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
pers. E-Mail: jan.fallack@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Schnellbrief 4/2017

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Aktenzeichen: 42.0.2.2-003/005

Ansprechpartner: Beigeordneter Claus Hamacher,
Referent Dr. iur. Jan Fallack

Durchwahl 0211 • 4587-220/-236

10. January 2017

Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das 9. Schulrechtsänderungsgesetz scheitert vor dem Verfassungsgerichtshof

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

in der Vergangenheit haben wir Sie fortlaufend über die von 52 Kommunen aus dem Mitgliedsbereich des Städte- und Gemeindebundes NRW gegen das 9. Schulrechtsänderungsgesetz anhängig gemachte Kommunalverfassungsbeschwerde (VerfGH 8/15) informiert (zuletzt mit Schnellbrief Nr. 350/2016 vom 13.12.2016).

Das Verfahren hatte bekanntlich vor allem zwei Stoßrichtungen:

Zum einen ging es um den Umgang des Landes NRW mit dem landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzip. Gerügt wurde insbesondere die fehlende Gleichzeitigkeit von Aufgabenübertragung und einer – erst nach erheblichem Druck der kommunalen Spitzenverbände zustande gekommenen – Kostenfolgeabschätzung, die zudem noch darunter litt, dass das Land ganz bewusst darauf verzichtet hatte, auch nur Mindeststandards für die Aufgabenerledigung zu definieren.

Zum anderen wurde die Klärung der bislang in der Judikatur völlig offenen Rechtsfrage angestrebt, ob das Konnexitätsprinzip auch Fallgestaltungen erfasst, in denen das gesetzgeberische Handeln des Landes zu einer eklatant gesteigerten Inanspruchnahme bundesgesetzlich geregelter Sozialleistungen führt. Konkret geht es hier um die Frage, ob das Land gesetzlich verpflichtet ist, den Kommunen die explodierenden Kosten für Integrationshelfer zu erstatten, was es bis heute grundsätzlich in Abrede stellt.

Durch Urteil vom heutigen Tage hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die Kommunalverfassungsbeschwerde 52 nordrhein-westfälischer Kommunen gegen das Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 05.11.2013 bedauerlicherweise als unzulässig zurückgewiesen. Nach Ansicht der Richter hat den beschwerdeführenden Kommunen die Beschwerdebefugnis gefehlt, weil sie nicht gleichzeitig mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz auch das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 09.07.2014 angegriffen haben.

In der mündlichen Urteilsbegründung führte die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs, Dr. Ricarda Brandts, unter anderem aus:

Die Beschwerdeführerinnen seien durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz unter den von ihnen gerügten Gesichtspunkten nicht beschwert. Nach ihrem eigenen Vorbringen komme eine Rechtsverletzung durch dieses Gesetz nicht in Betracht. Die beschwerdeführenden Gemeinden griffen die materiellen Regelungen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zur schulischen Inklusion nicht an. Sie sähen eine Verletzung ihrer Rechte vielmehr darin, dass der Landesgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben über den erforderlichen Belastungsausgleich nicht beachtet habe. Die Regelungen zum Ausgleich der die Kommunen aufgrund des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes treffenden finanziellen Belastungen enthalte aber nicht das 9. Schulrechtsänderungsgesetz, sondern ein anderes Gesetz, das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (Inklusionsaufwendungsgesetz). Dieses hätten die Beschwerdeführerinnen nicht angegriffen.

Zwar sei nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Aufgabenübertragungsnorm i.S.d. Art. 78 Abs. 3 LV NRW zu richten, wenn eine Belastungsausgleichsregelung völlig fehle. Ein solcher Fall sei hier aber nicht gegeben. Vielmehr habe der Gesetzgeber mit dem Inklusionsaufwendungsgesetz Regelungen über einen Belastungsausgleich getroffen. In Fällen, in denen der Gesetzgeber gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung den Belastungsausgleich regele, würden die Kommunen bei einem gegebenenfalls unzureichenden finanziellen Ausgleich durch die Belastungsausgleichsregelung, nicht aber durch die Aufgabenübertragungsnorm beschwert. Das Inklusionsaufwendungsgesetz sei eine gleichzeitige Belastungsausgleichsregelung, denn es sei zeitgleich mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz in Kraft getreten.

