

Anlage – Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes zur Anfrage der WNK UWG Freie Wähler vom 06.03.2020

Um die Einzelfälle richtig einordnen zu können, bedarf es allerdings einiger allgemeiner Vorbemerkungen, die ich gerne an den Beginn der Ausführungen setzen möchte:

1. Formale Geltung des Konnexitätsprinzips

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass es ein striktes Konnexitätsprinzip (leider) nur im Verhältnis zum Land gibt. Die Bestimmung in Art. 104a Grundgesetz ist kein annähernd adäquates Äquivalent.

Zwar bestehen die Kommunalen Spitzenverbände sowohl in NRW als auch auf Bundesebene selbstverständlich immer darauf, dass der Bund bei neuen Aufgaben oder höheren Standards auch die den Kommunen entstehenden Kosten trägt, aber es handelt sich nicht um Positionen, die letztlich auch juristisch mit Aussicht auf Erfolg einklagbar wären. Leider sind das typischerweise genau die Bereiche, die der kommunalen Ebene die höchsten finanziellen Belastungen bescheren.

So ist z.B. der gesamte Bereich der Flüchtlingsaufnahme und –integration aus kommunaler Sicht hochgradig defizitär und bringt an vielen Stellen kommunale Haushalte aus dem Gleichgewicht. Ein weiteres aktuelles Beispiel ist das Angehörigenentlastungsgesetz im Bereich der Pflege. Dieses im November beschlossene Gesetz wird die kommunalen Haushalte bundesweit perspektivisch mit bis zu einer Milliarde Euro jährlich belasten. Die kommunalen Sozialhilfeträger in Nordrhein-Westfalen sind angesichts der im Bundesvergleich hohen Heimentgelte besonders betroffen. Die nachdrücklichen Forderungen nach einem Kostenausgleich durch den Bund (vgl. PM des Verbandes vom 21.11.2019) blieben bislang unbeachtet.

Ein weiteres Beispiel sind die derzeit in der Diskussion befindlichen Pläne des Bundes zur Verankerung eines Rechtsanspruchs auf einen OGS-Platz. Auch hier ist bislang nicht erkennbar, dass die Kommunen eine auskömmliche Entlastung erwarten dürfen (siehe PM vom 27.11.2019).

Als weiteres Problem tritt hinzu, dass kreisangehörige Kommunen häufig zwar nicht Adressat einer Aufgabenübertragung, wohl aber letztendlich die finanziell Leidtragenden sind. So werden beispielsweise Leistungsverbesserungen bei der Eingliederungshilfe in NRW von den Landschaftsverbänden erbracht; die Kosten tragen über die Landschaftsumlage und die Kreisumlage aber auch die kreisangehörigen Kommunen.

Noch schlechter stellt sich das Schutzniveau im Verhältnis zur EU dar: gerade im Bereich des Steuerrechts treffen Kommunen nachteilige Folgen (z.B. die Umsatzsteuerpflicht für Formen der interkommunalen Zusammenarbeit oder der drohende Wegfall der steuerlichen Querverbundes für Schwimmbäder), ohne dass sie sich dagegen zur Wehr setzen könnten.

Insofern sind wesentliche Teile der kommunalen Belastung einer juristischen Überprüfung leider überhaupt nicht zugänglich.

2. Wirkungen und Schutzlücken der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsklausel

Art. 79 LV NRW i.V.m. dem Konnexitätsausführungsgesetz stehen im Fokus der kommunalen Spitzenverbände bei jedem Gesetzgebungsvorhaben des Landes mit potentiellen Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen. Auf viele Vorhaben haben die jeweiligen Landesregierungen/Landtag in der Vergangenheit bereits verzichtet, weil wir deutlich signalisiert haben, dass ein Konnexitätsausgleich eingefordert wird. Bei den durchgeführten Gesetzgebungsvorhaben zeigt die Erfahrung, dass die Konnexitätsrelevanz bei weitem nicht immer freiwillig von der Landesseite zugestanden wird.

Nachfolgend einige Beispiele aus den Zuständigkeiten verschiedener Ressorts, in denen wir Konnexität eingefordert haben:

14. Wahlperiode (08.06.2005 - 08.06.2010) - Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK)

MIK - Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten Nordrhein-Westfalen (Geodatenzugangsgesetz)

Aufbau einer digitalen Geodatenstruktur (2009)

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind informationspflichtige Stellen nach § 3 Abs. 8 Geodatenzugangsgesetz.

Nach Ansicht des Landes liegt ein Fall der Konnexität nicht vor, da die europarechtlichen Regelungen unmittelbar auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände angewendet werden. Die in der RL angesprochenen Geodaten würden aufgrund bestehender Gesetze unter den öffentlichen Auftrag der Kommunen fallen und liegen dort bereits in elektronischer Form vor. (Drs. 14/7895).

Die kSpv forderten in Ihrer Stellungnahme eine Kostenfolgeabschätzung ein (Stellungnahme 14/2215).

Bericht über die Erfahrung mit diesem Gesetz bei der Landesregierung zum 31.12.2013, danach alle 5 Jahre.

15. Wahlperiode (09.06.2010-14.03.2012) - Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK)

MIK - Ausführungsgesetz des Landes NRW zum Zensusgesetz 2011 (ZensG 2011 AG NRW)

Durchführung des Zensus 2011 durch die Kommunen (2010)

Keine Überprüfung wegen der Einmaligkeit der Aufgabe, stattdessen wurde durch RechtsVO (Verordnung über den finanziellen Ausgleich nach § 15 Zensusgesetz 2011 - Ausführungsgesetz NRW vom 25. Oktober 2012) GV. NRW. 2012 S. 476 einmalige nachträgliche Korrektur der interkommunalen Verteilung des Belastungsausgleichs anhand der tatsächlichen Fallzahlen vorgenommen.

Ist mit Ablauf des 31.12.2015 außer Kraft getreten.

MIK - Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes und des WDR-Gesetzes

Ausweitung der Freistellungsstaffel, Durchführung von Personalversammlungen während der Arbeitszeit, Schulungskosten etc. (2011)

Land hat der Forderung entgegengehalten, dass es sich um "Existenzaufgaben" handle (keine "übertragbare Aufgabe"). Da die Mitbestimmungsstandards in anderen Ländern teilweise niedriger liegen, wird diese Argumentation auch in der Wissenschaft für nicht überzeugend gehalten. Auf eine gerichtliche Klärung möglicher Konnexitätsansprüche wurde jedoch verzichtet.

16. Wahlperiode (31.05.2012 - 31.05.2017) - Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK)

MIK/MAIS - Gesetz zur Stärkung der Funktion der Betreuungsbehörden

Erweiterung der Aufgaben der Betreuungsbehörden (2013)

Die Ausweitung der Aufgabe erfolgte durch Bundesgesetz. Das Land hat keinen Umsetzungsakt in Form eines Gesetzes oder eine Verordnung vorgenommen und Konnexitätsansprüche deshalb abgelehnt. Nach Scheitern der Verfassungsklage im Vormundschafts- und Betreuungsrecht wurde daher keine Verfassungsbeschwerde erhoben.

MIK - Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften (2014)

Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens in zahlreichen Rechtsgebieten

Wie ist die Wiedereinführung des über 7 Jahre ausgesetzten (nicht abgeschafften) behördlichen Vorverfahrens konnexitätsrechtlich zu bewerten? Handelt es sich um Übertragung einer "neue" oder um die Änderung einer bestehenden Aufgabe? Jenseits dieser Frage verneint das MIK eine Kostenbelastung, da es durch die Vermeidung von gerichtlichen Verfahren insg. zu einer Entlastung der Kommunen komme.

§ 110 JustizG NRW ist zuletzt mit dem Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 9. Dezember 2014 (GV. NRW. 2014 S. 874) geändert worden.

MIK - Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2016)

Verpflichtung der Behörden ab 1.1.2018 einen elektronischen Zugang bereit zu halten; weitere neue Aufgaben (insgesamt 24 Grundlagenprojekte, darunter E-Rechnung)

Keine Konnexitätsrelevanz geltend gemacht, da Nutzen auf Dauer die Kosten überwiegt; Evaluierung geplant

Bei den einzelnen Grundlagenprojekten ist dringend auf die Konnexitätsrelevanz zu achten!

Jedes Vorhaben kann kommunale Belange betreffen. Einzelne Projekte sind beim CIO (bis 2017 beim Ministerpräsidenten, nunmehr MWIDE - Landesregierung ab 2017) angesiedelt.

Sämtliche Vorgänge, die mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in NRW in Verbindung stehen müssen auf Ihre Konnexitätsrelevanz hin untersucht werden.

MIK - Zehntes Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) vom 15.12.2016

Neufassung des § 4 FlüAG: statt vierteljährlicher Bestandsmeldungen nunmehr monatliche Bestandsmeldungen (2016)

Die monatlichen Bestandsmeldungen wurden von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert und sind Teil einer Vereinbarung aus 2015. Zeitgleich mit der Umstellung auf die monatlichen Bestandsmeldungen wurde zum 01.01.2017 ein neues IT-System eingeführt.

MIK - Artikel 15 des Gesetzes zur Stärkung der Versorgung bei Pflege und zur Änderung weiterer Vorschriften:

Gesetz über die Gewährung eines Anwärtersonderzuschlags für Laufbahnbewerberinnen und Laufbahnbewerber der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt des feuerwehrtechnischen Dienstes (Anwärtersonderzuschlagsgesetz feuerwehrtechnischer Dienst – AnwSoZG Feu) (2017)

Es gab eine allgemeine Kostenschätzung, die ca. 5 Mio. Euro jährlich ergab

Evaluation sechs Monate vor Außerkrafttreten des Gesetzes. Bei der Evaluation handelt es sich um eine inhaltliche Evaluation des Gesetzes, nicht um eine Kostenevaluation.

Entscheidung über Erhöhung der Anwärtersonderzuschläge wurde im Einvernehmen mit den kom-SpV beschlossen; Konnexitätsforderungen wurden nicht geltend gemacht. Es handelte sich hierbei um eine politische Entscheidung auf Beigeordnetenebene.

Hintergrund dessen sind die Nachwuchsprobleme bei den Feuerwehren.

Gesetz tritt am 31.12.2022 wieder außer Kraft.

17. Wahlperiode (seit dem 01.06.2017) - Ministerium des Innern (MI)

MI - Zensus 2021

Einrichtung abgeschotteter Statistikstellen (örtliche Erhebungsstellen), Durchführung der Haushaltsstichprobe

Es werden daneben voraussichtlich Kosten anfallen für Umstellung von Fachverfahren, Einführung bestimmter Standards (etwa bei den ersten Datenlieferungen)

Es wird eine Kostenfolgeabschätzung durchzuführen sein. Die Kostenfolgeabschätzung für den Zensus 2011 betrug 37.50.0382 Euro. Durch Preis- und Personalkostensteigerungen ist beim Zensus 21 ein deutlich höherer Erstattungsbeitrag anzunehmen. Unter Umständen entstehen weitere Kosten durch höhere materielle Anforderungen und größere Fallzahlen beim Zensus 2021.

Gemeinsames AG-Schreiben vom 15.01.2018. Der weitere Verfahrensablauf bleibt abzuwarten.

Umsetzung des OZG (Bund) durch Ausführungsgesetze des Landes

Vorgabe einheitlicher Anwendungen, Standards und IT-Sicherheitsanforderungen können zukünftig durch den Bund vorgegeben werden.

Die Kommunen trifft die unmittelbare Verpflichtung aus dem OZG nicht, daher sind die Länder gefordert, entsprechende landesrechtliche Vorschriften für die Anwendung auf kommunaler Ebene vorzunehmen.

Bei der landesrechtlichen Umsetzung sind erhebliche Mehrkosten bei den Kommunen zu erwarten. Dazu gehören insb. Umstellungs- und Anpassungsaufwände.

Gemeinsames AG-Schreiben vom 25.01.2018. Der weitere Verfahrensablauf bleibt abzuwarten.

15. Wahlperiode (09.06.2010 - 14.03.2012) - Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA)

MGEPA - Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung) (2011)

Bundesgesetzgeber hat für die Gesundheitsämter neue bzw. erweiterte Überwachungsaufgaben festgeschrieben (die mit der Änderung in 2012 abgeschwächt wurden).

Bundesrechtliche Standarderhöhung ohne erneutes landesrechtliches Tätigwerden. Land hat Konnexität unter Verweis auf Bundesrecht abgelehnt. Der Bund verweist hinsichtlich der Kostenausgleichsregelungen auf die Länder.

16. Wahlperiode (31.05.2012 - 31.05.2017) - Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA)

MGEPA - Notfallsanitätärgesetz (Bund)

Kostenerhöhungen bei der Grundausbildung sowie bei der erforderlichen Ergänzungsprüfung (löst das Rettungsassistentengesetz ab) (2013)

Auch wenn nicht als Kostenfolgeabschätzung nach dem KonnexAG bezeichnet, wurde eine nachvollziehbare Kostenabschätzung im vorgenommen. Die Kosten werden nun nach § 14 RettG NRW über Gebühren vollständig refinanziert.

MGEPA - Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen (GEPA NRW) -

Alten- und Pflegegesetz (APG) und Durchführungsverordnung zum APG (APG-DVO) (2014)

Das MGEPA hat Konnexität dem Grunde nach verneint. APG und APG-DVO schaffe keine neue Aufgabe und verändere auch keine Aufgabe; hilfsweise hat das MGEPA erklärt, dass von einer wesentlichen Belastung nicht auszugehen sei, vielmehr sei mit einer Reduzierung der Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen zu rechnen. kSpV, Landschaftsverbände und MGEPA haben dennoch eine "Kostenneutralitätsvereinbarung" abgeschlossen. Dabei wurde der Dissens zur Frage der Konnexität ausdrücklich aufrechterhalten.

"Kostenneutralitätsvereinbarung" bedeutet in diesem Fall: Es werden zunächst keine Kosten erstattet. Sollte sich im Laufe der Zeit herausstellen, dass Mehrkosten bei der Umsetzung dieses Gesetzes entstanden sind/oder entstehen werden, werden diese Kosten zwar nicht ersetzt, aber es ist beabsichtigt, gesetzgeberisch nachzusteuern, damit Kostenneutralität hergestellt werden kann.

Erhebungen im Rahmen der "Kostenneutralitätsvereinbarung" konnten noch nicht durchgeführt werden, da die Umsetzung des APG und der APG DVO mit erheblichen Verzögerungen erfolgt.

Es haben zur Wahrung möglicher Ansprüche aus Konnexität trotz der abgeschlossenen Kostenneutralitätsverordnung drei Kommunen (Stadt Essen und zwei Kreise) im Oktober 2015 Kommunalverfassungsbeschwerde (VerfG 11/15) eingelegt. Das Verfahren werde bis zum 31.12.2018 ruhend gestellt, da die Kostenfolgen noch ermittelt werden müssen. Siehe Vorlage 16/3672.

Die Kostenneutralitätsvereinbarung zum Alten- und Pflegegesetz und der dazugehörigen Ausführungsverordnung soll angesichts von Änderungen durch das Entfesselungspaket I (Ende 2017) angepasst werden. Dabei handelt es sich wohl um Verfahrensänderungen, aber keine materiell-rechtlichen Änderungen (ggf. noch zu prüfen).

Die Verfassungsbeschwerde soll bis 2021 ruhendgestellt werden.

§ 23 Abs. 3 APG NRW: Die Landesregierung überprüft zudem in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden bis zum 1. Januar 2019 fortlaufend die durch das Gesetz und die hierauf beruhende Verordnung entstehenden Be- und Entlastungen bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Maßstab für die Feststellungen von Be- und Entlastungen ist ein Vergleich mit der bis zum 31. Juli 2013 bestehenden Verwaltungspraxis. Im Falle der Feststellung einer wesentlichen Belastung sind das Gesetz oder die hierauf beruhende Verordnung umgehend so anzupassen, dass bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden wesentliche Belastungen vermieden werden.

Je nach Ausgang der Kommunalverfassungsbeschwerden kann hier möglicherweise noch ein Konnexitätsfall (unterschwellig oder ausgleichspflichtig) vorliegend.

Die Klage wird von Prof. Dr. Höfling durchgeführt. Geklagt haben die Stadt Essen sowie zwei Kreise.

Laufendes Klageverfahren

MGEPA - Wohn- und Teilhabegesetz (2014)

§ 49 Abs.4 WTG: Das für Pflege zuständige Ministerium überprüft in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales sowie dem Finanzministerium zum 1. Januar 2018 und danach alle fünf Jahre, ob das Gesetz bei den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu einer wesentlichen Belastung im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG) führt.

Mit Rundschreiben vom 14.02.2018 (Q 4747) wurden die Kommunen zur Stellungnahme bzgl. der Kosten bis zum 09.03.2018 aufgefordert. Eine Rückmeldung an das Ministerium ist erfolgt. Es wurde um Evaluierung der Kosten gebeten.

MGEPA - Gesetz zur finanziellen Beteiligung an den Schulkosten für die Ausbildung von Altenpflegerinnen und Altenpflegern und über die Berufsausübung der Gesundheitsfachberufe (2014)

Überprüfung der Einhaltung von EU-Vorgaben / Verpflichtende Vorhaltung von Informationen über die Berufstätigen im Gesundheitswesen

Im Gesetzgebungsverfahren wurde nicht ausgeschlossen, dass Kosten entstehen und mögliche Konnexitätspflichten bestehen, die aber wegen der späteren Konkretisierung erst im späteren Verlauf präzise abgeschätzt werden können.

Die kSpV gingen in ihrer Stellungnahme (16/2181) davon aus, dass das Land aus eigener Initiative heraus nach spätestens 3 Jahren - nachdem das Gesetz in Kraft getreten ist, die Kostenfolgen für die Kommunen unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände ermittelt.

In der Gesetzesbegründung 16/6092 führt das Land aus, ggf. eine anlassbezogene Evaluation bei der im Zusammenhang stehenden Rechtsänderung zum 18.01.2016 ("Berufsanerkennungsrichtlinie") durchzuführen.

Erheblichkeitsschwelle könnte ggf. durch eine weitere, zu erwartende VO zur Konkretisierung der "Berufe des Gesundheitswesens" überschritten werden. Der entstehende Aufwand wird bei weiteren Vorhaben des Ressorts wieder aufgerufen werden.

Das Land geht in seiner Gesetzesbegründung davon aus, dass die Wesentlichkeitsschwelle nicht erreicht sei und ein Belastungsausgleichsanspruch der Kommunen nicht gegeben sei.

Dennoch kann es sich hier um einen unterschwelligen Konnexitätsfall - d.h. Kumulationsfall handeln.

Geprüft wird von Dez. IV, ob die Kommunen überhaupt an der Finanzierung beteiligt sind und wenn ja, in welcher Höhe. Es soll eine kleine Abfrage bei den Gesundheitsämtern erfolgen.

MGEPA - RefE zur Novellierung des RettG (Zweites Gesetz zur Änderung des Rettungsgesetzes NRW)

Gebührenfreistellung von Fehleinsätzen im Rettungsdienst würde zu Mindereinnahmen der Kreise und kreisfreien Städte führen (2015)

KSpV haben darauf hingewiesen, dass mit dem vollständigen Ausschluss von Fehleinsätzen von der Abrechenbarkeit die neue Aufgabe eine unentgeltlichen notfallmedizinischen Hintergrunddienstes geschaffen und an die Träger rettungsdienstlicher Aufgaben übertragen würde. Im Ergebnis hat das MGEPA auf die Gebührenfreistellung verzichtet.

Kein Konnexitätsfall.

MGEPA - LGG i.V.m. Gesetz zur Neuregelung des Gleichstellungsrechts

Erweiterung der Aufgaben und Mitwirkungsrechte der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (2016)

Hier wurde ein ordnungsgemäßes Konnexitätsverfahren durchgeführt.

entsprechend KonnexAG

MGEPA – Verordnung über die Anerkennung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag und Förderung der Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur in Nordrhein-Westfalen (Anerkennungs- und Förderungsverordnung – AnFöVO) (2016)

Es stehen den Kosten für das Jahr 2017 Einnahmen in Höhe von 2.499.640,00€ und für die Folgejahre von 1.018.840,00€ entgegen. Die Refinanzierung des Gesetzes erfolgt durch Gebühren. Die entsprechende Tarifstelle 1.3 des allgemeinen Gebührentarifs ist zum 01.01.2017 in Kraft getreten.

Es liegt keine Mehrbelastung der Kommunen vor.

BUND - Pflegestärkungsgesetz III (PSG III) (2017)

Mit dem PSG III wurden die in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege zwischen Bund, Ländern und kSpV vereinbarten Empfehlungen (nicht alle) umgesetzt.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (mit den Kommunen) tagte im Vorfeld zum Gesetzgebungsverfahren des PSG III.

Bundesgesetzliche Regelung; keine landesrechtliche Umsetzung durch Gesetz oder Verordnung, daher schon aus diesem Grunde keine Konnexität.

Es gibt keinen Umsetzungsakt, dennoch kann die allgemeine Frage nach den Kosten aufgeworfen werden.

MGEPA - DVO ProstSchG NRW (2017)

Durchführung der Aufgaben nach dem ProstSchG des Bundes durch Kreisordnungsbehörden und untere Gesundheitsbehörden

Einmaliger Belastungsausgleich für 2017: 6,39 Mio. EUR (danach mit rd. 2 Mio. EUR unterhalb Wesentlichkeitsschwelle)

Die kommunalen Spitzenverbände haben den Belastungsausgleich für das Jahr 2017 in Höhe von rd. 6,4 Mio. Euro der Höhe nach akzeptiert. Für die folgenden Jahre besteht zum einen die grundsätzliche (Rechts-)Frage, ob ein Belastungsausgleich zu leisten ist und zum anderen die Frage nach der Höhe des zu leistenden Belastungsausgleichs.

Bis zum Abschluss des Verfahrens waren sich das MGEPA und die kSpV über die Höhe der Kosten im Unklaren. Im Juni kam es zum Abschluss einer Verfahrensvereinbarung zur einvernehmlichen Feststellung der tatsächlichen Kostenbelastung ab 2018 unter dem allgemeinen Vorbehalt der Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde. Die Beteiligten einigten sich auf eine IT-gestützte Vollerfassung der Kosten für die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung im Jahr 2017. Anfang 2018 sollten die Zahlen ausgewertet und eine Berechnung der fortlaufenden Kosten erfolgen.

Es stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob ein Belastungsausgleich dauerhaft (= für die gesamte Dauer der Aufgabenübertragung) zu leisten ist, wenn wenigstens einmalig die Wesentlichkeitsschwelle überschritten worden ist.

Das MGEPA geht nach seiner Rechtsansicht davon aus, dass der Belastungsausgleich nur in solchen Jahren zu zahlen ist, in denen die Belastung die Wesentlichkeitsschwelle überschreitet.

17. Wahlperiode (seit dem 01.06.2017) - Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG)

MHKBG - Gesetzentwurf: Gesetz zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen - Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW) (2017)

Neufassung der Anforderungen an die Barrierefreiheit für öffentlich zugängliche Gebäude.

Durch die neuen Anforderungen an die Barrierefreiheit für öffentlich zugängliche Gebäude können auch bei der Errichtung, Änderung und Erweiterung kommunaler Gebäude Mehrkosten entstehen.

Hier liegt laut Land kein Konnexitätsfall vor, da es sich um eine Aufgabe handelt, die jedermann betrifft (§ 2 Absatz 3 KonnexAG). Die Ausführung findet sich unter F im Gesetzentwurf.

Die neuen Anforderungen an die Barrierefreiheit für öffentlich zugängliche Gebäude gelten auch für Private/die Wirtschaft (einzelne Ausnahmen wie z.B. Ein- und Zweifamilienhäuser). Hintergrund der Regelungen ist auch die Umsetzung baurechtlicher Standards.

14. Wahlperiode (08.06.2005 - 08.06.2010) - Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW)

MSW - §§ 78ff. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW - SchulG) vom 15. Februar 2005 (GV NRW. 2005 S. 102)

Die Träger öffentlicher Schulen sind verpflichtet eine Schulentwicklungsplanung zu betreiben, Schulen zu errichten oder fortzuführen, wenn auf ihrem Gebiet ein Bedürfnis besteht und die Mindestgröße gewährleistet ist.

MSW /MGFFI - 2. Schulrechtsänderungsgesetz

§ 36 Abs. 2 SchulG: Mehrbedarf der Schulträger durch Sprachförderung und Sprachstandsfeststellungsverfahren (2006)

Vereinbarung über Kosten der Sprachförderung mit MGFFI (Fallpauschalen) ab 2008. Spätere Vereinbarung zu Verwaltungskosten der Sprachförderung (1 Mio. Euro jährlich ab 2008)

Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu § 36 Abs. 2 SchulG-E im Mai 2006 zur Sprachförderung und zum Sprachstandsfeststellungsverfahren

Nach Kenntnis von Dez. III (StNRW) sind die Sprachstandsfeststellungen in früherer Form abgeschafft und die Zahlung eingestellt worden.

MSW - 3. Schulrechtsänderungsgesetz (2008)

Erhöhter Geschäftsbedarf der Schulleitungen, der Lehrerräte, der Schulsekretariate und Schulämter durch die Übertragung personalrechtlicher Befugnisse etc. auf die Schulleitungen (Eigenverantwortlichkeit der Schulen)

Verständigung darüber, dass Mehrbelastung ausgeglichen wird, wenn vor Ablauf des Jahres 2013 aufgrund weiterer Belastungen die Wesentlichkeitsschwelle überschritten wird.

Gesetzesentwurf wurde ohne vorherige Kostenfolgeabschätzung beschlossen. Um das Gesetzgebungsverfahren nicht zu blockieren, haben sich die kSpV in einer Vereinbarung auf eine nachträgliche Evaluation durch einen Gutachter verständigt. Es wurde vereinbart, das Ergebnis gegenseitig anzuerkennen.

MSW - Erlass des MSW vom 31.07.2008

Ganztagsoffensive der Landesregierung; Erlass zu verpflichtenden Mittagsbetreuung bei Nachmittagsunterricht, Investitionsprogramm zum Ausbau der Ganztags- und Übermittagsbetreuung (1000-Schulen-Programm)

Systemwechsel wird unter Verstoß gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt (Erfordernis einer gesetzlichen Regelung) auf dem Erlasswege eingeleitet, um Konnexitätsverpflichtungen zu vermeiden. Anstelle dessen wurden zentrale Grundlagen und Voraussetzungen zur pädagogischen und organisatorischen Ausgestaltung und zur Finanzierung lediglich im Erlasswege geregelt. Die landesseitig über Förderprogramme bereitgestellten Mittel sind bei weitem nicht auskömmlich und setzen einen kommunalen Eigenanteil voraus.

KSpV haben die Aufnahme wesentlicher Parameter der Ganztagschule in ein Gesetz wiederholt gefordert. Seit dem Jahr 2016 intensivieren sich die öffentlichen Debatten über die Einführung von qualitativen Standards. Die KSpV vertreten hierzu die Auffassung, dass diesen nur zuzustimmen sei, wenn sie in verbindlicher gesetzlicher Form und mit Kostenausgleich erlassen werden.

Die Landesregierung möchte die Offenen Ganztagschulen laut Koalitionsvertrag von 2017 ausbauen, qualitativ stärken und flexibler gestalten. Die Konkretisierung steht noch aus.

An diesen Erlass ist zu denken, wenn die neue Landesregierung die Rückkehr zu G9 umsetzen möchte.

15. Wahlperiode (09.06.2010-14.03.2012) - Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW)

MSW - 5. Schulrechtsänderungsgesetz (2011)

Mehrbedarf an Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen aufgrund der Verschiebung des Einschulungszeitpunkts

Ergebnis des MSW im Nachgang: In seinem Bericht über die Auswirkungen des 5. Schulrechtsänderungsgesetzes (Vorlage 16/3310) wird hervorgehoben, dass das 5. Schulrechtsänderungsgesetz nicht konnexitätsrelevant ist. Es gäbe keine Hinweise auf wesentliche Belastungen, die vom Land auszugleichen wären, vgl. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3110.pdf> <<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3110.pdf>> . Die kommunalen Spitzenverbände haben hierzu eine abweichende Auffassung vertreten und in ihrer Stellungnahme Konnexität bejaht, vgl. <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3173.pdf> <<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3173.pdf>> .

Gesetzentwurf enthält keine Kostenprognose, sondern nur eine allgemeine Evaluationsklausel zum 31.12.2014 (Artikel 2 Abs. 2 des 5. Schulrechtsänderungsgesetzes). Auf Protest der KSpV beschloss der Landtag bei der Verabschiedung des Gesetzes parallel: "Die Landesregierung wird beauftragt, eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen und die Konnexitätsrelevanz zu prüfen". Trotz des Beschlusses des LT und diversen Schriftverkehrs mit der KSpV unter Einschaltung der Landtagsverwaltung wurde bisher keine Kostenfolgeabschätzung vorgenommen. Das MSW beharrte auf der Haltung, dass eine Evaluation zu Ende 2014 ausreichend sei. Obwohl die KSpV eigenständig eine erste Kalkulation der Belastung ermittelt haben und die Zuständigkeit der Kostenfolgeabschätzung beim Ministerium liegt, verzögerte das MSW und versuchte contra legem die Kostenermittlung auf die KSpV abzuwälzen.

Klagefrist für kommunale Verfassungsbeschwerde ist abgelaufen. Die Prüfung der Konnexitätsrelevanz durch die Landesregierung ist mit negativem Ergebnis erfolgt. Die KSpV haben ihre gegenteilige Sichtweise deutlich gemacht.

Siehe Bericht der Landesregierung über die Auswirkungen des 5. Schulrechtsänderungsgesetzes Ausschussprotokoll 16/1019.

MSW - 2. VO zur Änderung der Schülerfahrtkostenverordnung (SchfkVO) (2012)

§ 5 Abs. 2 Satz 1 SchfkVO: schülerfahrtkostenrechtliche Gleichstellung der Jahrgangsstufe 10 zur Sekundarstufe I.

