Der Hauptgeschäftsführer

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

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

Aktenzeichen: IV/2 211-38/3 ha/do
Ansprechpartnerin: Beigeordneter Hamacher,
Referent Wagener
Durchwahl 0211•4587-220/-236

25. März 2014

Schnellbrief 58/2014

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das 9. Schulrechtsänderungsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

mit den Schnellbriefen Nr. 38 v. 20.02.2014 und Nr. 39 vom 21.02.2014 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. Schulrechts-änderungsgesetz informiert.

In seiner heutigen 185. Sitzung hat sich das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes mit dem Vereinbarungstext auseinander gesetzt, den die Landesseite am 20.02.2014 in einem bilateralen Gespräch mit dem Städtetag NRW vorgelegt hatte. Sowohl der Städte- und Gemeindebund als auch der Landkreistag NRW hatten angekündigt, diesen Vereinbarungsentwurf sorgfältig zu prüfen und zu bewerten. Nach intensiver Diskussion hat das Präsidium folgenden Beschluss gefasst:

1. *Das Präsidium bekräftigt seinen Beschluss vom 12.02.2014.*

2. *Das Präsidium stellt fest, dass auch das Angebot des Landes vom 20.02.2014 deutlich hinter dem zurück bleibt, was aus kommunaler Sicht Mindestinhalt einer einvernehmlichen Verständigung zwischen Land und Kommunen sein müsste. Dies betrifft sowohl die einseitige Verlagerung des Prognoserisikos bei den laufenden sächlichen und den Investitionskosten auf die Kommunen als auch die unzureichende Berücksichtigung der Kosten für Integrationshelfer. Unabdingbar ist insbesondere eine zeitnahe Evaluation der entstehenden Kosten im Verbund mit einer rückwirkenden Nachjustierung der Pauschalen.*

3. *Vor diesem Hintergrund beauftragt das Präsidium die Geschäftsstelle mit der Fortführung der Vorbereitungen einer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das 9. Schulrechts-änderungsgesetz.*

4. *Sollte die Landesseite in der Zukunft eine Regelung anbieten, welche die genannten Bedenken zufriedenstellend ausräumt, wird über die Notwendigkeit der Einlegung bzw. der Aufrechterhaltung einer Klage erneut entschieden.*

Die Ziffer 2 (Sätze 1 und 2) des Beschlusses ist im Übrigen inhaltsgleich auch vom Vorstand des Landkreistages so verabschiedet worden – insofern gibt es bei der inhaltlichen Bewertung des Angebotes vom 20.02.2014 Übereinstimmung.

In den vergangenen Wochen konnten wir aufgrund der mit dem Land vereinbarten Vertraulichkeit die jeweiligen Verhandlungsstände nicht detailliert kommentieren. Die in den Medien und auf verschiedenen anderen Kanälen verbreiteten Informationen waren leider häufig unvollständig bis falsch, und manche Bewertung ließ auch eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung mit den zugrunde liegenden Sachverhalten vermissen. Deshalb möchten wir Ihnen nachfolgend – auch für eine eventuelle Diskussion

der Angelegenheit in Ihren Räten - gerne noch einmal darlegen, auf welche Überlegungen sich die Ablehnung des Vereinbarungsentwurfs stützt.

Inhaltliche Bewertung des Angebots vom 20.02.2014

In der als **Anlage 1** beigefügten Synopse hat die Geschäftsstelle den Text des Vereinbarungsentwurfs (linke Spalte) ausführlich kommentiert (rechte Spalte). Natürlich sind nicht alle kritisch angemerkten Punkte von gleichem Gewicht. Nach einer sorgfältigen Analyse des Vereinbarungstextes und einem Abgleich mit den bisherigen Vorschlägen der kommunalen Seite lassen sich allerdings zusammenfassend zwei Hauptkritikpunkte identifizieren:

Der erste Kritikpunkt betrifft die laufenden sächlichen und die Investitionskosten. Hier wird ein jährlicher Ausgleichsbetrag von 25 Mio. Euro zugrunde gelegt, wobei im laufenden Haushaltsjahr keine Ausgleichszahlung erfolgen soll. Die vom Land angebotene Summe ist nach den Erkenntnissen der kommunalen Seite sehr wahrscheinlich deutlich zu niedrig bemessen. Damit stünden – um eine Größenordnung deutlich zu machen – pro Jahr rund 4.350 Euro pro Schule zur Verfügung.

Mit dieser Summe sollen dann abgegolten sein:

- sämtliche baulichen Investitionen für Differenzierungsräume, Fahrstühle, Rampen etc.,
- Kosten für spezielle Lehr- und Lernmittel,
- Unterhaltungs- und Betriebskosten,
- zusätzliche Kosten für den Offenen Ganztag,
- sowie evtl. erhöhte Schülerfahrkosten.

Das Gutachten der kommunalen Seite war zu deutlich höheren Beträgen gelangt.

Eine wirklich methodisch saubere Kostenschätzung im Sinne des KonnexAG liegt nicht vor, da die Datenbasis zu gering und die Ergebnisse aus den untersuchten Kommunen nur sehr bedingt hochrechenbar sind, wie der Gutachter selbst einräumt.

Vor diesem Hintergrund müsste eine faire Verständigung zwischen Land und Kommunen eine zeitnahe Überprüfung der tatsächlich entstehenden Kosten verbunden mit einer rückwirkenden Nachjustierung beinhalten.

Das ist aber nicht der Fall. Eine Evaluation soll erst nach Ablauf von 5 Jahren und dann nur mit Wirkung für die Zukunft erfolgen. Damit wird letztlich das Risiko einer fehlerhaften Kostenprognose einseitig auf die Kommunen verlagert. Alle über die Summe von 25 Mio. Euro/Jahr hinausgehenden Aufwendungen während der ersten 5-7 Jahre der Umsetzung gingen zu Lasten der Kommunen.

Der zweite Kritikpunkt betrifft die Berücksichtigung der Kosten für Integrationshelfer. Die für Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter vorgesehene Summe von 10 Mio. Euro (entspricht 200 Stellen landesweit) wurde nicht aufgestockt und wird erst ab 2015 gewährt. Zugleich wird in der Vereinbarung klargestellt, dass die Inklusionspauschale nicht zur Finanzierung der Kosten für die individuelle Integrationshilfe verwendet werden darf.

Die anschließende Evaluierungsklausel jedoch passt inhaltlich nicht zu diesem Ausschluss und wirft vom Verfahren her viele Fragen auf. Die Ankündigung einer „landesseitigen Nachsteuerung bei der Inklusionspauschale" lässt offen, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt zusätzliche Kosten ausgeglichen werden sollen. Da eine Rückwirkung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, ist wohl auch keine beabsichtigt. Gerade vor dem Hintergrund der Schuldenbremse muss aber eine Regelung, die an die Stelle eines Konnexitätsanerkenntnisses treten soll, so formuliert sein, dass die daraus erwachsenden Konsequenzen für alle Beteiligten absehbar und nachvollziehbar sind. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Dies sind die beiden wesentlichen Punkte, an denen das Land aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages nachbessern müsste.

Verschiedentlich wurde uns vorgehalten, die beiden Verbände würden versuchen, hier „Maximalpositionen" durchzusetzen. Dieser Vorwurf ist bei ehrlicher Auseinandersetzung mit der Verhandlungshistorie kaum haltbar. Im Gegenteil – die kommunale Seite war in den zurückliegenden Verhandlungen zu vielen Zugeständnissen bereit:

- Wir sind bereit, über die eigentlich gar nicht mehr heilbaren Verletzungen des Konnexitätsprinzips und seines Ausführungsgesetzes im Interesse der Kinder und aller anderen Betroffenen hinweg zu sehen.

- Obwohl wir selbst auf eigene Kosten ein Gutachten in Auftrag gegeben haben, um die inklusionsbedingten Belastungen der Kommunen zu ermitteln, haben wir uns darauf eingelassen, dass das Land hierzu ein weiteres Gutachten in Auftrag gibt.

- Obwohl wir von einer Unteilbarkeit des Konnexitätsprinzips ausgehen, wären wir bereit, im eigentlich deutlich riskanteren Bereich des Korbes 2, den Personalkosten insbesondere für Inklusionshelfer, auf ein ausdrückliches Anerkenntnis der Konnexität zu verzichten, wenn uns das Land eine verlässliche Revisionsklausel mit der Möglichkeit einer rückwirkenden Nachjustierung der Pauschalen zugesteht.

- Wir wären auch bereit, uns bei den Kosten des Korbes I trotz unzureichender Kostenschätzung auf Zahlen einzulassen, die aus unserer Sicht deutlich zu niedrig bemessen sind, wenn man sich auf eine zeitnahe und rückwirkende Evaluation verständigen könnte.

