 Absatz 1 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch die Landkreise und kreisfreien Städte bestimmt. Diese führen die Aufgabe der Eingliederungshilfe als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis aus.“

12 In der Begründung des Gesetzentwurfes (LT-Drs. 7/1122) heißt es zu dieser Norm:

„Damit wird § 94 Absatz 1 SGB IX (in der Fassung ab 1. Januar 2018) und die Forderung der kommunalen Ebene nach einer frühzeitigen gesetzlichen Regelung zur Bestimmung der zuständigen Träger der Eingliederungshilfe umgesetzt. Weitere in Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes notwendige landesgesetzliche Anpassungen werden in den Jahren 2018 und 2019 in enger Abstimmung mit allen Beteiligten auf den Weg gebracht.“ (S. 4)

13 Zu den finanziellen Auswirkungen heißt es dort (S. 5):

„Ob und inwieweit es mit Art. 5 gegenüber der bestehenden Aufgabenwahrnehmung zu einem zusätzlichen Vollzugsaufwand bei den Landkreisen und kreisfreien Städten kommen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt weder konkret festgestellt noch im Einzelnen beziffert werden. Die Aufgabe der Eingliederungshilfe nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte schon jetzt in ihrer Funktion als Sozialhilfeträger wahr, da bis zum 31. Dezember 2019 die Eingliederungshilfe im Sechsten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch geregelt ist. Soweit mit der in Art. 1 des Gesetzentwurfes vorgesehenen landesrechtlichen Umsetzung von § 136 SGB XII zusätzlicher Vollzugsaufwand bei den Landkreisen und kreisfreien Städten verbunden sein sollte, stehen diesem die bisher nicht gewährten Erstattungsbeträge des Bundes gegenüber, die den Verwaltungsaufwand mindestens decken. Im Übrigen entsteht durch die in Art. 1 des Gesetzentwurfes vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen kein zusätzlicher Vollzugsaufwand.“

14 Das Gesetz zur Bestimmung der Träger der Eingliederungshilfe trat rückwirkend zum 01.01.2018 in Kraft (Art. 7 Abs. 3 des genannten Gesetzes zur Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB XII).

15 Im Februar 2018 änderte der Landtag außerdem das Finanzausgleichsgesetz M-V (FAG M-V, GVOBl. M-V 2018, S. 54). Art. 1 Nr. 3 änderte § 10 FAG M-V dahingehend, dass der dort geregelte Zuweisungsbetrag in Höhe von zuvor 225 100 000 Euro auf 216 700 000 Euro abgesenkt wurde. Zugleich senkte dessen Art. 1 Nr. 7 den in § 15 Abs. 3 geregelten Betrag von 36 800 000 Euro auf 34 200 000 Euro.

Am 12.12.2019 beschloss der Landtag das Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (GVOBl. M-V S. 796). In seinem Art. 1 beinhaltet dieses Gesetz das Landesausführungsgesetz SGB IX (AG SGB IX M-V), das am 01.01.2020 in Kraft getreten ist. Nach Maßgabe von Art. 2 – rückwirkend in Kraft gesetzt zum 01.01.2018 – wurde in das Landesausführungsgesetz SGB XII (AG SGB XII M-V) der § 19a eingefügt. Art. 3 enthielt weitere Änderungen des AG SGB XII M-V, die anders als § 19a aber erst zum 01.01.2020 in Kraft traten. Das in 2018 beschlossene Gesetz zur Bestimmung des Trägers der Eingliederungshilfe wurde mit Wirkung zum 01.01.2020 aufgehoben (Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes zur Umsetzung des BTHG).

§ 2 AG SGB IX M-V lautet: 17

„(1) Eingliederungshilfeträger sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie führen die Eingliederungshilfe als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis aus.

(2) Zentrale Stelle der Eingliederungs- und Sozialhilfeträger ist der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern. Er führt im Bereich der Eingliederungshilfe die im Zusammenhang mit der Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch und dieses Gesetzes zentral wahrzunehmenden Aufgaben nach § 4 Absatz 2 und 3 durch.

(3) Oberste Landessozialbehörde ist das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung.“

§ 12 AG SGB IX M-V lautet: 18

„(1) Das Land erstattet den Eingliederungshilfeträgern jeweils anteilig die Jahresnettoauszahlungen für die Leistungen nach Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch. Jahresnettoauszahlungen sind die jährlichen Auszahlungen für die vorgenannten Leistungen, soweit diese nicht von vorrangigen Kostenträgern übernommen werden, abzüglich aller im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung und der Aufgabenerfüllung entstehenden Einzahlungen. Hierzu zählen auch Einzahlungen von anderen Kostenträgern und sonstige finanzielle Beteiligungen an den Kosten der Eingliederungshilfe, insbesondere aus anderen öffentlichen Haushalten oder aufgrund anderer vorrangiger gesetzlicher Leistungen.

(2) Der Anteil des Landes (Zielquoten) entspricht den in § 17 Absatz 2 Satz 1 des Landesausführungsgesetzes SGB XII geregelten Anteilen. Die jeweiligen Beträge werden auf volle Eurobeträge gerundet.“

Ergänzend dazu enthält § 13 AG SGB IX M-V Regelungen zum Auszahlungsverfahren, zu Abschlagszahlungen und zum Abrechnungsverfahren. 19

§ 15 AG SGB IX M-V lautet: 20

„(1) Das Land gewährt den Eingliederungshilfeträgern ab dem Jahr 2020 pauschal einen Mehrbelastungsausgleich in Umsetzung des

Bundesteilhabegesetzes in Höhe von 4 228 000 Euro.

(2) Die Verteilung der vorgenannten Mittel erfolgt ab dem Jahr 2022 nach dem Verhältnis der Anteile der Eingliederungshilfeträger an der Zahl der Leistungsbezieher im 2. Teil des Neunten Buches Sozialgesetzbuch in Mecklenburg-Vorpommern im Laufe des vorvergangenen Jahres. In den Jahren 2020 und 2021 erfolgt die Verteilung der vorgenannten Mittel nach dem Verhältnis der Anteile der Eingliederungshilfeträger an der Zahl der Leistungsbezieher im sechsten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in Mecklenburg-Vorpommern im Laufe des vorvergangenen Jahres. Grundlage für die Berechnung sind die amtlichen Statistiken des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern.

(3) Die Ausgleichsleistungen werden durch die oberste Landessozialbehörde jeweils zur Mitte eines Quartals in Höhe von einem Viertel des Jahresbetrages ausbezahlt. Die Auszahlungsbeträge werden auf volle Eurobeträge gerundet.

(4) Der erforderliche Vollzugsaufwand in Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes und die Höhe der pauschalen Erstattung werden durch das Land gemäß § 18 evaluiert.“

21 § 18 AG SGB IX M-V lautet:

„Die oberste Landessozialbehörde erstellt bis zum 31. Dezember 2023 einen Bericht, der die tatsächliche Leistungsentwicklung einschließlich der sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Nettoauszahlungen der Eingliederungshilfeträger für die Aufgabenwahrnehmung nach Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch evaluiert. Gegenstand der Evaluation ist auch die Angemessenheit der Kostenausgleichsregelungen nach Abschnitt 3. Besonders einbezogen werden hierbei die finanziellen Auswirkungen einschließlich notwendiger zusätzlicher oder verminderter Personal- und Sachkosten der

1. veränderten Einkommens- und Vermögensanrechnung,
2. Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter,
3. Leistungskataloge für die Soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung,
4. Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt,
5. Teilhabeplanverfahren und Gesamtplanverfahren und der
6. Einführung von Frauenbeauftragten in Werkstätten für behinderte Menschen.

Die Eingliederungshilfeträger sind zur Mithilfe verpflichtet. Die Einzelheiten der Evaluation und die zu erhebenden Daten werden durch die oberste Landessozialbehörde durch Runderlass geregelt.

Dieser Bericht bildet mit dem Bericht nach § 22 Absatz 2 des Landesausführungsgesetzes SGB XII und einer Zusammenfassung und Wertung der Ergebnisse einen Gesamtbericht. Dieser Gesamtbericht ist dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern, dem Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern sowie allen Eingliederungshilfeträgern und der Landesarbeitsgemeinschaft nach § 3 Absatz 3 zur Kenntnisnahme zu übergeben.“

22 § 19a AG SGB XII M-V lautet:

„(1) Zum Ausgleich für den erhöhten Erfüllungsaufwand in Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, gewährt das Land den Sozialhilfeträgern für

- das Jahr 2018 pauschal 1 540 000,00 Euro und für
- das Jahr 2019 pauschal 2 590 000,00 Euro.

(2) Das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Europa und dem Finanzministerium, im Benehmen mit den Eingliederungshilfeträgern und nach Zustimmung des Innen- und Europaausschusses und des Sozialausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern die Verteilung der Beträge nach Absatz 1 durch Rechtsverordnung zu regeln. Die Verteilung der Finanzmittel erfolgt belastungsorientiert. Die Eingliederungshilfeträger können hierzu einen gemeinsamen Vorschlag unterbreiten.

(3) Der erforderliche Vollzugaufwand in Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes wird durch das Land gemäß § 21 untersucht.“

§ 21 AG SBG XII M-V lautet:

23

„(1) Die Erfüllung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und diesem Gesetz durch die Sozialhilfeträger wird jährlich durch die oberste Landessozialbehörde untersucht. In die Untersuchung werden insbesondere folgende Bereiche einbezogen:

1. die Entwicklung der Fallzahlen der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfen nach dem dritten, fünften und siebten bis neunten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und die hierfür entstandenen Sozialhilfenettoauszahlungen in den einzelnen Hilfebereichen,
2. die Personal- und Sachkostenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern,
3. die zur Erreichung der Ziele des § 1 durchgeführten Modelle und Maßnahmen, einschließlich der von den Sozialhilfeträgern und der zentralen Stelle ergriffenen Steuerungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Angebotsteuerung und
4. die Umsetzung der Fachaufsicht durch die oberste Landessozialbehörde. Grundlage sind insbesondere die Meldungen der Sozialhilfeträger nach § 18 Absatz 3, die amtlichen Statistiken des Statistischen Bundesamtes, des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern und die Erhebungen nach Absatz 2. Die Ergebnisse der Untersuchung werden allen Sozialhilfeträgern und den Mitgliedern des Beirats nach § 3 Absatz 3 übersandt.

(2) Die für die Untersuchung nach Absatz 1 von den Sozialhilfeträgern vorzulegenden Daten legt die oberste Landessozialbehörde nach Anhörung der kommunalen Landesverbände fest. Art und Umfang der vorzulegenden Daten sind den Sozialhilfeträgern rechtzeitig vor Beginn des Erhebungszeitraumes schriftlich mitzuteilen.

(3) Die Sozialhilfeträger sind verpflichtet, die nach Absatz 2 festgelegten Daten zu erheben, Auskünfte zu erteilen und diese der obersten Landessozialbehörde oder einer von ihr mit der Datenerhebung und -auswertung beauftragten Stelle oder Organisation spätestens zum 31. Mai des Folgejahres zuzuleiten.