Folge: Höhere Schülerbeförderungskosten bei den Schulträgern.

Kostenfolgeabschätzung wurde von den kommunalen Spitzenverbänden entwickelt.

Gem. § 21 SchfkVO wird ein jährlicher finanzieller Ausgleich gewährt.

Eine Evaluation ist nicht vorgesehen. Stattdessen findet alle vier Jahre eine Anpassung des auszugleichenden Aufwands statt (vgl. § 21 Abs. 4 SchfkVO).

Zuletzt: Vierte Verordnung

zur Änderung der Schülerfahrtkostenverordnung vom 10.07.2016 (GV. NRW. 2016 S. 632). Erstattung von derzeit 6,24 Mio. Euro nach dem KonnexAG.

An diesen Fall ist zu denken, wenn die Landesregierung die Rückkehr zu G9 umsetzen möchte.

Die Schülerfahrtkosten sind Gegenstand des Gutachtens zur Vorbereitung der Kostenfolgeabschätzung.

16. Wahlperiode (31.05.2012 - 31.05.2017) - Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW)

MSW - 9. Schulrechtsänderungsgesetz (2013)

Einführung der Inklusion im Schulbereich, dadurch Mehrbelastungen im Bereich Schulgebäude, Fahrtkosten, nicht-lehrendes Personal etc.

1. Belastungsausgleich: 25 Mio. Euro p.a. von 2015-2017 für Schulträgeraufgaben; 2. Inklusionspauschale: zusätzlich ohne Anerkenntnis, aber unbefristet 10 Mio. Euro p.a. für systemische Unterstützung der Inklusion; Anpassung nach 2. Evaluationsrunde: 20 Mio. Euro für 1.; 20 Mio. Euro für 2.

2. Evaluation 2017: Das WIB hat für den Zeitraum 01. Januar - 31. Dezember 2016 für den Belastungsausgleich kommunale Ausgaben in Höhe von 22,1 Mio. Euro errechnet. Für die Inklusionspauschale Mehrausgaben der Kommunen in Höhe von 39,7 Mio. Euro.

Es werden folglich 20Mio./bzw. 40 Mio. Euro angenommen. Der Haushalt des Landes sieht für 2018 eine Erhöhung von 40 Mio. Euro auf 60 Mio. Euro vor.

Nach intensiven Verhandlungen, eigenen Gutachten der KSpV und einem separaten Gutachten des Landes erfolgte Vereinbarung über Kostenerstattung: Anerkennung der Konnexität für Schulträger-

aufgaben; im Übrigen zusätzliche unbefristete Leistung für Unterstützung der Inklusion ohne Anerkennung der Konnexitätsrelevanz ("Korb I, Korb II"). Die Regelung wurde mit dem Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 09.07.2014 (InklFödG) - GV. NRW. 2014 S. 404 - zuletzt geändert am 08. Juli 2016 - GV. NRW. 2016 S. 558-

Problem der Vorwirkung von Gesetzen vor Verabschiedung; Problem der faktischen Steuerung über veränderte Vorgaben für Förderschulen, veränderte Schulaufsicht etc. 9. SchRÄndG enthält kaum Standards oder normative Vorgaben zwecks Vermeidung der Konnexität;

Kommunalverfassungsbeschwerde von 52 Kommunen (Mitglieder des StGB NRW) wurde als unzulässig verworfen (VerfGH NRW, Urteil vom 10.01.2017 - VerfGH 8/15 -), da das gleichzeitige Inkrafttreten von Aufgabenübertragungs- und Ausgleichsregelung ausreichend sei und mit der Aufgabenübertragungsnorm der falsche Angriffsgegenstand gewählt worden sei.

LT. Information: 16/440 (Urteil)

Evaluation in einem gemeinsam zu verabredenden Verfahren erstmalig zum 01.06.2015 für Schuljahr 2014/2015, danach jährlich bis einschließlich 01.08.2017, danach alle drei Jahre. Anpassung jeweils zum nächsten Haushaltsjahr

Die Konnexitätsrelevanz der Inklusionspauschale ist nach wie vor zwischen kSpV und LR strittig. Derzeit wird seitens des StNRW aber eine verbindliche juristische Klärung der Streitfrage nicht angestrebt. Nach Auskunft des StGB NRW haben vier Kommunen des StGB NRW (Kevelaer, Schwerte, Unna und Gronau) Zuwendungsbescheide des MSW von 2016 angegriffen haben, um die Streitfrage einer inzidenten Klärung zuzuführen. Die Verfahren sind derzeit bei den zuständigen Verwaltungsgerichten anhängig. Klagebegründungen liegen noch nicht vor, da teilweise keine Begründungsfristen gesetzt wurden oder diese immer wieder verlängert werden. Die klagenden Kommunen haben ein Rechtsgutachten (Kanzlei Wolter Hoppenberg) zu den Erfolgsaussichten der Klagen in Auftrag gegeben. Das umfangreiche Gutachten liegt dem StGB NRW seit Kurzem vor und empfiehlt im Ergebnis die Fortführung der Klageverfahren.

