

21.01.2014

Antrag

der Fraktion der CDU

Landesregierung darf Evaluierung und Novellierung des Konnexitätsausführungsgesetzes nicht weiter verschleppen

I. Der Landtag stellt fest

Entsprechend einer seit langem bestehenden Forderung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wurde das strikte Konnexitätsprinzip - "Wer bestellt, muss auch bezahlen" - in Artikel 78 der nordrhein-westfälischen Landesverfassungen verankert und im entsprechenden Landesausführungsgesetz (KonnexAG) inhaltlich ausgestaltet. Danach gilt: "wer bestellt, bezahlt". Wenn das Land Nordrhein-Westfalen eine Aufgabe auf die kommunale Ebene überträgt, muss es die mit der Aufgabenübertragung einhergehenden Mehrbelastungen der Kommunen unabhängig von deren Finanzkraft ausgleichen. Damit bildet es einen Baustein innerhalb des kommunalen Finanzsystems, der der angespannten Haushaltslage der Kommunen entgegenwirken kann – wenn die Länder ihn ernst nehmen.

Im Zuge der Entfristung des Konnexitätsausführungsgesetzes durch das Fünfte Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie des Justizministeriums (Drucksache 16/178) im Juli 2012 erklärte die Landesregierung, dass die Evaluierung des Gesetzes vorgenommen werde unter Berücksichtigung des KiföG-Belastungsausgleichs und der Änderung der Verordnung zur Durchführung „KiBiz“. In der Drs. 16/178 erklärte die Landesregierung ausdrücklich, dass sie dem Landtag bis spätestens zum 30. Juni 2013 über die Folgerungen aus der Evaluation berichten werde.

Obwohl beide Regelungen zum KiBiz und KiföG bereits umgesetzt wurden, ist die Landesregierung der Zusage der Evaluierung des KonnexAG nicht nachgekommen. Bis heute wurde dem Landtag kein Evaluierungsbericht oder ein Entwurf zur Weiterentwicklung des KonnexAG vorgelegt.

Dabei zeigen zahlreiche Gesetze deutlich, dass es zum Wohl der Kommunen und im Sinne von Rechtssicherheit und der Anliegen der Betroffenen von großer Bedeutung ist, dass eine Weiterentwicklung und rechtssichere Ausgestaltung des Konnexitätsausführungsgesetzes vorgenommen wird.

Datum des Originals: 21.01.2014/Ausgegeben: 21.01.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Beispiel „9. Schulrechtsänderungsgesetz“

Für erhebliche Schwierigkeiten und Diskussionen sorgte zum Beispiel die Implementierung der sogenannten „Inklusion“ durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz. Obwohl die Kommunen entsprechende Beteiligungsverfahren immer wieder angemahnt hatten, verzichtete die Landesregierung auf eine Kostenfolgeabschätzung. Stattdessen wurde das Verfahren verlängert. Nun soll bis zum 31. Januar 2014 eine gemeinsame Lösung des Konflikts um die Folgekosten der Inklusion erreicht werden.

Beispiel „Festschreibung Einschulungstichtag“

Auch in anderen Bereichen werden den Kreisen, Städten und Gemeinden immer neue Aufgaben oder die Erweiterung von Aufgaben aufgebürdet, ohne einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu gewähren. Durch das 5. Schulrechtsänderungsgesetz wurde der Einschulungstichtag auf den 30.09. verlegt. Bis dahin war eine schrittweise Verlegung auf den 31.12. vorgesehen. Dadurch müssen U3-Kinder nun bis zu 3 Monate länger in Kindertageseinrichtungen betreut werden und die Kommunen haben insgesamt mit Belastungen in Höhe von rund 13,55 Mio. Euro zu rechnen. Damit ist die Bagatellgrenze für Konnexitätsfälle, die derzeit bei ca. 4,5 Mio. Euro liegt, deutlich überschritten, so dass nun landesseitig eine Kostenfolgeabschätzung zu erfolgen hat.