(4) Die oberste Landessozialbehörde kann nach Maßgabe des Haushaltes in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden die Beschreibung, Erhebung und Auswertung der Daten nach Absatz 3 für ein oder mehrere Jahre an eine andere Stelle oder Organisation vergeben.“

- 24 Bei Einbringung des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Landtag (LT-Drs. 7/3695) wurde darauf hingewiesen, dass mit den Kreisen und kreisfreien Städten Verhandlungen über die Auswirkungen des Konnexitätsprinzips geführt worden seien, die jedoch nicht zum Abschluss gekommen seien. Der Vorschlag stehe daher unter dem Vorbehalt dieser Verhandlungen. Die Gesetzesbegründung verwies hinsichtlich der in § 15 AG SGB IX M-V und § 19a AG SGB XII M-V genannten Zahlen auf eine übereinstimmende Einschätzung des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung sowie des Finanzministeriums zu den voraussichtlichen Kosten, ohne diese im Einzelnen näher zu erläutern (a.a.O., S. 4, vgl. auch S. 43). Vielmehr wurde angekündigt, dass Ergebnisse der Konnexitätsgespräche mit den Kreisen dem Landtag mitgeteilt würden.
- 25 Die Gesetzesbegründung bezog sich auf einen gemeinsamen Vermerk des Sozialministeriums und des Finanzministeriums vom 30.04.2019. Dort wird auf eine Untersuchung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik aus dem Jahre 2015 verwiesen, die auch im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes herangezogen worden war. Darin wird für Mecklenburg-Vorpommern ein Bedarf von insgesamt 22 zusätzlichen Stellen errechnet. Ausweislich des Vermerks der Landesministerien komme man bei gleichzeitiger Annahme von Entlastungen ggfs. nur zu einem Mehrbedarf von 10 Stellen. Allerdings sei damit der Bedarf nicht vollständig erfasst. Daher sei „das Land abweichend von den Berechnungen des Bundes bereit, ab dem Jahr 2019 37 und ab dem Jahr 2020 15 weitere Stellen zusätzlich zu finanzieren.“ Als Aufwand pro Stelle wird dabei einschließlich der Sachkosten ein Betrag von 70.000 Euro zugrundegelegt. Begründungen zur Zahl „37“ sowie zum Betrag von 70.000 Euro sind dem Vermerk nicht zu entnehmen.
- 26 Im Gesetzgebungsverfahren brachten die angehörten kommunalen Spitzenverbände vor, der Ersatz für den Verwaltungsaufwand sei deutlich zu niedrig angesetzt. Der Landkreistag nannte konkret die Zahl von 368 Stellen, die zudem höherwertig als vom Land angenommen anzusetzen seien (siehe LT-Drs. 7/4462, S. 15). Die Konnexitätsgespräche führten bis zum Gesetzesbeschluss im Dezember 2019 nicht zu einer Einigung. Darauf beschloss der Landtag mit der endgültigen Fassung des Gesetzes auch eine Aufforderung an die Landesregierung, die Konnexitätsgespräche fortzusetzen und ggf. einen Antrag zur Änderung der gesetzlichen Regelungen in den Landtag einzubringen.

Mit dem – vom Landtag angenommenen – Änderungsantrag vom 11.12.2019 (LT- 27
Drs. 7/4557) wurde unter anderem der Gesamtbetrag für den
Mehrbelastungsausgleich ab dem Jahr 2020 in § 15 Abs. 1 AG SGB IX M-V von
ursprünglich 3,64 Mio. Euro auf 4,228 Mio. Euro erhöht. Zur Begründung wurde im
Änderungsantrag im Wesentlichen ausgeführt, Ziel sei ein Personalschlüssel in der
Eingliederungshilfe von durchschnittlich 120,0 Leistungsbeziehern pro Mitarbeiter –
umgerechnet auf Vollzeitäquivalente – statt bisher durchschnittlich 161,9
Leistungsbeziehern. Damit gehe das Land über den in Niedersachsen zugrunde
gelegten Fallzahlschlüssel von 150 Fällen je Mitarbeiter/in hinaus. Bei Brutto-
Personalausgaben von 70.000 Euro pro Mitarbeiter – umgerechnet auf
Vollzeitäquivalente – und unter Einbeziehung von gleichzeitigen Entlastungen ergebe
sich ein Ausgleich von 4,228 Mio. Euro jährlich.

II.

1. Der Beschwerdeführer zu 1. hat durch Schriftsatz vom 25.01.2019, eingegangen 28
bei Gericht am gleichen Tag, Verfassungsbeschwerde gegen § 1 des Gesetzes zur
Bestimmung der für die Durchführung des 2. Teils des IX. Buches Sozialgesetzbuch
zuständigen Träger der Eingliederungshilfe und der Interessenvertretung der
Menschen mit Behinderung bei den Rahmenverträgen vom 27.01.2018 (GVObI.
M-V, S. 42) erhoben.

Die angegriffene Norm verpflichte den Beschwerdeführer zu 1., insgesamt 38,5 neue 29
Stellen zu schaffen, ohne dass der durch Art. 72 Abs. 3 LV M-V geforderte Ausgleich
geregelt sei. Es seien bereits im Jahr 2018 zusätzliche Stellen geschaffen und
besetzt worden, unter anderem mit einer zusätzlichen Führungskraft. Insgesamt
seien im Gebiet des Beschwerdeführers zu 1. aktuell ca. 3.500 Fälle von
Leistungsberechtigten zu betreuen. Nach den Erfahrungen aus einem Thüringer
Modellprojekt könne ein Fallmanager durchschnittlich 100 bis 130 Fälle pro Jahr
bearbeiten. Dies führe, die 130 Fälle zugrunde gelegt, zu 72 neuen Stellen im
Bereich des Beschwerdeführers zu 1. Gehe man davon aus, dass es sich bei 20 %
der Fälle um komplexe Fälle handle, bei denen ein Bearbeitungsschlüssel von 1:50
erforderlich sei, seien 14 weitere Stellen erforderlich. Hinzu kämen insgesamt 3
zusätzliche Führungskräfte.

- 30 Der Beschwerdeführer zu 1. meint, er sei beschwerdebefugt. Der Landesgesetzgeber habe dem Beschwerdeführer zu 1. schon mit dem Bestimmungsgesetz vom 27.01.2018 eine zusätzliche Aufgabe zugewiesen, ohne gleichzeitig eine finanzielle Ausgleichsregelung zu erlassen.
- 31 Die Beschwerde sei auch begründet. Vorliegend habe der Landesgesetzgeber eine neue Aufgabe geschaffen, weil das BTHG völlig neue Standards im Bereich der Betreuung von Menschen mit Behinderungen vorsehe. Dies stelle im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV eine ausgleichspflichtige (neue) Aufgabe dar. Dass der Bund den neuen Maßstab gesetzt habe, ändere daran nichts. Diese Aufgabe sei in wichtigen Teilen bereits ab dem 01.01.2018 wahrzunehmen gewesen. Dies betreffe das neue Teilhabeplanverfahren sowie die bereits vor Inkrafttreten der neuen Standards notwendige Klärung der Anspruchsberechtigungen. Beschließe der Gesetzgeber eine Regelung ohne Konnexitätsregelung, sei dieses Gesetz der richtige Beschwerdegegenstand. Die Mehrbelastung sei dargelegt. Zugleich habe es nicht gleichzeitig eine entsprechende Ausgleichsregelung gegeben. Das Argument des Landes, dass es zum derzeitigen Zeitpunkt die Kostenentwicklung nicht übersehen könne, sei unzutreffend. Im Gesetzgebungsverfahren sei an verschiedenen Stellen auf einen Mehraufwand hingewiesen worden.
- 32 Mit Schriftsatz vom 16.06.2020 hat der Beschwerdeführer zu 1. seine Verfassungsbeschwerde auf die Regelungen in § 19a AG SGB XII M-V und §§ 12, 15 AG SGB IX M-V erstreckt. Wegen der engen Verbindung der angegriffenen Normen mit dem ursprünglichen Streitgegenstand sei diese Erweiterung zulässig. In der Sache wird zunächst angeführt, dass die Regelung für die Jahre 2018 und 2019 zu spät komme. Für die Zeit ab 2020 sei die Prognose des Landes inhaltlich unzutreffend. Der mit dem Gesetz verbundene Aufwand sei deutlich höher als vom Land angenommen. Ferner sei das entsprechende Gesetzgebungsverfahren formell zu beanstanden. Man hätte die zentralen Überlegungen zum notwendigen finanziellen Ausgleich nicht nur in einem im Gesetzgebungsverfahren nicht offen gelegten ministeriellen Vermerk anstellen dürfen. Zudem fehle es an einer angemessenen Auseinandersetzung mit den erheblich abweichenden Angaben der Leistungsträger zu dem mit dem Gesetz verbundenen Aufwand.

festzustellen, dass § 1 des Gesetzes zur Bestimmung der für die Durchführung des Zweiten Teils des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Träger der Eingliederungshilfe und der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung bei den Rahmenverträgen vom 27.01.2018 (GVOBl. M-V, S. 42) mit Art. 72 Abs. 3 LV M-V unvereinbar ist; sowie

festzustellen, dass § 19 a AG SGB XII M-V und §§ 12, 15 AG SGB IX M-V mit Art. 72 Abs. 3 LV M-V unvereinbar sind.

2. Die Beschwerdeführerin zu 2. hat mit Schreiben vom 25.01.2019, eingegangen am 28.01.2019, Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB XII und anderer Gesetze vom 27.01.2018 (GVOBl. M-V 2018, S. 38 ff.) sowie gegen das 2. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes M-V vom 14.02.2018 (GVOBl. M-V 2018, S. 54 ff.) Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie beruft sich dabei auf die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV M-V.

Sie behauptet, dass sich mit der gesetzlichen Regelung eine Reihe von zusätzlichen Aufgaben verbinde, die von ihr zu erledigen seien. Dabei habe sie Mehrausgaben in Höhe von 4.126.282,63 Euro, von denen 2.819.073,00 Euro durch zusätzlichen Leistungsaufwand und 1.307.209,63 Euro durch zusätzlichen Verwaltungsaufwand entstünden. Im Einzelnen habe sie Mehrausgaben beim Leistungsaufwand durch die Änderungen von § 60 SGB IX (300.000,00 Euro pro Jahr), § 61 SGB IX (Budget für Arbeit für 5 Plätze: 191.002,00 Euro), § 75 SGB IX (Teilhabe an Bildung für 5 Plätze: 111.600,00 Euro), 24 SGB XIII (Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten durch die Veränderungen beim Betreuungsschlüssel: 2.424.134,00 Euro). Zur neuen Eingliederungshilfe nach §§ 90 bis 150 SGB IX sei ebenfalls ein Mehraufwand anzunehmen. Schließlich sei auf Risiken im Bereich der rechtlich schwierigen Abgrenzung der Eingliederungshilfe von der Hilfe zur Pflege zu verweisen (§ 103 Abs. 2 SGB IX).

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehe bei der Betreuung des Budgets für Arbeit in Höhe von 115.707,18 Euro, bei der Betreuung der Teilhabe an Bildung in Höhe

von 30.814,93 Euro, für die Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für Behinderte in Höhe von 110.814,00 Euro sowie für die Verhandlungen der Landesrahmenverträge in Höhe von 124.535,05 Euro. Das ab dem 01.01.2018 zu praktizierende trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren führe zu einem – näher aufgeschlüsselten – Mehraufwand bei den Sachkosten in Höhe von 7.711,26 Euro sowie bei den Personalkosten in Höhe von 618.738,69 Euro. Durch die Anforderung des BTHG habe sich der Betreuungsschlüssel geändert. Bisher seien 2.686 Fälle von – auf Vollzeitäquivalente umgerechnet – 30 Mitarbeitern betreut worden. Dies entspreche einem Schlüssel von etwa 1:90, während künftig von einem Schlüssel von 1:50 auszugehen sei. Insoweit seien – näher aufgeführte – Sachkosten in Höhe von 249.047,60 Euro zu erwarten. Für Planung und Einführung des BTHG fielen in den Jahren 2017 und 2018 Verwaltungskosten in Höhe von 90.840,92 Euro an.

37 Als kreisfreie Stadt wende sie sich dagegen, dass der Landesgesetzgeber eine neue Aufgabe geschaffen habe, ohne eine entsprechende Ausgleichsregelung vorzusehen, wie sie von Art. 72 Abs. 2 LV gefordert sei. Die vorgelegten Zahlen belegten ihre Belastung. Die Subsidiarität stehe der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen.

38 Mit Schriftsatz vom 16.06.2020 hat die Beschwerdeführerin zu 2. ihre Verfassungsbeschwerde auf die § 19a AG SGB XII M-V und §§ 12, 15 AG SGB IX M-V erstreckt. Auf die inhaltlich übereinstimmenden Ausführungen des Beschwerdeführers zu 1. wird Bezug genommen.

39 Die Beschwerdeführerin zu 2. beantragt,

festzustellen, dass das Gesetz zur Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB XII und anderer Gesetze vom 27.01.2018 (GVOBl. M-V, S. 38) mit Art. 72 Abs. 3 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 LV M-V insoweit unvereinbar und damit nichtig ist, als keine gleichzeitigen Bestimmungen über die Deckung der Kosten für die Erfüllung der Verpflichtung als zuständiger Träger der Eingliederungshilfe nach § 94 Abs. 1 SGB IX getroffen wurden;

sowie

**festzustellen, dass das Zweite Gesetz zur Änderung des
Finanzausgleichsgesetzes vom 14.02.2018 (GVOBl. M-V, S. 54) mit Art. 72
Abs. 3 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 LV M-V insoweit unvereinbar und damit
nichtig ist, als es keinen entsprechenden Ausgleich der finanziellen
Mehrbelastungen schafft, die bei der Beschwerdeführerin durch die
Erfüllung der Verpflichtung als zuständiger Träger der
Eingliederungshilfe nach § 94 Abs. 1 SGB IX bewirkt werden;
sowie**

**festzustellen, dass § 19 a AG SGB XII M-V und §§ 12, 15 AG SGB IX M-V
mit Art. 72 Abs. 3 LV M-V unvereinbar sind.**

3. Mit Schriftsatz vom 16.10.2020, eingegangen am 21.10.2020, hat die 40
Beschwerdeführerin zu 3. ebenfalls Verfassungsbeschwerde gegen § 19a AG SGB
XII M-V und §§ 12, 15 AG SGB IX M-V erhoben.

Die Beschwerdeführerin zu 3. macht eine Verletzung des Konnexitätsprinzips nach 41
Art. 72 Abs. 3 LV M-V geltend und verweist zur Begründung auf die erhebliche
Steigerung der Kosten, die seit 2016 im Bereich der Eingliederungshilfe angefallen
seien. Für die Jahre 2018 und 2019 seien 54.700 Euro zusätzliche Kosten für die
Frauenbeauftragten in den Werkstätten für Behinderte angefallen. Vor allem aber
beständen nicht ausgeglichene Mehrbelastungen durch eine deutliche Steigerung
des ab 2020 in der Eingliederungshilfe erforderlichen Personalaufwandes. Statt
bisher 11 müssten nunmehr 21 Beschäftigte im Rahmen der Eingliederungshilfe tätig
werden. Den damit verbundenen zusätzlichen Kosten in Höhe von 776.909,12 Euro
im Jahr 2020 stehe lediglich eine Zuweisung in Höhe von 259.636,73 Euro
gegenüber. Weitere Steigerungen seien zu erwarten.

Die Beschwerdeführerin zu 3. beantragt, 42

**festzustellen, dass § 19 a des Gesetzes des Landes Mecklenburg-
Vorpommern zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
(Landesausführungsgesetz SGB XII – AG SGB XII M-V) vom 20.12.2004
(GVOBl. M-V, S. 546), in der Fassung der Änderung durch Artikel 3 des
Gesetzes vom 16.12.2019 (GVOBl. M-V, S. 796) und §§ 12, 15 des**

**Gesetzes zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch
(Landesausführungsgesetz SGB IX M-V – AG-SGB IX M-V) vom
16.12.2019 (GVOBl. M-V, S. 796) mit Art. 72 Abs. 3 LV M-V unvereinbar
sind.**

III.

- 43 Der Landtag hält die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2. bereits für unzulässig und die der Beschwerdeführer zu 1. - 3. für unbegründet. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2. sei unzulässig, weil sie sich nicht gegen den richtigen Beschwerdegegenstand richte. Wenn sich, wie dies vorliegend der Fall sei, eine Ausgleichsregelung in einem anderen Gesetz befinde und vorgebracht werde, dass diese unzureichend sei, müsse sich die Beschwerde gegen die (angeblich) nicht ausreichende Ausgleichsregelung richten, vorliegend gegen § 17 AG SGB XII M-V. Diese Norm sei vorliegend jedoch nicht angegriffen.
- 44 In jedem Fall seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet. Der Gesetzgeber habe bei Erlass des Bestimmungsgesetzes im Jahr 2018 einen konkreten Ausgleich nicht vornehmen können, weil entsprechende Zahlen nicht vorgelegen hätten. Auch die erforderlichen Abstimmungsprozesse mit den Kreisen und kreisfreien Städten seien zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich gewesen. Das Land sei hier wegen der bundesrechtlichen Vorgaben zu einer zügigen Gesetzgebung verpflichtet gewesen. Im Übrigen habe es eine spätere Regelung durchaus in Aussicht gestellt.
- 45 Gegen die Erweiterung der Verfassungsbeschwerde um die im Jahr 2019 beschlossenen Regelungen habe der Landtag keine prinzipiellen Bedenken. Allerdings halte er mangels ausreichender Darlegungen zur (Mehr-)Belastung der Beschwerdeführer die erweiterten Beschwerden für unzulässig. In jedem Fall aber seien alle drei Verfassungsbeschwerden gegen die Regelungen aus dem Dezember 2019 unbegründet. Insbesondere hätten die Kreise und kreisfreien Städte erbetene Informationen, die für eine valide Einschätzung erforderlich gewesen wären, nicht gegeben. Im Rahmen seiner Möglichkeiten habe der Gesetzgeber den Mehrbedarf seriös eingeschätzt.

IV.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden des Beschwerdeführers zu 1. sowie der Beschwerdeführerin zu 2. für unzulässig, in jedem Fall aber auch für unbegründet. Für die Jahre 2018 und 2019 gebe es mit § 17 Abs. 2 AG SGB XII M-V die bisherige Kostenerstattungsregel. Da die Aufgabenübertragung erst ab dem 01.01.2020 Wirkung entfaltet habe, könne es vorher auch keine weitergehenden Ausgleichsrechte der Beschwerdeführer geben. Außerdem fehle es am Rechtsschutzbedürfnis, weil den Beschwerdeführern zu 1. und 2. hätte klar sein müssen, dass weitere Regelungen folgen würden. Deswegen sei die Verfassungsbeschwerde zu früh erhoben worden. 46

Gegen eine als solche zulässige Ausdehnung der Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 1. und 2. spreche, dass eine unzulässige Verfassungsbeschwerde nicht in ihrem Gegenstand erweitert werden könne. 47

Darüber hinaus seien alle drei Verfassungsbeschwerden unbegründet. Für die Zeit bis Ende 2019 sei allenfalls der Bund für Leistungsausweitungen verantwortlich. Damit greife das Konnexitätsprinzip nicht. Außerdem sei das Land zum Zeitpunkt des Bestimmungsgesetzes nicht in der Lage gewesen, konkretere Zahlen vorzulegen. Ferner sei die notwendige Abstimmung mit den Kommunalverbänden damals noch nicht möglich gewesen. Im Übrigen habe das Land von vornherein anerkannt, dass ab dem 01.01.2020 ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt vorliege und dass rechtzeitig vorher eine entsprechende gesetzliche Regelung ergehen müsse. 48

Der Gesetzgeber habe im Rahmen des Möglichen eine Kostenschätzung vorgesehen. Angaben der kommunalen Seite hätte die Plausibilität gefehlt. Vor diesem Hintergrund sei die angenommene Kostenschätzung für die Regelungen in § 19a AG SGB XII M-V und in §§ 12, 15 AG SGB IX M-V nicht zu beanstanden. Bei verbleibenden Unsicherheiten sei auf die Evaluierungsklausel des § 18 AG SGB IX M-V zu verweisen. Schließlich seien die Regelungen deutlich kommunalfreundlicher als die vieler anderer Bundesländer. In der mündlichen Verhandlung ergänzte die Landesregierung, dass die Betreuungsrelation von 1:120, die der Berechnung der in § 15 AG SGB IX M-V vorgesehenen Summe zugrunde gelegt worden sei, dem zum SGB II anerkannten Betreuungsschlüssel entspreche. 49

B.

50 Die Verfassungsbeschwerden sind nur zum Teil zulässig. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin zu 2. ist zulässig, soweit sie sich gegen § 15 AG SGB IX M-V sowie gegen § 19a AG SGB XII M-V richtet. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin zu 3. ist zulässig, soweit sie sich gegen § 15 AG SGB IX MV richtet. Im Übrigen sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig.

I.

51 Die Verfassungsbeschwerden sind als kommunale Verfassungsbeschwerden nach Art. 53 Nr. 8 LV M-V, § 11 Abs. 1 Nr. 10 LVerfGG M-V statthaft. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden wegen Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach den Art. 72 bis 75 LV M-V durch ein Landesgesetz. Als Landkreis (Beschwerdeführer zu 1.) sowie als kreisfreie Städte (Beschwerdeführerinnen zu 2. und 3.) sind die Beschwerdeführer beschwerdeberechtigt, denn die Beschwerden richten sich gegen Landesgesetze.

52 Die Erweiterung der ursprünglichen Verfassungsbeschwerden des Beschwerdeführers zu 1. und der Beschwerdeführerin zu 2. auf §§ 12 und 15 AG SGB IX M-V sowie § 19a AG SGB XII M-V ist sachdienlich (§ 13 LVerfGG M-V i.V.m. § 91 VwGO), weil diese Regelungen nach Auffassung des Landes dem mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemachten Anspruch Rechnung tragen sollen. Dass insoweit nicht die Aufgabenübertragung als solche angegriffen wird, sondern nur die damit in Verbindung stehenden Finanzierungsregelungen, steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden nicht entgegen.

