



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Der Hauptgeschäftsführer

☒ Städte- und Gemeindebund NRW-Postfach 10 39 52-40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52-40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211-4587-1  
Telefax 0211-4587-211  
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de  
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Schnellbrief 65/2014

An die  
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Aktenzeichen: IV 211-38/3 ha/do  
Ansprechpartnerin: Beigeordneter Hamacher,  
Referent Wagener  
Durchwahl 0211-4587-220/-236

10. April 2014

## 9. Schulrechtsänderungsgesetz - Ergebnisse der Verhandlungen und Beteiligung an der Finanzierung des Rechtsgutachtens

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

zuletzt mit den Schnellbriefen Nr. 39 vom 21.02.2014 und Nr. 58 vom 25.03.2014 hatten wir Sie über den Stand der Gespräche mit dem Land und die Vorbereitung einer Klage beim Verfassungsgerichtshof NRW wegen der Verletzung des Konnexitätsprinzips durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz informiert.

Wie Sie bereits der Presse entnommen haben, hat es am letzten Freitag ein weiteres Gespräch gegeben, in dem beide Seiten noch einmal aufeinander zugegangen sind.

Heute hat sich das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes erneut in einer Sondersitzung mit dem am 04.04.2014 erzielten Verhandlungsstand auseinander gesetzt und letztlich einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

1. *Das Präsidium stimmt dem Abschluss einer Vereinbarung mit dem Land über einen Ausgleich der mit der schulischen Inklusion verbundenen Kosten auf der Basis des am 04.04.2014 erreichten Verhandlungsstandes zu.*
2. *Das Präsidium empfiehlt den Mitgliedsstädten und -gemeinden, von Klagen gegen das 9. Schulrechtsänderungsgesetz einstweilen abzusehen und vor einer endgültigen Entscheidung den Ausgang der zum 01.06.2015 vorgesehenen ersten Überprüfung der Kostenpauschalen hinsichtlich der Körbe I und II abzuwarten.*

Nachfolgend möchten wir Ihnen einige detaillierte Informationen zu dem vorstehenden Beschluss und seinen Grundlagen geben (1) und des Weiteren zu der Frage Stellung nehmen, wie vor diesem Hintergrund mit noch anstehenden Ratsentscheidungen über eine Beteiligung an der Finanzierung des Rechtsgutachtens bzw. einer Kommunalverfassungsbeschwerde umgegangen werden sollte (2).

#### 1. Ergebnisse der Verhandlungen und Bewertung durch das Präsidium

Auf der Basis des Präsidiumsbeschlusses vom 25.03.2014 hatten sich StGB NRW und LKT NRW – bei inhaltlich im Wesentlichen gleicher Beschlusslage – mit einem gemeinsamen Brief vom 27.03.2014 an das Land gewandt (vgl. Anlage 1).

In der Folge haben zwei weitere Verhandlungsrunden am 27.03.2014 sowie am 04.04.2014 stattgefunden, an denen für den Städte- und Gemeindebund Herr Präsident Roland Schäfer, Herr 1. Vizepräsident Dr. Eckhard Ruthemeyer sowie Herr HGF Dr. Schneider bzw. Herr Beig. Hamacher teilgenommen haben. Gesprächsführer auf Seiten des Landes waren wiederum Ministerin Sylvia Löhrmann (MSW), Staatssekretär Ludwig Hecke (MSW), der Chef der Staatskanzlei Staatssekretär Franz-Josef Lersch-Mense sowie die Fraktionsvorsitzenden Norbert Römer (SPD) und Reiner Priggen (Bündnis 90/Die Grünen).

Während im ersten Gespräch der kommunalen Spitzenverbände mit dem Land am 27.03.2014 lediglich punktuelle Annäherungen erzielt werden konnten, hat es im zweiten Gespräch eine deutliche Bewegung seitens des Landes bei der von der kommunalen Seite als kritisch herausgestellten Frage einer zeitnahen Revision gegeben.

Als Ergebnis des Gesprächs ist ein überarbeiteter Vereinbarungsentwurf zustande gekommen, der sowohl für Korb I (für den das Land die Konnexität formell anerkennt) als auch für Korb II in den nächsten drei Jahren eine jährliche Überprüfung der den Kommunen entstehenden Mehrkosten mit entsprechenden Anpassungsklauseln vorsieht (Anlage 2; Änderungen im Vergleich zum Vereinbarungsentwurf vom 20.02.2014 sind farblich unterlegt).

Als erster Revisionstermin ist für beide Körbe der 01.06.2015 vorgesehen. Im Fall von Meinungsverschiedenheiten mit dem Land über das Ergebnis der Revision und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen könnte demnach innerhalb der bis zum 31.07.2015 laufenden Klagefrist noch kommunale Verfassungsbeschwerde wegen der Verletzung des Konnexitätsprinzips erhoben werden.

Die weiteren Revisionstermine sind sodann der 01.08.2016 und der 01.08.2017, zu denen bezogen auf das jeweils abgeschlossene Schuljahr eine Revision stattfindet. Dem sich daraus ergebenden Anpassungsbedarf wird im darauf folgenden Haushaltsjahr entsprochen. Unabhängig davon erfolgt bei Korb I die nach dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) vorgesehene Evaluation

nach spätestens fünf Jahren mit Anpassung des vom Land ggf. zu erbringenden Ausgleichsbetrages für die folgenden Jahre. Bei Korb II erfolgen nach dem Revisionstermin am 01.08.2017 weitere Untersuchungen von Mehrbelastungen alle drei Jahre mit einer entsprechenden Anpassungsklausel zum nächsten Haushaltsjahr.

Eine Erhöhung der für die beiden Körbe vom Land angebotenen erstmaligen Beträge von 25 Mio. EUR für Korb I und von 10 Mio. EUR für Korb II konnte hingegen leider in den Gesprächen nicht erreicht werden.

Änderungen gegenüber dem Text vom 20.02.2014 konnten zudem auch in den Formulierungen der Ziffern 2 und 4 durchgesetzt werden. Hier geht es insbesondere um die Zusage, das GFG nicht anzutasten, sowie um die Formulierungen hinsichtlich einer „Einigung“ bei der Konnexitätsfrage, die aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes als Aufgabe von Rechtspositionen hätten interpretiert werden können.

Dies waren die Grundlagen, auf denen das Präsidium heute diskutiert hat. Bei seinem Beschluss hat sich das Präsidium von folgenden Überlegungen leiten lassen:

#### *Ziffer 1 – Annahme der Vereinbarung*

Das Verhandlungsergebnis entspricht naturgemäß nicht zu 100% den kommunalen Positionen. Allerdings ist die Annäherung an das Ergebnis, welches im günstigsten Fall durch eine erfolgreiche Verfassungsbeschwerde erzielt werden könnte, mittlerweile so groß, dass die Vorteile einer Vereinbarung die verbleibenden Nachteile überwiegen.

Neben einigen kleineren Entgegenkommen bei Formulierungen hat es Bewegung bei einem ganz wesentlichen Punkt gegeben, nämlich bei der Formulierung der Revisionsklauseln. Zwar möchte sich das Land nicht auf eine rückwirkende Evaluierung einlassen, jedoch ist eine jährliche Überprüfung der tatsächlich entstehenden Kosten während der ersten drei Jahre, verbunden jeweils mit einer Anpassung der Kostenpauschalen im nächsten Haushaltsjahr, eine Lösung, die einer Rückwirkung schon recht nahe kommt. Dabei muss betont werden, dass die Anpassung „im nächsten Haushaltsjahr“ einen Verhandlungserfolg darstellt, weil das Land unter Hinweis auf die Zeitabläufe im Haushaltsaufstellungsverfahren zunächst nur einer Korrektur zum übernächsten Haushaltsjahr zustimmen wollte.

Jedenfalls kann nicht mehr gesagt werden, dass das Prognoserisiko alleine von den Kommunen getragen werden muss, wie es noch in der Fassung vom 20.02.2014 der Fall war. Im Gegenteil ist es gelungen, das Risiko einer unzutreffenden Kostenprognose zu einem großen Teil auf das Land zu verlagern, was angesichts der wiederholt dargestellten Mängel der vorliegenden Schätzung auch sachgerecht ist. Insofern lässt es sich eher verschmerzen, dass die Einstiegsbeträge mit 25 Mio. Euro bzw. 10 Mio. Euro aus unserer Sicht zu niedrig

gewählt sind. Dass das Land bei den Einstiegsbeträgen nicht nachgebessert hat, ist ein (weiteres) Entgegenkommen der kommunalen Seite.

Bei der Abwägung zu berücksichtigen ist, dass wahrscheinlich der Verfassungsgerichtshof auch im Falle einer erfolgreichen Klage keinen exakten Belastungsausgleich festlegen würde. Stattdessen würden wiederum Verhandlungen der Kommunen mit dem Land erforderlich, die ihrerseits Zeit benötigen.

Hinsichtlich des Korbes II machte Ministerin Löhrmann in dem Gespräch am 04.04.2014 noch einmal deutlich, dass das Land nicht in die Finanzierung der individuellen Integrationshilfe einsteigen wolle, sondern es um die systemische Unterstützung in integrativen Lerngruppen gehe. Auf der anderen Seite sei das Land bereit, den Aufwuchs an individueller Integrationshilfe bei der Bemessung der Inklusionspauschale zu berücksichtigen. Auf Nachfrage machten dann Herr Römer und Herr Priggen noch einmal deutlich, dass die Zusage des Landes zu einer Anpassung der Pauschalen an dieser Stelle so zu verstehen sei, dass die über den allgemeinen Aufwuchs hinausgehenden Kosten auch voll umfänglich vom Land getragen würden.

In dem Verzicht auf ein formelles Anerkenntnis der Konnexität hinsichtlich der Personalkosten liegt allerdings auch ein erhebliches Entgegenkommen der Kommunen.

#### *Ziffer 2 des Beschlusses - Zurückstellung von Klagen*

Die Empfehlung an die Mitgliedskommunen, von Klagen abzusehen, entspricht den zwischen den Beteiligten zu treffenden Vereinbarungen. Der Städte- und Gemeindebund wird auch mit Nachdruck daran arbeiten, dass die Notwendigkeit eines Gerichtsverfahrens auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht entsteht.

Der Beschluss soll aber zugleich deutlich machen, dass zu einer wirklich abschließenden Klärung der Konnexitätsfragen eine faire Umsetzung der Revisionsklauseln und der gegebenen politischen Zusagen gehört. Deshalb ist es richtig, zu dokumentieren, dass die Option einer Klage weiter besteht, wenn sich an dieser Stelle Defizite ergeben sollten.

Nach den Vorstellungen der Geschäftsstelle müssen nun sehr rasch Gespräche mit dem Land aufgenommen werden, in denen die Modalitäten des einvernehmlich zu vereinbarenden Revisionsverfahrens geklärt werden. Dabei ist dann auch zu entscheiden, ob eine flächendeckende Vollkostenerhebung im Land NRW sinnvoll ist oder ob für beide Körbe geeignete Referenzkommunen einvernehmlich ausgewählt werden, in denen die „Echtkosten“ ermittelt und auf die Landesebene pauschaliert hochgerechnet werden.

## 2. Beteiligung an der Finanzierung des Rechtsgutachtens

Wie Sie wissen, hatte die Geschäftsstelle in Umsetzung des Beschlusses aus der Präsidiumssitzung vom 25.03.2014 Herrn Prof. Dr. Wolfram Höfling beauftragt, die Vereinbarkeit des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes mit dem Konnexitätsgebot nach Art. 79 der Landesverfassung und mit dem Konnexitätsausführungsgesetz gutachterlich zu überprüfen und eine ggf. einzufilegende Klage prozessual zu begleiten.

In den vergangenen zwei Wochen haben bereits rd. 120 Kommunen ihre definitive Bereitschaft erklärt, diesen Weg zu unterstützen.

Hierfür möchten wir an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich Dank sagen! Ohne die klaren Signale aus der kommunalen Familie hätte es nicht die Bewegung auf Seiten des Landes gegeben, die es uns heute ermöglicht, zum Wohle aller Beteiligten einer pragmatischen Lösung ohne Klage zuzustimmen.

Wie soll nun mit der noch laufenden Umfrage der Geschäftsstelle weiter umgegangen werden?

Der auf die Klageeinlegung bezogene Teil des Vertrages mit Prof. Höfling steht unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Klageentscheidung der Kommunen und hat sich mit dem Abschluss einer Vereinbarung zunächst einmal erledigt.

Ungeachtet dessen hat sich das Präsidium dafür ausgesprochen, Herrn Prof. Höfling die juristische Begutachtung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes abschließen zu lassen. Hierfür sprechen – neben dem Umstand, dass die Arbeit bereits begonnen wurde – folgende Gesichtspunkte:

- Die erste Revisionsfrist in der Vereinbarung ist von der kommunalen Seite bewusst auf den 01.06.2015 gelegt worden, um sich für den (hoffentlich nicht eintretenden) Fall eines tiefgreifenden Dissenses über die Methodik oder die Ergebnisse einer Überprüfung der Kostenpauschalen die Möglichkeit offen zu halten, doch noch fristgemäß eine Kommunalverfassungsbeschwerde einzulegen. Sollte dies notwendig werden, ist es kaum möglich, innerhalb weniger Wochen die hierfür nötigen fundierten Vorbereitungen zu treffen. Insofern macht es Sinn, das juristische Argumentationsgerüst stehen zu haben.
- Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz werden einige juristische Fragen aufgeworfen, die auch in anderen Sachzusammenhängen zukünftig eine Rolle spielen könnten. So z.B. die Frage, ob von der Ausgleichspflicht auch Kostensteigerungen erfasst werden, die zwar durch das Landesrecht verursacht werden, aber in bundesgesetzlich determinierten Leistungsbereichen entstehen. Gleiches gilt für einige verfassungsprozessuale Fragen. Es ist für künftige Konnexitätsgespräche in anderen Bereichen hilfreich, die kommunalen Positionen noch einmal verfassungsrechtlich untermauern zu lassen.

Insofern muss zum jetzigen Zeitpunkt zwar keine Entscheidung mehr über eine Klagebeteiligung herbeigeführt werden. Es wäre aber wünschenswert, dass sich

eine möglichst große Zahl von Kommunen an der solidarischen Mitfinanzierung dieses Gutachtens beteiligt. Die individuellen Kosten für jede Kommune werden unterhalb der Grenze von 200 Euro liegen. Für eine solche reine Finanzierungszusage wäre nach Auffassung der Geschäftsstelle ein Ratsbeschluss zwar vorstellbar, aber nicht zwingend erforderlich.

### 3. Fazit

Noch vor einem halben Jahr vertrat die Landesseite die Auffassung, dass die Umsetzung der schulischen Inklusion zum einen überhaupt keine Mehrkosten bei den Kommunen verursache und zum anderen das Konnexitätsprinzip nicht anwendbar sei.

Insofern stellt das nunmehr vorliegende, im Verhandlungswege erzielte Ergebnis eine ganz erhebliche Verbesserung dar, die von Kommunen und kommunalen Verbänden in anderen Bundesländern mit großer Aufmerksamkeit registriert wird.

Uns ist bewusst, dass mit den Überprüfungen der Kostenschätzung ein wichtiger Teil der Arbeit noch vor uns liegt. Dennoch danken wir allen, die mit ihrer Unterstützung des Verbandes, aber auch durch eigene Kontakte und Gespräche mit Entscheidungsträgern in Parlament und Regierung dazu beigetragen haben, diese Vereinbarung zu ermöglichen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Bernd Jürgen Schneider

Anlagen