

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 **Städte- und Gemeindebund**
Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Wolfgang Große Brömer, MdL
Vorsitzender des Ausschusses für Schule und
Weiterbildung
40221 Düsseldorf
wolfgang.grosse-broemer@landtag.nrw.de

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Christian Dahm, MdL
Vorsitzender des Ausschusses für Kommunalpolitik
40221 Düsseldorf
christian.dahm@landtag.nrw.de

Landtag Nordrhein-Westfalen
Frau Margret Voßeler, MdL
Vorsitzende des Ausschusses für Familie,
Kinder und Jugend
40221 Düsseldorf
margret.vosseler@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

VORLAGE
16/3173

A15, A11, A04

31.08.2015/kul.

Ansprechpartner:

Bianca Weber
Städtetag Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-450
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-409
E-Mail:
bianca.weber@staedtetag.de

Dr. Christian von Kraack
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0211/300491-200
Fax-Durchwahl: - 0211/300491-660
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Dr. Matthias Menzel
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-
Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0211/4587-234
Fax-Durchwahl: - 0211/4587-291
E-Mail:
matthias.menzel@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 51.21.04 N

Bericht über die Auswirkungen des 5. Schulrechtsänderungsgesetzes

Sehr geehrte Vorsitzende,

das Ministerium für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen hat mit Vorlage 16/3110 vom 20.08.2015 seinen Bericht über die Auswirkungen des 5. Schulrechtsänderungsgesetzes an den Landtag Nordrhein-Westfalen vorgelegt.

Wie im Anschreiben zum Bericht eingangs erwähnt, tragen die kommunalen Spitzenverbände den Bericht des MSW nicht mit und machen hiermit von der Möglichkeit Gebrauch, eine eigene Stellungnahme gegenüber dem Landtag abzugeben. Dies hatten wir bereits im Erörterungsgespräch mit dem MSW am 16.04.2015 – seinerzeit noch zum Entwurf des Berichts – angekündigt.

Der Bericht wird dabei insbesondere deshalb nicht mitgetragen, da er einerseits eine falsche Sachverhaltsdarstellung des Evaluierungsprozesses enthält und andererseits auf falschen rechtlichen Wertungen fußt.

Das MSW weist in dem Bericht jegliche Konnexitätsrelevanz des 5. Schulrechtsänderungsgesetzes von sich. Diese Ansicht stützt das MSW vor allem auf folgende Argumente:

Bezweifelt wird bereits eine Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben gemäß § 1 Abs. 1 KonnexAG durch das 5. Schulrechtsänderungsgesetz. Dies wird gestützt auf § 2 Abs. 4 KonnexAG, nach dem rein mengenmäßige Änderungen, die die Aufgabenwahrnehmung nicht wesentlich berühren, nicht erfasst seien.

Das MSW führt hier insbesondere an, dass indirekte Neben- und Fernwirkungen von § 2 Abs. 4 S. 2 KonnexAG nicht erfasst würden. Mittelbare Auswirkungen auf andere Geschäftsbereiche würden im KonnexAG nicht erwähnt. Konnexitätsrelevant seien nur unmittelbare Auswirkungen der landesrechtlichen Regelung (vgl. insoweit die Ausführungen auf S. 7 des Berichts).

Diese Auslegung des KonnexAG durch das MSW ist rechtlich nicht haltbar. So kann man bei der schrittweisen Veränderung des Einschulungsalters, bei dem schlussendlich die Kinder drei Monate länger in der Kindertageseinrichtung verweilen, nicht von einer nicht unerheblichen mengenmäßigen Änderung sprechen. Der Umkehrschluss aus § 2 Abs. 4 KonnexAG legt nahe, dass wesentliche mengenmäßige Änderungen, welche die Aufgabenwahrnehmung berühren, konnexitätsrelevant sind. Auch der Vortrag des MSW, dass mittelbare Auswirkungen von der Rechtssetzung des Landes bzw. indirekte Neben- und Fernwirkungen von § 2 Abs. 4 S. 2 KonnexAG nicht erfasst würden, ist juristisch nicht haltbar. Dies ergibt sich weder aus dem Wortlaut des Gesetzes, noch lässt sich dies aus der Begründung der Vorschrift herleiten. Für den vom KonnexAG beabsichtigten effektiven Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände ist es nicht ausschlaggebend, an welcher Stelle bzw. in welchem Geschäftsbereich/Ressort die Belastungen auftreten. Wäre dies der Fall, böte das KonnexAG keine Schutzwirkung für die Kommunen, wenn wie hier ein Ressort ein Gesetz auf den Weg bringt, welches sich in dem Geschäftsbereich eines anderen Ressorts auswirkt. Die Schutzwirkung des KonnexAG könnte daher bewusst vom Land umgangen werden. Dies war aber nicht Intention des Gesetzgebers, widerspricht es doch bereits dem beabsichtigten effektiven Schutz der Kommunen.

Keine Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch, ob das 5. Schulrechtsänderungsgesetz schulpolitisch oder anderweitig politisch motiviert war und der längere Verbleib von Kindern in Kindertageseinrichtungen bloße „Nebenfolge“ des Gesetzes ist. Das KonnexAG sieht derartige Differenzierungen nicht vor. Entscheidend sind vielmehr die tatsächlichen Auswirkungen bei den Kommunen.