MSW - Besondere Bestimmungen für den Unterricht für geflüchtete Jugendliche im Alter von 16 bis 25 Jahren Schülerinnen und Schüler in Klassen der Berufskollegs ("Fit für mehr") (RErl. V. 18.01.2017 - Az. 313-6.08.03.03-136803)

Einführung eines neuen, den bisherigen Bildungsangeboten der Berufskollegs vorgelagertes Bildungsangebot (u. a. für nicht mehr schulpflichtige jugendliche Zuwanderer im Alter von 18 bis 25 Jahren)

Einführung eines zusätzlichen schulischen Angebots ohne schulrechtliche Regelung (Verstoß gegen Wesentlichkeitsgrundsatz bzw. Parlamentsvorbehalt) in Form eines formal nicht konnexitätsrelevanten Erlasses.

Unter dem 24.02.2017 (Az. 311) hat das MSW die "noch erforderliche schulrechtliche Unterfütterung" zu einem nicht näher bestimmten Zeitpunkt angekündigt.

Der Schul- und Bildungsausschuss des StNRW sieht das zusätzliche Angebot als grundsätzlich notwendig und sinnvoll an, hat die GSt aber gebeten, die schulrechtliche Absicherung (inkl. Kostenfolgeabschätzung) dringend anzumahnen.

Eine schriftliche Eingabe ist bislang nicht erfolgt, da erst abgewartet werden soll, wie die neue Landesregierung sich positioniert.

Die neue Landesregierung scheint sich auf der Grundlage des Koalitionsvertrages mehr in Richtung verpflichtender Angebote zu bewegen. So wird im Koalitionsvertrag 2017 angekündigt, eine Schulpflicht für nicht mehr schulpflichtige Flüchtlinge einzuführen.

MSW - Runderlass des MSW vom 22.05.2017: Datenschutzbeauftragte an Schulen - Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der Funktion

Bestellung eines Datenschutzbeauftragten durch die Schulämter

Durch den Runderlass des MSW vom 22.05.2017: Datenschutzbeauftragte an Schulen - Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der Funktion wurde unter Ziffer 2. klargestellt, dass im hiesigen Fall die Kostentragung des § 91 SchulG gilt.

Recherche zur Frage, ob die Kostentragungsregel § 91 SchulG hier wirklich greift (StGB, Jäger)

17. Wahlperiode (seit dem 01.06.2017) - Ministerium für Schule und Bildung (MSB)

MSB - Mindestgrößenverordnung Förderschulen (2017)

Befristet bis zum 31.07.2019 kann der Schulträger beschließen, Förderschulen fortzuführen, auch wenn die Schülerzahl die Mindestanforderungen unterschreitet.

Nach Ansicht des Landes führt der Verordnungsentwurf nicht zu einer wesentlichen Veränderung einer bestehenden kommunalen Aufgabe und damit nicht zu einem Belastungsausgleich nach dem Konnexitätsausführungsgesetz.

Die Mindestgrößenverordnung tritt zum 31.07.2019 außer Kraft.

MSB - Referentenentwurf zum Gesetz zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz) (2018)

(Wieder-)Einführung von G9

Das Land hat die Konnexitätsrelevanz dem Grund nach anerkannt.

Bisherige Überlegungen des Ministeriums, Schätzungen einzelner Schulträger und Vorgespräche haben gezeigt, dass über die Höhe des Belastungsausgleichs höchst unterschiedliche Auffassungen herrschen. Die Höhe der kommunalen Aufwendungen ist Gegenstand eines Gutachtens gemacht worden.

Die Begutachtung erfolgt durch das Wuppertaler Institut für ökonomische Bildung.

Am 19. 03.2018 fand ein Gespräch über die Methodik der Kostenfolgeabschätzung statt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich am 02.05.2018 vorgelegt werden.

Der Belastungsausgleich soll Gegenstand eines eigenen Gesetzgebungsverfahrens sein. Artikel 2 des Gesetzentwurfs gibt hier den Hinweis auf ein separates Belastungsausgleichsgesetz.

Der Gesetzentwurf soll Ende Juni in den Landtag eingebracht werden.

Das Aufgabenübertragungsgesetz soll am 11./12./13.Juli im Landtag behandelt werden.

Allerdings muss auch gesehen werden, dass die Konnexität auch auf Landesebene löchrig ist. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf die beigefügte Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände aus dem Jahre 2015 im Rahmen der Beratungen der Verfassungskommission.

Schwierig wird es, wenn das Land sich auf bestehende „Blankettnormen“ wie § 92 Schulgesetz beruft, der die Kommunen zum Träger des Sachaufwandes für die Schulen erklärt. Diese Regelung aus der „Kreidezeit“ soll jetzt erhalten, um die Finanzierungsverantwortung der Kommunen für die komplette Digitalisierung der Schulen zu begründen (ca. 1 Mrd. Euro jährlich bei einer 1:1-Ausstattung). Damit verbunden sind schwierige konnexitätsrechtliche Fragen. Wir verweisen insoweit auf die ebenfalls in der Anlage beigefügte Landtagsstellungnahme zum „New Deal“ vom 4.12.2019.