- Obwohl wir weiterhin überzeugt davon sind, dass eine qualitätsvolle Umsetzung der Inklusion nur möglich ist mit fachlichen Qualitätsstandards, wären wir wiederum im Interesse des Konsens bereit, auf die Festlegung derartiger Standards einstweilen zu verzichten und dies später nachzuholen.

Dies zeigt, dass von Maximalforderungen oder mangelnder Verhandlungsbereitschaft nicht die Rede sein kann.

In der als **Anlage 2** beigefügten Synopse ist in der rechten Spalte dargestellt, wie ein Vereinbarungstext beschaffen sein müsste, der aus Sicht sowohl des Städte- und Gemeindebundes als auch des Landkreistages die kommunalen Interessen angemessen aufnimmt.

Stand der Vorbereitungen einer Verfassungsbeschwerde

Die Ziffer 4 des Präsidiumsbeschlusses macht noch einmal deutlich, dass eine juristische Klärung des Konflikts aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes kein Selbstzweck ist und wir eine außergerichtliche Verständigung jederzeit vorziehen würden. Das bislang vorliegende Angebot ist nicht so gestaltet, dass wir unseren Mitgliedskommunen, von denen sich viele in finanziellen Notlagen befinden, die Annahme ruhigen Gewissens empfehlen könnten.

Gleichwohl hat der Verband die Einladung zu einem weiteren Spitzengespräch angenommen, das Donnerstagabend stattfinden wird. Wir hoffen sehr und werden uns nachdrücklich dafür einsetzen, dass es in diesem Rahmen noch zu einer Verständigung über die strittig gebliebenen Punkte kommt.

Ungeachtet dessen geht der Auftrag des Präsidiums dahin, die notwendigen Vorbereitungen für ein Klageverfahren fortzuführen. Auch hier gilt der Grundsatz: Gründlichkeit vor Schnelligkeit. Eine konkrete Klage wird es erst dann geben, wenn diese inhaltlich gut vorbereitet ist und es bis dahin keine Verständigung mit dem Land gegeben hat.

Entsprechend der Ziffer 4 des Präsidiumsbeschlusses vom 12.02.2014 hatte die Geschäftsstelle mit Schnellbrief vom 20.02.2014 die Bereitschaft der Kommunen abgefragt, sich an einer Kommunalverfassungsbeschwerde zu beteiligen.

Zum Stand 21.03.2014 lagen der Geschäftsstelle insgesamt 203 Rückmeldungen vor:

- 88 Kommunen sind bereit, sich an eine Kommunalverfassungsbeschwerde zu beteiligen,
- 111 Kommunen sind unter dem Vorbehalt einer Bestätigung durch den Rat dazu bereit und
- 4 Kommunen haben eine Teilnahme abgelehnt.

Zur weiteren Vorbereitung einer Klage wird nun ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Die Geschäftsstelle hat hierzu und auch zur Beauftragung über die Vertretung von Kommunen bei einer Kommunalverfassungsbeschwerde Verhandlungen mit Professor Dr. Wolfram Höfling (Universität Köln) geführt. Aufgrund der hohen Bereitschaft zur Beteiligung in den uns vorliegenden Rückmel-

dungen der Städte und Gemeinden ist es uns möglich, die maximale Kostenbelastung der einzelnen Kommunen für das vorbereitende Gutachten und die direkte Prozessvertretung nunmehr auf 700 Euro zu beziffern. Wahrscheinlich werden die endgültigen Kosten sogar deutlich darunter liegen.

Wie bei der ersten Abfrage der Unterstützungsbereitschaft angekündigt, bitten wir die hierzu bereiten Kommunen um Abgabe der beigefügten Erklärung gegenüber dem Städte- und Gemeindebund NRW (**Anlage 3**) möglichst bis zum **04.04.2014**.

Selbstverständlich können sich alle Mitgliedskommunen, die bislang noch keine entsprechende Rückmeldung abgegeben haben, auch jetzt noch beteiligen. Ungeachtet der Frage, welche Kommunen in einem möglichen Prozess als Kläger auftreten, halten wir es für wichtig, wenn die kommunale Familie in möglichst großer Einigkeit gegenüber dem Land deutlich macht, dass die lobenswerten Ansätze zur Stärkung der kommunalen Haushalte nicht durch zusätzliche Belastungen an anderer Stelle wieder zunichte gemacht werden sollten.

Über die weiteren Entwicklungen werden wir Sie informieren.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Bernd Jürgen Schneider

Anlagen