Weiterhin stützt das MSW seine ablehnende Haltung zu einem Belastungsausgleich darauf, dass es sowohl an einem Nachweis der wesentlichen Belastungen als auch an der zwischen einer Aufgabenveränderung und einer wesentlichen Belastung zu fordernden Kausalität fehle (vgl. insoweit die Ausführungen des Berichts auf S. 7 ff.).

Ausgeführt wird an dieser Stelle insbesondere, dass die kommunalen Spitzenverbände die von ihnen prognostizierten erheblichen Auswirkungen nicht mit belastbaren Daten hätten unterfüttern können. Im Nachgang wird dann die von der AG der kommunalen Spitzenverbände vorgelegte erste Kalkulation im Rahmen einer Modellrechnung dreier Referenzkommunen erwähnt und inhaltlich angezweifelt (vgl. S. 8). Interessant ist aber, dass die endgültige Berichtsfassung an dieser Stelle gegenüber dem am 16.04.2015 zwischen MSW und kommunalen Spitzenverbänden erörterten Berichtsentwurf abweicht. In diesem Entwurf hat das MSW seinerzeit ausgeführt: „Für die Beurteilung einer möglicherweise bestehenden Ausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip und Kostenfolgen des Gesetzes

reichen aber modellhafte Annahmen nicht aus. Vielmehr hätten die Kommunalen Spitzenverbände tatsächlich entstehende Mehrbelastungen ermitteln und belegen müssen. Die Landesregierung kennt solche Belastungen nicht und kann sie auch nicht selbst ermitteln, schon weil hier Ereignisse in den Blick zu nehmen wären, die nicht eingetreten sind (S. 8 des Berichtsentwurfs).“

Entgegen der Auffassung des MSW liegt – wie wir bereits in dem Gespräch am 16.04.2015 dargelegt haben – die Darlegungs- und Beweislast für die tatsächliche Mehrbelastung nicht bei den kommunalen Spitzenverbänden. Vielmehr liegt nach den Vorgaben des KonnexAG die Zuständigkeit für die Kostenfolgeabschätzung bei der obersten Landesbehörde, deren Geschäftsbereich betroffen ist, mithin beim MSW. Nachdem das MSW bei der Vorlage des Gesetzesentwurfs seinerzeit eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung nicht vorgelegt hat, kann nunmehr im Rahmen der Evaluation nichts anderes gelten und darf damit quasi keine Beweislastumkehr zu Lasten der Kommunen erfolgen. Dies stünde auch im Widerspruch zum Rechtsgedanken des KonnexAG, nach dem für die Erstellung der Kostenfolgeabschätzung entweder die oberste Landesbehörde, deren Geschäftsbereich betroffen ist, oder der Landtag verantwortlich ist. Dieser Rechtsgedanke, der dem Schutz der Kommunen vor Aufgabenübertragungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen dient, gilt auch im Rahmen der Evaluation. Sofern das MSW geltend macht, dass es die tatsächlichen Mehrbelastungen nicht ermitteln kann bzw. ermitteln konnte, so ist dazu zu sagen, dass es dann – wie in den sonstigen KonnexAG-Verfahren üblich – eine Arbeitsgruppe mit Experten zur Ermittlung der tatsächlichen Kosten einsetzen muss. Dies ist gängige Praxis in den bisher mit dem Land geführten KonnexAG-Verfahren. Die angebliche Nichtkenntnis von Belastungen kann nicht dazu führen, dass KonnexAG-Ansprüche von Beginn an zurückgewiesen werden.

Das MSW hat aber bis zum Erörterungsgespräch am 16.04.2015 keinerlei Schritte unternommen, um die Kostenfolgeabschätzung in die Wege zu leiten bzw. die tatsächlichen Belastungen der Kommunen im Wege der Evaluation zu ermitteln. Bis zur Vorlage des Berichtsentwurfs wenige Tage vor dem Gespräch am 16.04.2015 hat sich das MSW auch nicht zur ersten Kalkulation der kommunalen Spitzenverbände eingelassen oder gar seine Vorstellungen hierzu offengelegt. An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass das MSW auf verschiedene Schreiben der kommunalen Spitzenverbände – vom 16.12.2013, 04.04.2014, 26.05.2014 und schließlich 17.03.2015 – nicht reagiert hat. Offensichtlich war man bis zur Ressortabstimmung des Berichts fälschlicherweise der Auffassung, dass die Darlegungs- und Beweislast an dieser Stelle die Kommunen trifft.

Dass das MSW nunmehr abweichend vom Entwurf des Berichts entsprechende Ausführungen nicht mehr wiederholt und sich an dieser Stelle darauf beschränkt, die Modellrechnung der kommunalen Spitzenverbände zu bezweifeln und an verschiedenen Stellen anzugreifen, ersetzt aber nicht die notwendige Ermittlung der durch das Gesetz ausgelösten Mehrbelastungen. Sich nunmehr abschließend im Endbericht lediglich auf einen Vergleich mit Bayern zu beschränken und eine Erhebung des Elternwillens als zu aufwendig zurückzuweisen trägt an dieser Stelle nicht den Anforderungen des KonnexAG Rechnung. Die jahrelange Untätigkeit und nicht vorhandene Dialogbereitschaft des MSW im Verfahren, welches vielmehr bis zum Ende ausgesessen wurde, zeigt deutlich, dass eine ernsthafte Auseinandersetzung der Folgen des Gesetzes für die kommunale Ebene offenbar nicht gewollt war.

Vor den genannten Hintergründen lehnen wir den Bericht des Landtags ausdrücklich ab.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Verena Göppert
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Christian von Kraack
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen