



Stellungnahme

zum

Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes, LT-Drs. 16/3342 – neu – vom 25.

Februar 2014

vorgelegt von

Universitätsprofessor Dr. iur. Wolfram Höfling, M. A.

Direktor des Instituts für Staatsrecht

der Universität zu Köln

sowie

*Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht,
Finanzrecht sowie Gesundheitsrecht der Universität zu Köln*

Mitglied des Deutschen Ethikrates

Vorbemerkungen

Die nachfolgenden knappen Ausführungen beschränken sich auf die Frage der *Konnexitätsrelevanz* des Gesetzentwurfs.

Der Entwurf weist in Struktur und Begründung weitreichende Parallelen zum gesetzgeberischen Prozeß in Nordrhein-Westfalen – jedenfalls bis zur Vereinbarung zwischen der Landesregierung, den die Landesregierung tragenden Fraktionen des Landtages und den kommunalen Spitzenverbänden Anfang April 2014 – auf. Erkennbar zielt auch der rheinland-pfälzische Gesetzentwurf darauf ab, dem Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 4, Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz zu „entkommen“. Indes handelt es sich insoweit um einen untauglichen Versuch. Die Begründung des Gesetzentwurfs dazu, daß die Kostenprüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Konnexitätsausführungsgesetzes ergeben habe, „daß den kommunalen Gebietskörperschaften ein Mehrbelastungsausgleich nach § 3 KonnexAG nicht zu zahlen ist“,

so LT-Drs. 16/3342, S. 15

vermag nicht zu überzeugen. Sie vermengt unzulässigerweise Aspekte des Tatbestandes des strikten Konnexitätsprinzips mit denen der Rechtsfolgenebene und verzichtet durchgehend auf eine stringente Prüfung des Gesetzentwurfs am Maßstab der verfassungsrechtlichen Vorgaben.

I. Rheinland-Pfalz gehört zu den Ländern, deren Verfassungsordnung ein sog. striktes Konnexitätsprinzip enthält. Nach Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sind bei der Übertragung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände oder der Formulierung besonderer Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein *entsprechender* finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Typologisch lassen sich zwei Spielarten des Konnexitätsprinzips unterscheiden, das relative Konnexitätsprinzip einerseits und das strikte Konnexitätsprinzip andererseits.

Grundlegend insoweit *Schoch/Wieland*, Finanzverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, S. 160 ff.

Der entscheidende normative Unterschied zwischen beiden Typen des Konnexitätsprinzips erweist sich namentlich im Blick auf die Rechtsfolgenseite der entsprechenden Verfassungsbestimmungen: Während beim relativen Konnexitätsprinzip der Gesetzgeber lediglich verpflichtet ist, eine Regelung hinsichtlich der Kostendeckung zu treffen, obliegt ihm beim strikten Konnexitätsprinzip darüber hinaus die Handlungspflicht, bei einer Mehrbelastung der Kommunen eine Kostendeckung vorzunehmen.

Siehe hier nur *Stefan Mückl*, Konnexitätsprinzip in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern, in: Hans-Günter Henneke/Hermann Pünder/Christian Waldhoff, Recht der kommunalen Finanzen, 2006, § 3 Rn. 64

Strikten Konnexitätsprinzipien kommt eine *doppelte* Schutzfunktion zu: Weil die staatliche Aufgabenzuweisung an die kommunalen Gebietskörperschaften mit einem Mehrbelastungsausgleich verbunden ist, wird die kommunale Finanzausstattung im Gleichgewicht gehalten (*fiskalische Funktion*). Kann oder möchte der Staat die von ihm intendierte Aufgabenverlagerung nicht finanzieren, unterbleibt die Aufgabenzuweisung an die Kommunen (*Präventivfunktion*). Diese kann auch aus einer anderen Perspektive betrachtet werden: Die Pflicht zur Kostendeckungsregelung zwingt den Landesgesetzgeber, sich vor jeder Aufgabenübertragung über die Mehrkosten Klarheit zu verschaffen, um nicht einer Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung Vorschub zu leisten (*Warnfunktion*).

Siehe auch BVerfGE 103, 332 (363); ferner *Friedrich Schoch*, Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, in: Festschrift von Arnim, 2004, S. 411 (415, 418).

II. Gemessen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben erweist sich Art. 1 des Entwurfs eines Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes als konnexitätsrelevant.