Beispiel „Vormundschaftsrechtsänderungsgesetz“

Gleiches betrifft die Auswirkungen des Vormundschaftsrechtsänderungsgesetzes des Bundes. Hier besteht eine Verpflichtung des Landes, aufgrund der wesentlichen Aufgabenänderung, eine Kostenfolgeabschätzung durchzuführen und bei Überschreiten der Wesentlichkeitsschwelle eine Belastungsausgleichsregelung zugunsten der Kommunen vorzunehmen. Die finanziellen Auswirkungen dieser bundesgesetzlichen Standards sind dem Land zuzurechnen und lösen eine konnexitätsrechtliche Handlungsverpflichtung aus, auch wenn die generelle Aufgabenübertragung vor den wesentlichen Aufgabenveränderungen erfolgt war. Insoweit ist die Untätigkeit des Landes konstitutiv für die Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Inhaltlich schlagen sich die erhöhten Personalanforderungen infolge des gesetzlichen Personal-Fallschlüssels für die Amtsvormundschaften von 1:50, der mit Wirkung zum 05.07.2012 verbindlich gesetzlich vorgegeben wurde, allein bei den 14 Kreisen und kreisfreien Städten, die inzwischen beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen Kommunalverfassungsbeschwerde erhoben haben (VerfGH 11/13), in einer finanziellen Mehrbelastung von rund 2,88 Mio. Euro jährlich nieder. Hochgerechnet auf Basis eines bisherigen Schlüssels von durchschnittlich 1:75 muss damit für die insgesamt 187 Jugendämter landesweit von einer Überschreitung der konnexitätsrechtlichen Wesentlichkeitsschwelle in Höhe von derzeit 4,46 Mio. Euro ausgegangen werden, so dass eine Kostenfolgeabschätzung die Erforderlichkeit einer Belastungsausgleichsregelung erwiesen hätte.

Beispiel „Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden“

Zu verweisen ist zudem auf das am 01.07.2014 in Kraft tretende Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden. Das Gesetz enthält eine Reihe neuer Verpflichtungen für die Betreuungsbehörden. Es ist davon auszugehen, dass infolge dieses Gesetzes ein finanzieller kommunaler Mehraufwand oberhalb der konnexitätsrechtlichen Wesentlichkeitsschwelle eintreten wird, der vom Land Nordrhein-Westfalen nach den Bestimmungen des Konnexitätsausführungsgesetzes auszugleichen sein wird. Es bleibt bei den neuen Verpflichtungen für die Betreuungsbehörden, die im Einzelnen einen beträchtlichen personellen Mehraufwand auslösen werden. Dies gilt insbesondere für

- die obligatorische Anhörung durch das Betreuungsgericht vor der Bestellung eines Betreuers und der Anordnung eines Einwilligungsvorbehaltes,
- die pflichtige Erstellung eines qualifizierten Sozialberichts und die Pflicht, andere Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, zu vermitteln.

Das Land steht nun in der Pflicht, die durch den personellen Mehraufwand ausgelösten Mehrkosten zu erheben und nach den Vorgaben des KonnexAG auszugleichen.

Beispiel „Verordnung zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz“

Konnexitätsrelevant ist ebenfalls das Vorhaben einer vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen angedachten Änderung der Zuständigkeitsverteilung zwischen unteren und oberen Umweltschutzbehörden. In ihrer Stellungnahme vom 11.10.2013 zum Entwurf zu einer Verordnung zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz haben Landkreistag und Städtetag deutlich gemacht, dass eine Anpassung des Belastungsausgleichs erforderlich sein wird, da die Gesamtanzahl der auf die Kreise und kreisfreien Städte im Zuge der Verwaltungsstrukturreform übertragenen Stellen nach wie vor nicht ausreichend sei.

Beispiel „Tarifreue- und Vergabegesetz“

Kommunale Belastungen lösen auch das Tarifreue- und Vergabegesetz und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen aus. Seit dem 01.06.2013 ist nunmehr die „Verordnung zur Regelung von Verfahrensanforderungen in den Bereichen umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung, Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Anwendung des Tarifreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen“ – RVO TVgG NRW - in Kraft getreten, die umfänglich weitere Vorgaben zur Berücksichtigung von Umweltkriterien, zu den ILO-Kernarbeitsnormen und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in insgesamt 22 Paragraphen vorgibt. Vom Wortlaut betrachtet müsste jede Vergabestelle vor der Vergabe öffentlicher Aufträge ab dem ersten Euro prüfen, welche Kriterien in welchem Umfang in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. Grundsätzlich gelten diese Regelungen für Vergaben oberhalb eines Direktvergabeschwellenwertes von 500 Euro ohne Umsatzsteuer.