53 Die Beschwerden sind auch gemäß § 53 LVerfGG M-V fristgerecht innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten der jeweils angegriffenen Gesetze erhoben worden. Die Beschwerde des Beschwerdeführers zu 1. wurde am 25.01.2019, die Beschwerde der Beschwerdeführerin zu 2. am 28.01.2019 erhoben. Diese Beschwerden richteten sich zunächst gegen § 1 des Gesetzes zur Bestimmung der für die Durchführung des Zweiten Teils des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Träger der Eingliederungshilfe und der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung bei

den Rahmenverträgen vom 27.01.2018 (GVOBl. M-V, S. 42), in Kraft getreten am 01.01.2018, die der Beschwerdeführerin zu 2. auch gegen das 2. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes M-V vom 14.02.2018 (GVOBl. M-V 2018, S. 54 ff.).

Die Erstreckung der Beschwerde des Beschwerdeführers zu 1. und der Beschwerdeführerin zu 2. auf §§ 12 und 15 AG SGB IX M-V sowie § 19a AG SGB XII M-V erfolgte fristgerecht mit Schriftsätzen vom 16.06.2020, jeweils eingegangen bei Gericht am 18.06.2020. Nach Maßgabe des Gesetzes vom 16.12.2019 (GVOBl. M-V, S. 796), verkündet am 30.12.2019, traten die §§ 12, 15 AG SGB IX M-V in ihrer streitgegenständlichen Fassung am 01.01.2020 in Kraft, § 19a AG SGB XII M-V rückwirkend zum 01.01.2018. Die Beschwerdeführerin zu 3. hat ihre Beschwerde gegen diese Normen am 21.10.2020 bei Gericht erhoben. 54

II.

Der Beschwerdeführer zu 1. ist nicht beschwerdebefugt, die Beschwerdeführerinnen zu 2. und 3. sind nur teilweise beschwerdebefugt. Außerdem fehlt es den Beschwerdeführern zu 1. und 2. teilweise am Rechtsschutzinteresse. 55

1. Zur Darlegungslast hat das LVerfG in seinem Urteil vom 26.01.2006 – LVerfG 15/04 –, auf das das LVerfG auch in seinem Urteil vom 17.06.2021 Bezug genommen hat, ausgeführt: 56

„Wird die Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV als Rechtsverletzung geltend gemacht, muss sich aus der Begründung zunächst ergeben, dass das angegriffene Gesetz eine Pflicht zur Erfüllung einer Aufgabe enthält. Weiter muss - soweit dies im Einzelfall zweifelhaft ist - dargelegt werden, dass die Erfüllung dieser Aufgabe zu einer Mehrbelastung des Beschwerdeführers selbst führt. Dazu genügt es nicht, auf einzelne Regelungen des angegriffenen Gesetzes zu verweisen und die Darlegung darauf zu beschränken, dass diese Normierungen abstrakt zu Mehrbelastungen führen bzw. führen werden. Vielmehr ist darzulegen, dass der beschwerdeführenden Kommune selbstsolche Mehrbelastungen entstehen bzw. entstehen werden. Es muss darüber hinaus auch eine Auseinandersetzung mit Bestimmungen des Gesetzes erfolgen, die eventuelle Mehrbelastungen kompensieren sollen oder entsprechende Auswirkungen haben können.

Die Anforderungen an die Begründung zu den Auswirkungen können nicht hoch sein, wenn die beschwerdeführende Kommune nur begrenzt oder nicht in der Lage ist, die tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes auch nur prognostisch zu überblicken, und sich auch aus anderen Quellen, insbesondere den Gesetzgebungsmaterialien, eine Prognose über die tatsächlichen Auswirkungen

auf die einzelne Kommune nicht ergibt. Wird die Verletzung des Konnexitätsprinzips darin gesehen, dass der Gesetzgeber seiner aus Art. 72 Abs. 3 LV abzuleitenden Pflicht, die tatsächliche Kostenentwicklung bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Finanzierung der Kindertagesförderung zu beobachten und auf eine nachträglich entstandene Mehrbelastung zu reagieren (vgl. StGH Bad.-Württ., Urte. 05.10.1998, LVerfGE 9, 3, 16; VerfG Bbg, Urte. v.18.12.1997, LVerfGE 7, 144, 158 f.), nicht genügt hat, ist diese Mehrbelastung darzulegen. Zugleich muss dargelegt werden, dass diese Mehrbelastung nicht durch die in § 18 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V vorgesehene Steigerung der finanziellen Beteiligung des Landes an den allgemeinen Kosten der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege aufgefangen wird.“

57 Das Landesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 17.06.2021 – LVerfG 9/19 – Rn. 45 weiter ausgeführt:

„Von einer Mehrbelastung kann nur durch einen Vergleich der kommunalen Aufgaben und ihrer Kosten vor und nach der Übertragung durch das Land rechnerisch als Differenz zwischen den Kosten einerseits und den Entlastungen und Einnahmen andererseits ausgegangen werden (Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 63). Sie liegt vor, wenn hiernach eine höhere finanzielle Belastung verbleibt, die zu einer Verringerung des den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung stehenden finanziellen Spielraums führen würde (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2017 – 63/15 –, Rn. 97, juris).“

58 Die Beschwerdeführer haben deshalb bei einer behaupteten Verletzung des Konnexitätsprinzips aus Art. 72 Abs. 3 LV M-V ihre Mehrbelastung durch einen Vergleich ihrer finanziellen Belastung vor der Aufgabenübertragung mit der Situation nach der Aufgabenübertragung darzulegen. In diese Differenzrechnung sind auch etwaige Entlastungen einzustellen.

59 2. Danach fehlt dem Beschwerdeführer zu 1. im Ergebnis die Beschwerdebefugnis. Seine Verfassungsbeschwerde ist daher unzulässig.

60 a) Zwar entsprechen die Darlegungen des Beschwerdeführers zu 1. mit Blick auf das zunächst angegriffene „Gesetz zur Bestimmung der für die Durchführung des Zweiten Teils des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Träger der Eingliederungshilfe und der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen bei den Rahmenverträgen“ den Anforderungen. Unstreitig spätestens ab dem 01.01.2020 ist ihm mit diesem Gesetz eine neue Aufgabe übertragen worden. Für die Jahre 2018 und 2019 legt der Beschwerdeführer zu 1. unter anderem nachvollziehbar dar, dass im Rahmen der Vorbereitung der Anwendung des Gesetzes ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstanden sei, nämlich durch die

Notwendigkeit, den Kreis der Leistungsberechtigten und vor allem den Umfang der ab 01.01.2020 zu leistenden Hilfen zu ermitteln. Eine gesonderte Regelung über einen Mehrbelastungsausgleich für die die Leistungserbringung ab 2020 vorbereitenden Maßnahmen ist allerdings im Zusammenhang mit dem Bestimmungsgesetz vom Januar 2018 nicht getroffen worden.

Soweit sich die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1. gegen das Bestimmungsgesetz richtet, ist sie hier allerdings unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls mangels fortdauerndem Rechtsschutzinteresse unzulässig geworden, weil das Gesetz mittlerweile außer Kraft getreten und durch eine denselben Zeitraum umfassende vollständige Neuregelung ersetzt worden ist. 61

An einem schutzwürdigen Interesse an der nachträglichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit der aufgehobenen Norm fehlt es im vorliegenden Fall insbesondere deshalb, weil angesichts der vollständigen Ersetzung durch eine neue Regelung mit Wirkung für die Vergangenheit keine rechtliche oder tatsächliche Fortwirkung des Bestimmungsgesetzes von 2018 auszumachen ist. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer zu 1. seine Verfassungsbeschwerde zulässigerweise auf die nunmehr geltende Regelung umstellen konnte. 62

Einer abschließenden Entscheidung darüber, ob unter anderen Umständen ein Rechtsschutzinteresse bestehen kann, mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde ein nicht mehr geltendes Gesetz wegen einer Verletzung des Konnexitätsprinzips aus Art. 72 Abs. 3 LV anzugreifen, weil nur so der dort vorgesehene Anspruch auf gleichzeitige Bestimmung über die Deckung der Kosten gewährleistet werden kann, bedarf es hier nicht. Vorliegend besteht kein Anlass, einen solchen Fall anzunehmen, weil die landesgesetzliche Regelung ersichtlich als vorläufige Regelung gedacht war, die durch eine andere, Regelungen zu den Kosten enthaltende Bestimmung ersetzt werden sollte. 63

b) Soweit sich die Beschwerde nunmehr gegen § 19a AG SGB XII M-V für die Jahre 2018 und 2019 richtet, genügen die Darlegungen des Beschwerdeführers zu 1. den genannten Anforderungen nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Ablauf der Beschwerdefrist der fragliche Zeitraum bereits fast ein Jahr zuvor geendet hatte. Daher hätte ein hinreichend klarer Überblick über den geforderten Verwaltungsaufwand vorhanden sein müssen, so dass ein entsprechend plausibilisierter Vortrag geboten und zumutbar war. 64

- 65 Der Beschwerdeführer zu 1. hat zwar dargelegt, in welchem Ausmaß Stellen für die neue Aufgabe benötigt werden. Es fehlt jedoch schon an einem nachvollziehbaren Vorbringen, inwieweit vorhandene Mitarbeiter für diese Aufgabe herangezogen werden können, nachdem zum Teil auch Aufgaben weggefallen sind. Zudem setzt sich der Beschwerdeführer zu 1. nicht mit den angekündigten Leistungen des Landes auseinander. Vielmehr begnügt er sich mit einer Rüge der Fehlerhaftigkeit des Verfahrens der Prognoseerstellung. Die mit Schriftsatz vom 16.06.2020 angekündigte zügige Vorlage von näheren Berechnungen ist erst mit Schriftsatz vom 10.05.2021 erfolgt und damit nach dem Ablauf der Beschwerdefrist.
- 66 c) Bezüglich seiner Beschwerde gegen § 12 AG SGB IX M-V für den Ausgleich der Leistungskosten ab 2020 hat der Beschwerdeführer zu 1. nicht konkret vorgebracht, warum die dort (sowie in § 13 AG SGB IX M-V) vorgesehenen Abrechnungsmodalitäten die angenommenen Mehrbelastungen nicht kompensieren.
- 67 § 12 AG SGB IX M-V sieht vorbehaltlich der Zielquotenregelung eine im Grundsatz vollständige Erstattung der nicht anderweitig erstatteten Leistungen vor. Nach § 13 AG SGB IX M-V wird eine jährliche Abschlagszahlung geleistet, die zunächst beim 1,05-fachen Aufwand der Vergangenheit anknüpft und ab 2022 auf das 1,03-fache absinkt. Dass dies unzureichend ist, ergibt sich aus dem Vorbringen des Beschwerdeführers zu 1. nicht.
- 68 d) Hinsichtlich seiner Verfassungsbeschwerde gegen § 15 AG SGB IX M-V für den Ausgleich des erhöhten Erfüllungsaufwandes ab dem Jahr 2020 ist dem Vorbringen des Beschwerdeführers zu 1. ebenfalls keine hinreichend konkrete Darlegung darüber zu entnehmen, in welchem Ausmaß er durch die Neuregelung belastet wird. Insbesondere fehlt es auch hier an der nachvollziehbaren Ermittlung, Berechnung und Darstellung einer ausgleichspflichtigen Mehrbelastung durch eine Gegenüberstellung der relevanten Finanzlage vor und nach der Aufgabenübertragung. Die mit Schriftsatz vom 10.05.2021 vorgelegten Unterlagen vermögen daran nichts zu ändern.
- 69 3. Die Beschwerdeführerin zu 2. ist beschwerdebefugt, soweit sie sich gegen § 19a AG SGB XII M-V und § 15 AG SGB IX M-V wendet. Im Übrigen fehlen ihr die Beschwerdebefugnis bzw. das Rechtsschutzbedürfnis und ist ihre Verfassungsbeschwerde unzulässig.

- a) Auch der Beschwerdeführerin zu 2. fehlt mit Blick auf das „Gesetz zur Bestimmung der für die Durchführung des Zweiten Teils des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Träger der Eingliederungshilfe und der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen bei den Rahmenverträgen“ wegen dessen vollständiger Ersetzung durch die Nachfolgeregelungen das Rechtsschutzbedürfnis für eine nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit. Wegen der Einzelheiten wird auf Ziffer B.II.2. Bezug genommen. 70
- b) Bezüglich der angegriffenen Ausgleichsregelung in § 19a AG SGB XII M-V für 2018/2019 genügt die Beschwerde der Beschwerdeführerin zu 2 den Anforderungen. Sie legt dar, dass ihr etliche Aufgaben vor allem in den Bereichen Budget für Arbeit, Betreuung der Teilhabe an Bildung, Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für Behinderte sowie das trägerübergreifende Teilhabeplanverfahren neu zugewiesen worden seien. Diese seien jeweils mit im Einzelnen konkret beziffertem finanziellen Mehraufwand verbunden gewesen. So habe der Betreuungsschlüssel von zuvor etwa 1:90 zu 1:50 geändert werden müssen mit der Folge einer Erhöhung der Personalkosten um 618.738,69 Euro. 71
- c) Im Hinblick auf § 12 AG SGB IX M-V fehlt es auch der Beschwerdeführerin zu 2. an der Beschwerdebefugnis. 72
- Zwar hat die Beschwerdeführerin zu 2. bezüglich der Zielquotenregelung vorgetragen, dass die Zielquoten nunmehr unzureichend seien. Es müssten statt 72 % nunmehr 78,35 % sein. Eine nähere Begründung für das Nichtausreichen der Zielquoten findet sich allerdings nicht und ist angesichts der Übernahme der bisherigen Zielquotenhöhe auch nicht anderweitig ersichtlich. 73
- d) Beschwerdebefugt ist die Beschwerdeführerin zu 2. jedoch, soweit sie sich gegen § 15 AG SGB IX M-V wendet. Insoweit genügen die Darlegungen der Beschwerdeführerin zu 2. den oben ausgeführten Anforderungen. Die von ihr plausibel dargelegte notwendige Änderung im Betreuungsschlüssel führt bei ihr zu Aufwendungen, die über denen liegen, die nach § 15 AG SGB IX erstattet werden. 74
- e) Soweit sich die Beschwerde der Beschwerdeführerin zu 2. ferner gegen die Änderungen im Finanzausgleichsgesetz M-V richtet, fehlt es an der Beschwerdebefugnis, weil dieses Gesetz ersichtlich eine Regelung zu der hier in Rede stehenden Aufgabe weder treffen wollte noch musste. Ausweislich seiner Begründung bezieht es sich allein darauf, dass nach Überprüfung des in der 75

Vergangenheit angefallenen, nach diesem Gesetz auszugleichenden Verwaltungsaufwandes die zu erstattenden Summen niedriger anzusetzen seien. Daher wurden die dort vorgesehenen Beträge gekürzt. Zugleich sind seine Regelungen ersichtlich nicht abschließend. Erstattungsregelungen für den sozialrechtlichen Bereich finden sich nämlich in den Landesausführungsgesetzen zu den verschiedenen Büchern des SGB.

- 76 4. Die Beschwerdeführerin zu 3. ist beschwerdebefugt, soweit sie sich gegen § 15 AG SGB IX M-V wendet. Im Übrigen fehlt ihr die Beschwerdebefugnis, sodass die Verfassungsbeschwerde insoweit unzulässig ist.
- 77 a) Soweit sich die Beschwerde der Beschwerdeführerin zu 3. gegen § 19a AG SGB XII M-V für die Jahre 2018 und 2019 richtet, genügen ihre Darlegungen den Anforderungen im Ergebnis nicht.
- 78 Zwar führt die Beschwerdeführerin zu 3. für die Jahre 2018/2019 zunächst eine Zusatzbelastung von 54.700 Euro an. Diese Darlegung reicht jedoch nicht aus, weil nicht vorgetragen oder sonst erkennbar ist, dass diese Belastung nicht von den nach § 19a AG SGB XII M-V auszuschüttenden Beträgen gedeckt ist. Im Übrigen kann zwar den eingereichten Tabellen entnommen werden, dass im Laufe des Jahres 2019 zusätzliches Personal eingestellt wurde. Dazu werden aber nur Jahresbeträge angegeben. Auch hier fehlt es an einer Differenzrechnung mit einer nachvollziehbaren Ermittlung, Berechnung und Darstellung einer ausgleichspflichtigen Mehrbelastung durch eine Gegenüberstellung der relevanten Finanzlage vor und nach der Aufgabenübertragung. Ein konkreter Ausgabebetrag für das Jahr 2019, dem dann ein Zuweisungsbetrag gegenübergestellt wird, wird nicht angegeben.
- 79 b) Auch die Beschwerdeführerin zu 3. hat eine Beschwerdebefugnis bezüglich § 12 AG SGB IX M-V nicht dargetan. Ihrem Vorbringen ist eine konkrete Mehrbelastung durch die Leistungserbringung nicht zu entnehmen.
- 80 c) Hinsichtlich der angegriffenen Ausgleichsregelung für den erhöhten Erfüllungsaufwand ab 2020 in § 15 AG SGB IX M-V ist die Beschwerdeführerin zu 3. indes ebenfalls beschwerdebefugt. Sie hat – wie die Beschwerdeführerin zu 2. – konkrete Mehrbelastungen durch Verwaltungs- und Personalaufwand berechnet und dargelegt, die über die dafür gesetzlich vorgesehenen Ausgleichsbeträge hinausgehen.

C.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerin zu 2. und 3. sind, soweit sie zulässig sind, im Wesentlichen auch begründet. § 19a Abs. 1, zweiter Spiegelstrich AG SGB XII M-V (1. c) sowie § 15 AG SGB IX M-V (2.) verstoßen gegen Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V. Sie sind daher verfassungswidrig, und der Gesetzgeber muss bis zum 31.12.2022 eine Neuregelung treffen (3.). Demgegenüber ist § 19a Abs. 1, erster Spiegelstrich AG SGB XII M-V mit Art. 72 Abs. 3 LV M-V vereinbar (1. b). 81

Zu Sinn und Zweck des strikten Konnexitätsprinzips hat das Landesverfassungsgericht M-V in seiner Entscheidung vom 17.06.2021 – LVerfG 9/19 – in Rn. 56 wie folgt ausgeführt: 82

„Art. 72 Abs. 3 LV enthält ein striktes Konnexitätsprinzip, weil danach eine Aufgabenübertragung nur erfolgen darf, „wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.“ Mit der Einführung des Prinzips strikter Konnexität zwischen gesetzlicher Aufgabenübertragung oder -erweiterung und Regelung des Kostenausgleichs soll sichergestellt werden, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden (Schutzfunktion). Die Regelung soll zu mehr Transparenz und einer Schärfung des Kostenbewusstseins führen (Warnfunktion) (Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10. Januar 2017 – 8/15 –, Rn. 34, juris).“

1. § 19a Abs. 1 AG SGB XII M-V verstößt nur insoweit gegen Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V, wie es um den nach dem zweiten Spiegelstrich geregelten erhöhten Erfüllungsaufwand für das Jahr 2019 geht (c), nicht hingegen, soweit es um den nach dem ersten Spiegelstrich geregelten Verwaltungsaufwand für das Jahr 2018 geht (b). Art. 72 Abs. 3 LV M-V setzt nämlich insbesondere voraus, dass eine Aufgabe durch den Landesgesetzgeber übertragen worden ist (a). Dies lässt sich vorliegend nur für das Jahr 2019 feststellen. 83

a) Das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV M-V setzt voraus, dass die dort angesprochene Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber erfolgt. Zwar wird zum Teil angenommen, dass das Konnexitätsprinzip auch zum Tragen kommt, wenn die Aufgabenübertragung durch den Bund erfolgt ist (Meyer, in: Classen u.a. (Hrsg.), Landesverfassung, 2. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 54, mit Hinweis auf die Gemeinsame Erklärung von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden; 84

offen lassend LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 25.02.2020, LVG 5/18, Rn. 67).

- 85 Demgegenüber haben mehrere Landesverfassungsgerichte angenommen, dass das Konnexitätsprinzip nicht zum Tragen kommt, wenn der Bund seine Regelungen ändert und es auf Landesebene eine ältere Kostenregelung gibt (VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, Rn. 75 ff.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 30.10.2015 – 65/14).
- 86 Dem schließt sich das erkennende Gericht für das Landesverfassungsrecht von Mecklenburg-Vorpommern an. Die in Art. 72 Abs. 3 LV M-V angesprochene Verpflichtung der Gemeinden und Kreise durch Gesetz kann sich unmittelbar nur auf die Landesgesetzgebung beziehen. Anlass zu einem anderen Verständnis bietet der Wortlaut der Norm in der Landesverfassung nicht. Verpflichtungen für den Bundesgesetzgeber kann die Landesverfassung überdies ohnehin nicht begründen. Zudem könnte der Landesgesetzgeber die Verpflichtung zur Gleichzeitigkeit nicht erfüllen, weil er immer nur im Anschluss an die Bundesgesetzgebung handeln kann.
- 87 Die erwähnte Warnfunktion des Konnexitätsprinzips kann nur zum Tragen kommen, wenn der die Aufgaben übertragende Gesetzgeber mit dem ausgleichspflichtigen Gesetzgeber identisch ist, es sich also um den Landesgesetzgeber handelt. Im vorliegenden Fall liefe die Warnfunktion leer, weil der Gesetzgeber, der die neuen Maßstäbe setzt, hier der Bundestag, nicht identisch ist mit demjenigen, der durch Art. 72 Abs. 3 LV M-V gewarnt werden soll, nämlich der Landtag. Die Grundidee des Konnexitätsprinzips, dass der Landesgesetzgeber neue Aufgaben, die mit finanziellen Belastungen für Gemeinden und Kreisen verbunden sind, nur schaffen soll, wenn er einen entsprechenden Ausgleich schafft, lässt sich auf Entscheidungen des Bundesgesetzgebers nicht übertragen, weil dem Landesgesetzgeber insoweit keine Möglichkeit der direkten Einflussnahme offensteht.
- 88 Der VerfGH von Brandenburg hat allerdings anderes angenommen für den Fall, dass der Bund zugleich im Bundesrecht auch die Regelung zur Zuständigkeit aufgehoben hat (Urt. v. 30.04.2013 – 49/11) mit der Folge, dass eine zunächst deklaratorische Regelung des Landes nunmehr konstitutiven Charakter gehabt hat. Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor. Bereits vor dem 01.01.2018 waren die Beschwerdeführer für die von ihnen erbrachten Leistungen nach Landesrecht verantwortlich, und daran hat sich im Zeitraum bis zum 31.12.2019 auch nichts geändert. Die zum 01.01.2018 eingeführten Veränderungen betreffen nur das materielle Recht sowie damit in

Zusammenhang stehende, vom unverändert gebliebenen zuständigen Verwaltungsträger zu erfüllende Aufgaben.

Das Landesverfassungsgericht von Sachsen-Anhalt schließlich hat die Frage offen gelassen (Urt. v. 25.02.2020, LVG 5/18, Rn. 67). Der dortige Hinweis auf den Wortlaut der Landesverfassung, der für eine Anwendung des Konnexitätsprinzips sprechen könnte, ist jedoch nicht auf Mecklenburg-Vorpommern übertragbar, denn anders als dies dort in Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung formuliert ist, bezieht sich Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V durch das Wort „dieser“ bei den angesprochenen Aufgaben explizit auf die in Satz 1 erwähnte gesetzgeberische Verpflichtung. 89

Unberührt davon bleibt allerdings die aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 72 Abs. 1 LV M-V abzuleitende Verpflichtung des Landes, die finanziellen Grundlagen der Autonomie der Gemeinden und Kreise sicherzustellen. Angesichts der durch § 19a AG SGB XII M-V getroffenen Regelung ist vorliegend jedoch nicht erkennbar, dass das Land, dem bei der Gewährleistung der finanziellen Ausstattung der Gemeinden und Kreise ein weiter Spielraum zukommt, diesen vorliegend missachtet hat. 90

b) § 19a Abs. 1, erster Spiegelstrich AG SGB XII M-V ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil im Jahr 2018 keine dem Landesgesetzgeber zurechenbare Mehrbelastung der Beschwerdeführer erkennbar ist. Mit Blick auf die in den Jahren 2018 und 2019 zu erbringenden Leistungen an Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Eingliederungshilfe trägt allein der Bund die Verantwortung. Allein aus der Vorwirkung der Verpflichtung zur Erbringung von Leistungen ab dem 01.01.2020 kann auch dem Land für das Jahr 2019 eine zusätzliche Verantwortung zugerechnet werden. Dafür, dass sich diese Vorwirkung bereits im Jahr 2018 entfaltet hat, haben die Beschwerdeführer nichts dargetan und ist auch sonst nichts ersichtlich. 91

Zwar ist § 94 Abs. 1 SGB IX n.F. bereits zum 01.01.2018 in Kraft getreten. In Übereinstimmung mit der bundesrechtlichen Vorgabe hat das Land mit seinem Bestimmungsgesetz vom 27.01.2018 die Kreise und kreisfreien Städte aber zunächst nur verpflichtet, die Leistungen nach Teil 2 der Neufassung des SGB IX zu erbringen. Dieser Teil 2 des SGB IX, der die reformierten materiellen Grundlagen für die neugeordnete Eingliederungshilfe enthält, ist jedoch erst zum 01.01.2020 in Kraft getreten. Die frühzeitige Bestimmung der Zuständigkeiten sollte insbesondere die sachgerechte Vorbereitung der Anwendung des neuen Rechts sicherstellen. Aus diesem Grund ist aus dem Teil 2 des SGB IX bereits zum 01.01.2018 neben dem 92

bereits erwähnten § 94 Abs. 1 insbesondere auch das Kapitel 8 (Vertragsrecht, §§ 123 ff.) wirksam geworden. Das neue Vertragsrecht zur Eingliederungshilfe enthält nur Regelungen, die die Rechtsverhältnisse zwischen den Leistungsträgern zu den Leistungserbringern betreffen und die ebenfalls bereits vor dem 01.01.2020 gelten mussten, damit ab diesem Zeitpunkt Leistungen erbracht werden konnten (Bieritz-Harder, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, 5. Aufl. 2019, §§ 90-98, Rn. 6).

- 93 Die Bestimmungen des SGB IX, die unmittelbar die Leistungserbringung für die Menschen mit Behinderungen neu regeln, sind hingegen durchweg erst zum 01.01.2020 in Kraft getreten. Dies bestätigen die Überlegungen, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes zu § 94 SGB IX angestellt wurden. Die im Regierungsentwurf zum BTHG enthaltene Regelung in § 94 Abs. 1 Satz 2, dass es bis zu einer Neuregelung bei den bisherigen Zuständigkeitsregelungen verbleiben soll, wurde im Gesetzgebungsverfahren gestrichen, weil man meinte, dass zwei Jahre für die Länder zur Umsetzung ausreichen. Zugleich bestand die Sorge, dass die Regelung allenfalls kontraproduktiven Effekt haben könnte in dem Sinne, dass sie den Ländern den Handlungsdruck nehme (BT-Drs. 18/10523, S. 59 (Erläuterung zu Buchstabe r). Damit wird deutlich, dass die (Neu-)Bestimmung der Träger der Eingliederungshilfe allein auf Leistungen abzielte, die erst ab 01.01.2020 erbracht werden sollten. Schon daraus folgt, dass die Leistungen bis zum 31.12.2019 nach Maßgabe alter Zuständigkeitsregelungen zu erbringen waren.
- 94 Nichts Anderes ergibt sich daraus, dass nach § 6 Abs. 1 Nr. 7 SGB IX n.F. die dort genannten Träger der Eingliederungshilfe die Aufgaben nach dem SGB IX zu übernehmen haben und diese Bestimmung wie der gesamte Teil 1 des SGB IX n.F. bereits zum 01.01.2018 in Kraft getreten ist. Zum einen versteht das Gesetz unter „Eingliederungshilfe“ im technischen Sinne nur die Leistungen nach SGB IX Teil 2, der wie erwähnt im Wesentlichen erst zum 01.01.2020 in Kraft getreten ist. Zum anderen begründet diese Norm ohnehin keine eigene Zuständigkeit; die konkreten Zuständigkeiten ergeben sich erst aus den jeweiligen spezifischen Normen (Dau, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, § 6 Rn. 8; Kohte, in: Feldes/Stevens-Bartol/Kohte, SGB IX, 4. Aufl. 2018, § 6 Rn. 1).
- 95 Ergänzend ist festzustellen, dass bis zum 31.12.2019 die bisher geltenden Regelungen – wie insbesondere §§ 53 ff. SGB XII – die materielle Rechtsgrundlage für zu erbringende Leistungen der Eingliederungshilfe bildeten, die erst zum

01.01.2020 aufgehoben wurden. Die Ausgleichszahlungen des Landes waren insoweit in § 17 AG SGB XII M-V bestimmt. Bestätigt wird das durch die Übergangsregelungen für die Zeit vom 01.01.2018 bis zum 31.12.2019 in den neuen §§ 139 ff. SGB XII bezüglich der bisher in §§ 53 ff. SGB XII geregelten „Eingliederungshilfen für behinderte Menschen“ (BT-Drs. 18/9522, S. 152 f.). Darin werden die Träger der Sozialhilfe in die Pflicht als Leistungsträger genommen, aber zugleich auch durch Anordnung der Fortgeltung der bestehenden Leistungsverträge von Verwaltungsaufgaben entlastet.

Speziell mit Blick auf die Leistungen im Bereich Bildung (§ 75 SGB IX) betont die Gesetzesbegründung des Bundes ausführlich, dass es insoweit nicht um wirklich neue Leistungen geht. Bildungsleistungen wurden nämlich auch bisher schon als Leistungen zur Teilhabe an der Gemeinschaft erbracht. Vielmehr soll die gesonderte Ausweisung der besonderen Bedeutung dieses Komplexes Rechnung tragen, die Art. 24 UN-BRK diesem Thema zuweist (BT-Drs. 18/9522, S. 195 [Vorbemerkungen zur Neuregelung], S. 228 [Begründung zu § 5]). Zu § 75 SGB IX wird daher ausdrücklich betont (S. 259, viertletzte Zeile): „Die Regelung begründet keine Leistungsausweitung“. Dementsprechend steht auch die Literatur auf dem Standpunkt, dass bis zum 31.12.2019 die Leistungen nach dem bisherigen Recht als Leistungen zur Teilhabe am Leben der Gemeinschaft nach Maßgabe von § 53 SGB XII zu erbringen waren, der erst mit Wirkung ab 01.01.2020 aufgehoben wurde; § 75 SGB IX n.F. entfalte erst ab 01.01.2020 praktische Relevanz (Beetz, in: Feldes/Stevens-Bartol/Kohte [Hrsg.], SGB IX, 4. Aufl. 2018, § 75 Rn. 4 f.; Dau/Zinsmeister, in: Dau/Düwell/Joussen [Hrsg.], SGB IX, 5. Aufl. 2019, § 75 Rn. 1).

Bestätigt wird dies ferner durch die Neufassung des § 5 SGB IX, der in Nr. 1 bis 3 identisch ist mit dem bisherigen § 5 SGB IX. Nr. 4 (Bildung) ist hinzugekommen, Nr. 5 ersetzt die bisherige Nr. 4 und ist etwas anders formuliert (bisher: Leistungen zur Teilhabe an der Gemeinschaft, jetzt: Leistungen zur sozialen Teilhabe). Von den Aufgaben der Leistungsträger her (§ 6 SGB IX n.F.) sind die Regelungen nur insofern verändert, als die Leistungen nach § 5 Nr. 4 n.F. (Bildungsleistungen) zugewiesen wurden, und zwar den Trägern der Jugendhilfe (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 n.F.) und den Trägern der Eingliederungshilfe (§ 6 Abs. 1 Nr. 7 n.F.). Damit verbindet sich aber im Kern keine Veränderung der Zuständigkeit. Alle diese Leistungen gehörten nach bisherigem Recht zu den Leistungen zur Teilhabe an der Gemeinschaft und waren daher von den Trägern der Sozialhilfe zu erbringen.

96

97

- 98 An den vorstehenden Überlegungen ändert sich auch nichts dadurch, dass § 6 SGB IX in seiner neuen Fassung bereits zum 01.01.2018 in Kraft getreten ist, obwohl die Änderung betreffend Abs. 1 Nr. 7 faktisch erst zum 01.01.2020 wirksam werden konnte, weil es erst ab diesem Zeitpunkt die dort genannten Träger geben musste; auch erst ab diesem Zeitpunkt gab es Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB IX Teil 2 n.F.
- 99 Im Ergebnis wurden also die vor dem 31.12.2019 zu erbringenden Leistungen der Eingliederungshilfe auf der Grundlage der früheren landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen erbracht. SGB IX Teil 1 bildet wie bisher nur einen allgemeinen Rahmen für alle Rehabilitationsleistungen, begründet also als solches kein eigenes Leistungsrecht für Menschen mit Behinderungen (vgl. auch BT-Drs. 18/9522, 192). Dies begründet nur Teil 2 (ebd., S. 191).
- 100 Dieser bundesrechtlichen Lage entspricht im Übrigen auch das Handeln des Landesgesetzgebers. Dieser hat nicht nur das AG SGB IX M-V erst zum 01.01.2020 in Kraft gesetzt, sondern auch die Ausgleichsregelungen für die Zeit bis zum 31.12.2019 im AG SGB XII M-V verankert. Der Ausgleich für die Sachleistungen auf Landesebene gegenüber den Kreisen und den kreisfreien Städten richtet sich danach bis Ende 2019 nach dem bisherigen § 17 AG SGB XII M-V, ergänzt um die in § 19a AG SGB XII M-V vorgesehenen Beträge.
- 101 Aus diesem Grund kann die Beschwerdeführerin zu 2. hier nicht mit Erfolg darauf verweisen, resultierend aus den Neuregelungen des Teil 1 des SGB IX bereits in den Jahren 2018 und 2019 Leistungen auf der Grundlage von §§ 60, 61 und 75 SGB IX (in Kraft seit dem 01.01.2018) erbracht zu haben und außerdem den mit der Erstellung von Teilhabeplänen nach §§ 19 ff. SGB IX verbundenen Verwaltungsaufwand getragen zu haben.
- 102 Sämtliche eventuell zusätzlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit den Eingliederungshilfen nach bisherigem Recht bis Ende 2019 sind vom Konnexitätsprinzip nach Art. 72 Abs. 3 LV nicht erfasst, weil sie unmittelbar auf das veränderte Bundesrecht zurückgehen. Im Einzelnen:
- 103 Eine Pflicht zur Koordinierung von Leistungen gab es bisher schon (§§ 10 ff. SGB IX a.F., § 19 SGB IX n.F.). Diese Verwaltungsaufgabe ist durch den intensivierten Teilhabeplan nur deutlich aufwendiger geworden. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (§§ 33 ff. SGB IX a.F.; §§ 5 Nr. 3, 60 f. SGB IX n.F.) waren auch nach

bisheriger Rechtslage zu erbringen; zuständig sind nicht nur die Träger der Eingliederungshilfe. Für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (§§ 53 SGB XII a.F.), waren bis zum 31.12.2019 die Übergangsregelungen des SGB XII (§ 139 ff.) zu beachten. Leistungen zur Teilhabe an Bildung (§§ 5 Nr. 4, 75 SGB IX) waren – wie ausgeführt – auch bisher zu erbringen, eine Leistungsausweitung ist nicht vorgesehen.

c) Demgegenüber ist § 19a Abs. 1, zweiter Spiegelstrich AG SGB XII M-V 104
verfassungswidrig.

Gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV M-V können die Gemeinden und Kreise durch 105
Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Der in § 19a Abs. 1, zweiter Spiegelstrich AG SGB XII M-V geregelte Ausgleich 106
bezieht sich nämlich nicht nur auf die im Jahr 2019 zu erbringenden, also solche – wie in 2018 – nicht dem Konnexitätsprinzip unterliegenden Leistungen. Vielmehr war bereits im Jahr 2019 zusätzlicher Verwaltungsaufwand zu betreiben, um für Menschen mit Behinderungen die gesetzlich vorgesehenen Leistungen vorzubereiten, die als solche erst im Jahr 2020 zu erbringen waren. Da die nach dem 01.01.2020 anfallenden Sachleistungen dem Konnexitätsprinzip unterfallen, gilt gleiches auch für den entsprechenden Verwaltungsaufwand. Dieser war im Rahmen der Vorbereitung aber zum Teil bereits im Jahr 2019 zu erbringen und führte zu konnexitätsrelevanten Mehrbelastungen, die vom Land entsprechend auszugleichen sind (aa)). Mit Blick auf die Erstattungsregelungen, die sich für das Jahr 2019 auf dem Konnexitätsprinzip unterfallende Mehraufwendungen beziehen, fehlt es jedoch an einer tragfähigen Prognose (bb)). Daher sind diese verfassungswidrig.

aa) Im Einzelnen ist auch der im Rahmen der Erbringung von Leistungen nach SGB 107
IX, 2. Teil, anfallende Verwaltungsaufwand konnexitätspflichtig. Bei ihm handelt es sich nicht um eine eigenständig wahrzunehmende Aufgabe, wie es das LVerfG mit Blick auf die Einführung der Doppik angenommen hat (Urt. v. 26.11.2009 – LVerfG 9/08). Vielmehr resultiert der Verwaltungsaufwand aus einer neuen Sachaufgabe.

- 108 Dieser Verwaltungsaufwand war, auch soweit es um nach dem 01.01.2020 zu erbringende Leistungen geht, zum Teil bereits im Jahre 2019 zu erbringen. Wenn eine Sozialleistung ab dem 01.01.2020 erbracht werden soll, bedarf es eines zeitlichen Vorlaufs in Form von Vertragsschlüssen mit den Leistungserbringern sowie der Erstellung und Abstimmung von integrierten Teilhabeplänen für die betroffenen Menschen mit Behinderungen. Daher mussten bereits im Jahr 2019 dahingehende Verwaltungsverfahren durchgeführt oder zumindest angestoßen werden. Dies entspricht dem Willen des Bundesgesetzgebers, der bewusst die Neuregelungen im BTHG des Jahres 2016 mit erheblichem zeitlichen Vorlauf beschlossen und die Länder verpflichtet hat, mit Wirkung ab 01.01.2018 die Zuständigkeiten für das neue Recht zu regeln. Dem ist das Land Mecklenburg-Vorpommern auch nachgekommen.
- 109 bb) Zwar enthält § 19a Abs. 1, zweiter Spiegelstrich AG SGB XII M-V für den beschriebenen, vorgelagerten Verwaltungsaufwand eine Ausgleichsregelung zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte. Diese ist jedoch mit Art. 72 Abs. 3 LV M-V nicht vereinbar, weil mangels tragfähiger Prognose nicht festgestellt werden kann, dass diese Bestimmung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.
- 110 Da dem Wortlaut von Art. 72 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LV M-V keine Vorgaben zum Inhalt der geforderten Kostenbestimmungen zu entnehmen sind, steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Methode der Kostendeckung zu (LVerfG M-V, Ur. v. 17.06.2021 – LVerfG 9/19). Dabei bedarf die Ermittlung der durch Aufgabenübertragung entstandenen Mehrbelastungen einer von dem Gesetzgeber durchzuführenden Prognose. Die auf die Zukunft gerichtete erforderliche Kostenprognose verlangt von dem Gesetzgeber eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt.
- 111 Zu den an eine solche Prognose zu stellenden Anforderungen hat das LVerfG M-V in seinem Urteil vom 17.06.2021 – LVerfG 9/19 – in Rn. 68 Folgendes ausgeführt:
- „Um die Mehrbelastungen durch Aufgabenübertragung [...] zu ermitteln, bedarf es einer von dem Gesetzgeber durchzuführenden Prognose. Die auf die Zukunft gerichtete erforderliche Kostenprognose verlangt von dem Gesetzgeber eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt. Eine grobe Schätzung der zukünftigen Mehrbelastung genügt dagegen nicht (Ammermann, Das Konnexitätsprinzip im kommunalen Finanzverfassungsrecht, 2007, S. 175). Eine zutreffende Prognoseentscheidung erfordert vielmehr, dass zunächst die Auswirkungen der Aufgabenübertragung auf die kommunalen Haushalte bestmöglich zu prognostizieren sind, da nur anhand einer auf realistische

Annahmen gestützten Kostenfolgenabschätzung tragfähige Bestimmungen über die Deckung des aus der Aufgabenwahrnehmung erwachsenden kommunalen Finanzbedarfs getroffen werden können (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. Februar 2020 – LVG 5/18 –, Rn. 77 - 88, juris). Erforderlich ist dabei eine gründliche gesetzgeberische Befassung mit den tatsächlichen Grundlagen der Prognoseentscheidung unter Ausschöpfung der zugänglichen Erkenntnisquellen bei Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort. Dies setzt voraus, dass der Gesetzgeber die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen situationsgerecht ausgeschöpft und die voraussichtlichen Auswirkungen der Regelung so zuverlässig wie angesichts der Komplexität des jeweils zu regelnden Sachverhalts nur möglich abgeschätzt hat. Hierbei muss er realistisch einschätzen, ob und inwieweit die Gemeinden und Gemeindeverbände rechtlich und wirtschaftlich imstande sind, die bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben entstehenden Kosten durch eigenverantwortliches Handeln zu beeinflussen (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 14. Februar 2002 – 17/01 –, Rn. 56 - 57, juris). Es liegt dabei in der Natur von Prognosen, dass sie mit Ungewissheit behaftet sind. Im Umgang damit ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, vorsorglich den Mehraufwand im jeweils ungünstigsten möglichen Fall auszugleichen. Es genügt, wenn die angenommene günstigere Entwicklung ebenso wahrscheinlich ist, erst recht, wenn sie wahrscheinlicher ist. Ein „mittleres Szenario“ zwischen einem besonders ungünstigen und einem besonders günstigen Szenario hat im Vergleich grundsätzlich eine höhere Wahrscheinlichkeit für sich als die Extremfälle (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. Februar 2020 – LVG 5/18 –, Rn. 77 - 88, juris).“

Dies deckt sich mit den Anforderungen, die andere Landesverfassungsgerichte zum 112
Konnexitätsprinzip anerkannt haben. So hat das LVerfG Brandenburg bereits in
einem Urteil vom 14.02.2002 (VfgBbg 17/01, LKV 2002, 323) formuliert:

„Erforderlich ist ... eine gründliche gesetzgeberische Befassung mit den tatsächlichen Grundlagen der Prognoseentscheidung unter Ausschöpfung der zugänglichen Erkenntnisquellen bei Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort. Dies setzt voraus, dass der Gesetzgeber die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen situationsgerecht ausgeschöpft und die voraussichtlichen Auswirkungen der Regelung so zuverlässig wie angesichts der Komplexität des jeweils zu regelnden Sachverhalts nur möglich abgeschätzt hat“ (S. 325.).

Auf diese Ausführungen hat auch der Verfassungsgerichtshof von Thüringen (Urt. v. 113
21.06.2005 – VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, 665, 671 ff.) Bezug genommen.