Vorläufige Bewertung:

Durch das Urteil aus Münster bleibt den Beteiligten und der gesamten kommunalen Familie die erhoffte Beantwortung grundlegender Rechtsfragen bedauerlicherweise verwehrt. Infolge der Abweisung der Kommunalverfassungsbeschwerde als unzulässig musste sich der Verfassungsgerichtshof mit den zur Diskussion gestellten materiellen Rechtsfragen überhaupt nicht befassen. Nach Ansicht des Verfahrensvertreters der beschwerdeführenden Kommunen, Herrn Prof. Dr. Wolfram Höfling vom Institut für Staatsrecht der Universität zu Köln, ist diese formale Handhabung überraschend: Ein Eingriff in das durch Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht liege bereits in der Inklusionsaufgabenzuweisung durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz und nicht erst in der Schaffung einer unzureichenden Kompensationsregel durch das Gesetz vom 09.07.2014. Auch aus Sicht der Geschäftsstelle ist die konkrete Begründung des Verfassungsgerichtshofes für das Scheitern der Klage überraschend und entwertet die Schutz- und Warnfunktion des Konnexitätsprinzips. Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des VerfGH war es durchaus konsequent (und deshalb kein „Formfehler“, wie in den Medien bezeichnet), die Klage alleine gegen das 9. Schulrechtsänderungsgesetz zu richten. Zum einen legte das bisherige Verständnis des Konnexitätsprinzips nahe, dass es an der geforderten Gleichzeitigkeit einer Kostenregelegung mit der Aufgabenübertragung fehlte. Dazu trat der Umstand, dass der Gesetzgeber ausdrücklich betont hatte, hinsichtlich der Kosten für Integrationshelfer gerade keinen Belastungsausgleich im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes leisten zu wollen.

Derweil hätte vor allem hinsichtlich der gestellten Sachfragen erheblicher Klärungsbedarf bestanden. Hintergrund der Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde ist nämlich der Umstand gewesen, dass ein erheblicher Anstieg der Kosten für den Einsatz von Inklusionshelfern infolge der Einführung der inklusiven Bildung in allgemeinen Schulen als Regelfall zu erwarten ist. Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Versuch unternommen, eine – zur Schaffung einer Kostenausgleichsregelung verpflichtende – Konnexität im Sinne des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung mit der Begründung abzulehnen, der beschlossene Paradigmenwechsel bei der Inklusion sei bundesrechtlich durch die Transformation der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in das nationale Recht vorgegeben, sodass ein konnexitätsrelevan-

ter Verursachungsbeitrag des Landes Nordrhein-Westfalen nicht existiere. Die beschwerdeführenden Kommunen haben demgegenüber die Auffassung vertreten, dass auch eine mittelbare – selbst durch höherrangiges Recht vorgegebene – Einwirkung des Landesgesetzgebers (hier: Herbeiführung steigender Kosten durch faktischen Zwang zur Bereitstellung von Leistungen – Stellung von Integrationshelfern – nach den Sozialgesetzbüchern) Konnexitätsrelevanz aufweisen kann.

Die Geschäftsstelle wird die schriftliche Begründung des Urteils (s. Anlage) sorgfältig auswerten, um daraus Rückschlüsse für mögliche künftige Rechtsstreite um die Konnexität ziehen zu können. Wir möchten es aber trotz des enttäuschenden Ausgangs dieses Verfahrens nicht versäumen, den 52 Städten und Gemeinden, die sich – auch im Interesse einer deutlich größeren Anzahl von Kommunen – als Klägerinnen zur Verfügung gestellt und viel Arbeit in die Vorbereitung der Klage investiert haben, ausdrücklich Dank zu sagen!

Für die schulische Inklusion bleibt es – rechtlich gesehen – bei dem, was die kommunalen Spitzenverbände durch beharrliche politische Arbeit im Vorfeld der Klage erreicht hatten: Das Land leistet einen Belastungsausgleich für die sogenannten Schulträgerkosten und gewährt darüber hinaus (aus Landessicht als freiwillige Leistung) eine Unterstützung bei den Kosten der Integrationshelfer. **Gerade für den letzten Bereich ist es von großer Wichtigkeit, dass sich nach Möglichkeit alle Jugend- und Sozialämter an der Datenlieferung für die derzeit laufende dritte Evaluierungsrunde beteiligen, da nur bei einer hinreichenden Datenbasis die kommunalen Spitzenverbände mit Erfolg auf die Einhaltung der politischen Zusage einer Anpassung der Inklusionspauschale an die steigenden Kosten hinwirken können!**

In Zukunft wird mehr denn je Veranlassung dazu bestehen, den aus gutem Grund landesverfassungsrechtlich garantierten Konnexitätsgrundsatz vor der Aushöhlung zu bewahren. Denn die Kommunen wollen und müssen die ihnen übertragenen Aufgaben ausführen. Ihre Handlungsfähigkeit droht aber in Gefahr zu geraten, wenn es dem Landesgesetzgeber gelingt, durch geschickte Rechtsgestaltung den für die Selbstverwaltungsträger lebenswichtigen Kostenausgleich zu umgehen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Bernd Jürgen Schneider

Anlage