Die Anwendung des Tarifreuegesetzes und seiner Verordnungen führen in mehrfacher Hinsicht zu Mehrbelastungen der kommunalen Ebene. Bisher gibt es aber weder im Tarifreue- und Vergabegesetz selbst noch in den vorerwähnten Verordnungen eine Regelung über den Ausgleich für die entstehenden Mehraufwendungen. Explizit sieht die Verordnungsermächtigung die Möglichkeit einer nachgelagerten Kostenausgleichsregelung anhand von Durchschnittsbetrachtungen repräsentativer Kommunen vor.

Erst nach Drängen von Seiten der kommunalen Spitzenverbände wurde eine mögliche Konnexitätsausgleichsregelung thematisiert. Das Ministerium aber geht anscheinend nicht generell von einer Kostenausgleichspflicht für die genannten Mehrbelastungen als Folge der Anwendung des Gesetzes und der entsprechenden Rechtsverordnungen aus, sondern will auch diese Fragestellung durch einen externen Rechtsgutachter prüfen lassen. Soweit dessen Gutachten zu einer Kostenausgleichspflicht durch das Land NRW gelangt, ist seitens des Landes beabsichtigt, ein weiteres Gutachten zur Erhebung der Mehraufwendungen in Auftrag zu geben.

Angesichts des demnächst bevorstehenden Ablaufens der Frist zur Erhebung von Kommunalverfassungsbeschwerden nach § 52 VGHG NRW, werden die Kommunen nun möglicherweise fristwährend Kommunalverfassungsbeschwerden vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen einreichen müssen, um, eine Überprüfung der Frage der Notwendigkeit eines Belastungsausgleichs zu erreichen.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung darf den Kostenausgleich nach dem Konnexitätsprinzip nicht aus eigenen Interessen vernachlässigen. Um den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen für künftige Aufgabenübertragungen und Aufgabenänderungen Rechtssicherheit, Verlässlichkeit und keine finanziellen Nachteile zu gewähren, muss das

KonnexAG dringend evaluiert und auf Basis dieser Ergebnisse weiterentwickelt werden. Zeitgleich muss sich die Landesregierung dafür stark machen, dass der Bund neue Standards für die Kommunen nur dann setzt, wenn er die Kosten vollständig ausgleicht. Dieses Konnexitätsprinzip auf Bundesebene hilft nicht nur den nordrhein-westfälischen Kommunen, sondern auch dem Land Nordrhein-Westfalen selbst, da das Land die finanzielle Verantwortung für seine Kommunen trägt.

II.

Der Landtag beschließt:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. das Konnexitätsprinzip zum Schutz der Kommunen zügig zu evaluieren und dem Landtag den Evaluationsbericht zeitnah vorzulegen,
2. das KonnexAG weiterzuentwickeln und dabei im Rahmen der Novellierung sicherzustellen, dass zukünftig die kommunale Selbstverwaltung besser geschützt wird,
3. im Rahmen der Novellierung des KonnexAG dafür zu sorgen, dass eine Umgehung des Konnexitätsgrundsatzes durch den Landesgesetzgeber zukünftig ausgeschlossen ist und bestehende Rechtslücken geschlossen werden, insbesondere durch
 - a) eine Präzisierung der Anforderungen an die Kostenfolgeabschätzung, um Transparenz und Überprüfbarkeit zu gewährleisten,
 - b) einen gesetzlichen Ausschluss der möglichen Flucht des Landesgesetzgebers in untergesetzliche Regelung, um die Anwendung des KonnexAG zu unterlaufen,
 - c) eine Neuregelung der nicht erfassten Fällen im Sinne des § 2 Absatz 2 und 3 des KonnexAG im Sinne einer kommunalfreundlichen Regelung,
 - d) die Überarbeitung der auf Grundlage des Konnexitätsausführungsgesetzes in der Praxis angewandten Wesentlichkeitsschwelle, nach der Belastungen der Kommunen erst ausgeglichen werden, wenn sie einen bestimmten Betrag je Jahr landesweit übersteigen
 - e) Festlegung für die betroffenen Konstellationen, dass bei geringfügigen Mehrbelastungen im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Ausgleichsregelung zusammengefasst für mehrere Gesetze oder Verordnungen spätestens zwei Jahre nach erfolgter Mehrbelastung erfolgen kann,
4. sich im Bundesrat dafür einsetzen, dass nur bei vollständigem Kostenausgleich von der Bundesebene weitere Standards für die Kommunen gesetzt werden.

Armin Laschet
Lutz Lienenkämper
Peter Biesenbach
André Kuper

und Fraktion