Ähnlich hat der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen (Urt. v. 23.03.2010 114
– VerfGH 19/08, NVwZ-RR 2010, 705, 708) festgestellt:

„Jedoch muss die Kostenaufstellung nach dem vom Verfassungsgeber ausdrücklich verfolgten Transparenzgebot und nach der angestrebten Schutzfunktion für die Kommunen die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen nachprüfbar erkennbaren lassen (ähnlich NdsStGH, DVBl. 1998, 185, 186,

und NVwZ-RR 2001, 553, 554 f.; LVerfG LSA, DVBl. 1998, 1288, 1289 und DVBl. 2004, 434, 435; VerfG Bbg., DÖV 2002, 522, 523 f.; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671 u. 672 f.; Schoch, VBIBW 2006, 122, 126).“

- 115 Das LVerfG von Sachsen-Anhalt hat in einem Urteil vom 20.05.2020 (LVG 5/18) das Erfordernis tragfähiger tatsächlicher Grundlagen einer Prognose betont (Rn. 76 ff.) und es im Übrigen für vertretbar gehalten, dass bei Unsicherheiten das Land von einem mittleren Szenario ausgeht (Rn. 87).
- 116 Im vorliegenden Fall liegt jedoch keine tragfähige Prognose des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor. Hier hat sich das Land zunächst entschlossen, in Übereinstimmung mit der „Gemeinsamen Erklärung zum Konnexitätsprinzip“, die die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände am 20.03.2002 abgegeben haben (ABl. M-V, S. 314), in einen Dialog mit den für eine Aufgabenerfüllung in Aussicht genommenen Leistungsträgern zu treten. Dieser hat jedoch nicht zum Erfolg geführt. Das Land hielt die Angaben der Kreise und kreisfreien Städte für unzureichend, weil es sie für nicht nachprüfbar hielt. Zum einen ist in der Tat teilweise nicht berücksichtigt worden, dass für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe zum Teil auf vorhandene Verwaltungskräfte zurückgegriffen werden kann. Zum anderen haben die Kreise nicht individuell auf die gestellten Fragen geantwortet, obwohl ihnen die aus ihrer Sicht unzureichenden Überlegungen des Landes bekannt waren. Damit haben sie dem Land eine sachgerechte Einschätzung der realen Kosten zumindest deutlich erschwert.
- 117 Entschieden sich das Land, im Sinn von Art. 73 Abs. 3 LV M-V eine neue Aufgabe Gemeinden oder Kreisen zu übertragen, entbindet eine möglicherweise unzureichende Mitwirkung der Gemeinden und Kreise das Land aber nicht von der Pflicht, zu einer den in Rn. 111 angeführten Anforderungen entsprechenden Prognose zu kommen. Dabei ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass das zuständige Landesministerium die Fachaufsicht über die bisherigen und zugleich auch künftigen Leistungserbringer hat und dementsprechend über weitreichende Informationsrechte verfügt (§§ 13 Abs. 1 und 2 i.V. m. 2 Abs. 2 und 4 AG SGB XII).
- 118 Konkret sollte der nach § 19a Abs.1 AG SGB XII M-V zu erstattende Betrag ausweislich der Gesetzesbegründung als erhöhter Erfüllungsaufwand dem Ausgleich des entstandenen zusätzlichen Sach- und Personalaufwandes dienen (LT-Drs. 7/3695, S. 43). Der für die Sachleistungen erforderliche Aufwand der

Eingliederungshilfe war – wie ausgeführt – bis Ende 2019 nach § 17 AG SGB XII M-V zu ersetzen.

Eine nachvollziehbare Ermittlung und Berechnung des für 2019 zu erstattenden, konnexitätsrelevanten Mehraufwandes, der in § 19a Abs. 1 AG SGB IX M-V mit insgesamt 2,59 Mio. Euro beziffert ist, findet sich weder im Gesetzesentwurf noch in den sonstigen Unterlagen des Gesetzgebungsverfahrens oder in den Ausführungen der weiteren Beteiligten. Jegliche Berechnungsgrundlagen fehlen insbesondere für die Bestimmung des konnexitätspflichtigen Aufwandes. Zwar könnte aus dem Umstand, dass für das Jahr 2018 ein Betrag von 1,54 Mio. Euro und für das Jahr 2019 ein Betrag von 2,59 Mio. Euro vorgesehen wurden, möglicherweise abgeleitet werden, dass der Landesgesetzgeber mit der Differenz in Höhe von 1,05 Mio. Euro zugunsten des Jahres 2019 zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Vorbereitung der ab 01.01.2020 zu erbringenden Leistungen ersetzen wollte. Dahingehende Hinweise im Gesetzgebungsverfahren sind jedoch nicht erkennbar. Darüber hinaus fehlt es an jeglicher Benennung, Beschreibung und zumindest näherungsweise Berechnung, wie dieser Mehrbetrag gegenüber 2018 zustande gekommen ist. Eine Prognose über die konnexitätsrelevanten Mehrbelastungen in 2019 durch die Vorbereitung der Leistungen der Eingliederungshilfen ab dem 01.01.2020 liegt damit nicht vor.

Eine Einschätzung, dass der im Gesetz angesetzte Betrag zu niedrig sei, verbindet das Landesverfassungsgericht mit diesen Feststellungen ausdrücklich nicht. Mangels Prognose kann das Gericht nicht feststellen, ob der Ausgleichsbetrag richtig, zu niedrig oder gar zu hoch prognostiziert ist. Maßstab der Erstattungspflicht des Landes nach dem Konnexitätsprinzip ist lediglich die Mehrbelastung durch den mit der Aufgabenübertragung verbundenen erforderlichen Aufwand, nicht der tatsächlich von den Gemeinden und Kreisen real betriebene Aufwand.

2. Verfassungswidrig ist darüber hinaus § 15 Abs. 1 AG SGB IX M-V. Diese Regelung verstößt gegen Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V, weil aufgrund der Annahmen des Landesgesetzgebers nicht festgestellt werden kann, ob mit dem in der Vorschrift bestimmten Gesamtbetrag der notwendige entsprechende finanzielle Ausgleich für die mit der Aufgabenübertragung ab 2020 verbundenen Mehrbelastungen geschaffen ist.

- 122 Auch hier stellt das Gericht ausdrücklich nicht fest, dass der in § 15 Abs. 1 AG SGB IX M-V bestimmte Ausgleichsbetrag von 4,228 Mio. Euro nicht ausreichend im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV ist. Die unzureichende Prognose des Landes rechtfertigt es indes nicht, von einem entsprechenden Ausgleich der Mehrbelastung der kreisfreien Städte und Kreise durch die Übertragung der Aufgaben als Träger der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ab dem Jahr 2020 auszugehen.
- 123 Für den ab dem 01.01.2020 zu erbringenden Verwaltungsaufwand als erhöhtem Erfüllungsaufwand gehen die Kreise, die kreisfreien Städte und das Land übereinstimmend von einer Konnexitätspflicht aus.
- 124 Allerdings fehlt es hinsichtlich des in § 15 AG SGB IX M-V genannten Gesamtbetrages von 4,228 Mio. an einer tragfähigen, faktenbasierten und nachvollziehbaren Prognose des Landes.
- 125 Mit Blick auf die faktenmäßige Absicherung der in § 15 AG SGB IX M-V genannten Beträge wurde im Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 7/3695, S. 42) auf den bereits erwähnten Vermerk von Sozial- und Finanzministerium vom 30.04.2019 verwiesen. Aus einer näher zitierten wissenschaftlichen Untersuchung wird – auf Mecklenburg-Vorpommern umgelegt – ein Stellenbedarf von 22 Stellen errechnet. Zu berücksichtigen ist dabei, dass diese Untersuchung vor Erlass des BTHG erstellt wurde und sich auch auf die die Zeit vor 2020 bezieht. In dem Vermerk wird dann darauf verwiesen, dass nach Auffassung des Landes der Bedarf der Leistungsträger damit nicht vollständig erfasst sei. Daher hat sich das Land bereiterklärt, ab dem Jahr 2019 37 und ab dem Jahr 2020 15 Stellen zusätzlich zu finanzieren. Zugrundegelegt wird einschließlich des Sachaufwandes ein Aufwand von 70.000 Euro pro Stelle. Begründungen zur Zahl „37“ sowie zum Betrag von 70.000 Euro werden über den Hinweis auf den Abgeordneten nicht vorliegende ministerielle Vermerke hinaus nicht gegeben.
- 126 Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde der zunächst vorgesehene und auch vom zuständigen Ausschuss gebilligte Betrag in Höhe von 3 640 000 Euro auf Antrag der Fraktionen von SPD und CDU (LT-Drs. 7/4557) auf 4 228 000 Euro erhöht. Zur Begründung dieser Erhöhung wurde angeführt, dass angesichts einer bisherigen Betreuungsrelation von 1:161,9 Leistungsbezieher pro Betreuungsperson, umgerechnet auf Vollzeitäquivalente, nunmehr eine Relation von durchschnittlich

1:120 angestrebt werde. Damit liege man über dem Schnitt von Niedersachsen mit einer Relation von 1:150. Nach Angaben der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung, die der genannten Landtagsdrucksache nicht zu entnehmen sind, habe man dabei den zum SGB II anerkannten Betreuungsschlüssel übernommen.

Mit diesen Überlegungen wird den Anforderungen an eine tragfähige Prognose nicht 127 entsprochen. So hätte bei der Bezugnahme auf das SGB II dargelegt werden müssen, warum nach der damaligen Erkenntnislage der dort bestehende Betreuungsschlüssel auf die Erbringung von Leistungen nach dem SGB IX übertragbar ist. Der Verweis auf eine ungünstigere Betreuungsrelation in Niedersachsen und damit eines von 15 anderen Bundesländern vermag daran nichts zu ändern, zumal auch insoweit nicht deutlich wird, woraus sich diese Zahl ergibt. Erweist sich die Prognose als unzureichend, kann offen bleiben, wie trotz der erheblichen Unterschiede allein im Land die bereits einige Jahre alte Einschätzung zu bewerten ist, dass pro voller Stelle ein Betrag von 70.000 Euro angesetzt ist. Schließlich gilt auch hier, was bereits zu § 19a AG SGB XII M-V ausgeführt wurde, dass nicht festgestellt werden kann, dass der angesetzte Betrag im Ergebnis zu niedrig ist.

3. Gesetze, die – wie hier – nach Feststellung des Landesverfassungsgerichts gegen 128 die Landesverfassung verstoßen, sind grundsätzlich nichtig (§ 57 LVerfGG M-V).

Eine Nichtigkeit von § 19a Abs. 1, zweiter Spiegelstrich AG SGB XII M-V und von § 129 15 AG SGB IX widerspräche indes sowohl dem Begehren der Beschwerdeführer zu 2. und 3. als auch dem Interesse des Landes, weil das Land damit keinerlei Ausgleich für die grundsätzlich anerkannten, konnexitätsrelevanten Mehrbelastungen durch die Übertragung der Eingliederungshilfe ab dem 01.01.2020 gewähren könnte. Dies entspräche in keiner Weise der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, selbst wenn sich bei einer erneuten Regelung niedrigere Beträge ergeben sollten. Statt einer Nichtigkeitsklärung sind die verfassungswidrigen Regelungen daher für unvereinbar mit der Landesverfassung zu erklären (§ 29 Abs. 3 LVerfGG). Zugleich sind sie vorläufig weiter anzuwenden. Eine solche Weitergeltung eines an sich verfassungswidrigen Gesetzes muss jedoch zeitlich begrenzt bleiben (vgl. auch VerfGH Thüringen, Urt. v. 21.06.2005 – VerfGH 28/03, unter III.; LVerfG Brandenburg, Urt. v. 30.04.2013 – VfGBgb 49/11, unter C III 2; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 14.09.2020 – LVerfG 3/19, Rn. 127 f.).

- 130 Vorliegend erscheint ein Zeitraum bis zum 31.12.2022 angemessen, aber auch ausreichend, um eine tragfähige Prognose unter Berücksichtigung der bisher gemachten Erfahrungen zu erstellen.
- 131 Die Entscheidung über die Kosten und Auslagen beruht auf §§ 33 Abs. 1, 34 Abs. 1 und 2 LVerfGG M-V.

D.

- 132 Nach § 29 Abs. 2 und Abs. 3 LVerfGG M-V hat dieses Urteil Gesetzeskraft, soweit die Unvereinbarkeit von § 15 AG SGB IX M-V sowie § 19a Abs. 1 zweiter Spiegelstrich AG SGB XII M-V mit Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV M-V festgestellt werden. Die Ministerpräsidentin hat die Entscheidungsformel (1. und 2. des Tenors) im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen.

Köster-Flachsmeyer

Dr. Lehmann-Wandschneider

Wähler

Rüsch

Prof. Dr. Classen

Tränkmann

Hanenkamp