1. Zunächst steht die „völkerrechtliche Veranlassung“ durch Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention der Anwendung des Konnexitätsprinzips nicht entgegen. Zwar scheint die Begründung zum Gesetzentwurf genau dies anzunehmen, wenn es etwa heißt, eventuelle Mehrkosten auf kommunaler Seite „wäre(n) ... primär auf die VN-BRK zurückzuführen“,

LT-Drs. 16/3342, S. 17. – In die gleiche Richtung wohl die Formulierung: „Vor dem Hintergrund des Verursacherprinzips ...“ (ebenda)

doch wäre dies eine unzutreffende Annahme. § 1 Abs. 2 KonnexAG Rheinland-Pfalz, der Fälle einer sog. Mehrebenen-Konnexitäts-Konstellation regelt,

siehe dazu etwa *Wolfram Höfling*, Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich, 2012, S. 54 ff.; *Jan Ziekow*, Die Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei bundes- oder gemeinschaftsrechtlichen Beeinflussungen des Bestands kommunaler Aufgaben, DÖV 2006, 489 ff.

erklärt das Konnexitätsprinzip auch dann für anwendbar, wenn aufgrund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe oder Finanzierungspflicht unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird – unter der Voraussetzung, daß dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser genutzt wird. Der Landesgesetzgeber selbst geht offenbar – so die amtliche Begründung – davon aus, daß nach der Ingeltungsetzung der UN-BRK durch das Zustimmungsgesetz des Bundes eine bundesrechtliche Aufgabenregelung vorliegt.

Siehe LT-Drs. 16/3342, S. 16

Folgt man dem, so bleibt nach § 1 Abs. 2 KonnexAG Rheinland-Pfalz zu prüfen, ob das Land bei der Umsetzung einen eigenen Gestaltungsspielraum genutzt hat.

Ob und inwieweit der „Spielraum-Aspekt“, der lediglich einfachrechtlich normiert ist, auch verfassungsrechtlich Bestand haben kann, ist indes umstritten. Dies soll hier allerdings nicht näher erörtert werden

Daß ein derartiger Gestaltungsspielraum für das Land aber besteht, läßt sich nicht bestreiten. Die Implementation schulischer Inklusion ist ein *systemtransformierender Prozeß*. Der jeweilige Landesgesetzgeber, auch der rheinland-pfälzische, verfügt sowohl in organisationsstruktureller wie instrumenteller und zeitlicher Hinsicht über erhebliche Gestaltungsspielräume und Entscheidungsoptionen.

Insoweit besteht also kein Zweifel an der normativ entscheidenden landesrechtlichen Verursachung der konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung.

LT-Drs. 16/3342, S. 16 formuliert im Blick auf den Aspekt der konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung etwas sibyllinisch: „Unter der Annahme, daß die geplante Schulgesetzänderung vor diesem Hintergrund ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt ist ...“

2. Weder das *elterliche Wahlrecht* noch die *Einbeziehung der Kommunen als Schulträger* in den Prozeß der Einführung der Inklusion ändern an der Feststellung der Konnexitätsrelevanz auf Tatbestandsebene etwas.

Das elterliche Wahlrecht gemäß § 3 Abs. 5 S. 2 SchulG-E steht der Konnexitätsrelevanz des Entwurfs eines Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes nicht entgegen: Sofern der Landesgesetzgeber ein entsprechendes Wahlrecht regelt, kann er sich im Verhältnis zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht darauf berufen und die Konnexitätsrelevanz bestreiten: Leistungsangebote erweisen sich für die Gemeinden und Gemeindeverbände als konnexitätsrelevante Verpflichtung – unabhängig davon, ob und in welchem Ausmaß diese tatsächlich in Anspruch genommen werden.

Höfling/Engels, Schulische Inklusion und finanzverfassungsrechtliche Konnexität, NWVBl. 2014, 1 (5).

Gleiches gilt auch für das Antragserfordernis im Zusammenhang mit der Beauftragung als Schwerpunktschule gemäß § 92 Abs. 6 S. 1 SchulG-E. Der mögliche Einwand, dass bloße Handlungsoptionen nicht konnexitätsrelevant seien, verfängt nicht. Es ist nämlich zu beachten, dass gemäß § 93 Abs. 6 S. 2 SchulG-E eine Beauftragung auch ohne einen entsprechenden Antrag möglich ist. Überdies können auch die Überlegungen zur Konnexitätsirrelevanz von Handlungsoptionen nicht überzeugen:

Gemeinden und Gemeindeverbänden wird in Wahrheit nämlich keinerlei substantielle Option eröffnet. Die Bundesrepublik Deutschland ist völkerrechtlich zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet, und innerhalb der bundesstaatlichen Verfassungsordnung sind wiederum die Länder in ihrem Kompetenzbereich zu einer derartigen Implementierung verpflichtet. Anders formuliert: Gerade weil die Länder zur Umsetzung verpflichtet sind, können und dürfen sie den Schulträgern keine substantiellen Entscheidungskompetenzen einräumen, die die Umsetzungspflicht gefährden oder zu unterlaufen drohen – was letztlich auch § 92 Abs. 6 S. 2 SchulG-E verdeutlicht. Damit mag in Einzelfällen eine kommunale Gebietskörperschaft von einer „übermäßigen“ Inanspruchnahme „verschont“ werden; an der grundsätzlichen flächendeckenden Verpflichtung zur Veränderung des Schulsystems hin zu einem gemeinsamen Unterricht für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen ändert dies jedoch nichts.

Wolfram Höfling, Rechtsfragen der Umsetzung von Inklusion im Schulbereich, aaO, S. 98 ff.

III. Die Einführung schulischer Inklusion in Rheinland-Pfalz führt auch zu einer *Mehrbelastung* der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften, für die gem. Art. 49 Abs. 5 Satz 2 Verfassung Rheinland-Pfalz ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist.

Dies gilt zunächst für die *Personalkosten* für die so genannten Integrationshelfer. Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs

LT-Drs. 16/3342, S. 17

ist an den Umstand zu erinnern, dass die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention Entscheidungsoptionen und -spielräume eröffnet, deren Wahrnehmung dem Landes(schul)gesetzgeber obliegt. Dazu gehört dann auch die – wenn man so will – „Integration der Integrationshelfer“ in ein abgestimmtes schulisches Inklusionskonzept.

Wolfram Höfling, Rechtsfragen der Umsetzung von Inklusion im Schulbereich, aaO, S. 68 ff.

Der Hinweis, die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler ändere sich nicht,

LT-Drs. 16/3342, S. 17

lässt unberücksichtigt, dass durch die Erhöhung der „Inklusionsquote“ ein gesteigerter „Nachfragebedarf“ ausgelöst wird.

Siehe auch die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 21. November 2013, S. 3 f.

Des Weiteren entstehen *Sachkosten*: Schulische Inklusion ist ohne barrierefreie Räumlichkeiten, zusätzliche Räume sowie spezielle Lehr- und Lernmittel nicht denkbar.

Wolfram Höfling, Rechtsfragen der Umsetzung von Inklusion im Schulbereich, aaO, S. 71 ff.; siehe dazu auch die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 21. November 2013, S. 3, 4 unter Hinweis auf die entstehenden Beförderungskosten. Hinsichtlich dieser Kosten geht der Gesetzentwurf davon aus, es ergäben sich Einsparungen. Mit dieser bloßen Behauptung wird gegen das in der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur formulierte Postulat ver-

stoßen, Kostensenkungspotentiale dürften nicht ins Blaue hinein angenommen werden, VerfG Bbg, LKV 2002, 323 (325).

Dass die räumlichen Anforderungen zudem über ein barrierefreies Bauen im Allgemeinen

darauf verweist die Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 16/3342, S. 17

hinausgehen, zeigt sich schon daran, dass gemäß „ 3 Abs. 5 S. 1 SchulG-E die SchülerInnen das bildungs- und Erziehungsangebot „selbstständig“ und „barrierefrei“ nutzen können sollen.

Siehe auch die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 21. November 2013, S. 3

IV. Schließlich kann sich der Gesetzgeber auch nicht auf Prognoseunsicherheiten und Unwägbarkeiten – auf die auch die Begründung des Gesetzentwurfs hinweist –

LT-Drs. 16/3342, S. 15

berufen. Eine derartige Argumentation offenbart nämlich ein fundamentales Missverständnis der Funktion strikter Konnexitätsgebote. Bezweckt ist der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung. Die Schutzfunktion würde nun aber unterlaufen, könnte das Land eine Mehrbelastung mit der schlichten Behauptung von Unkenntnis oder Unsicherheit bestreiten. Vielmehr gilt, dass der Landesgesetzgeber von Verfassungs wegen zu fundierte, realistischen und nachprüfbar Prognosen verpflichtet ist.

Siehe auch die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 21. November 2013, S. 4.

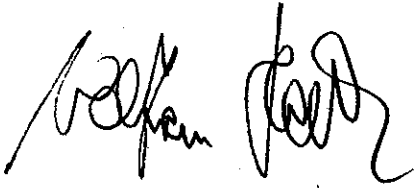
V. Die Überlegungen abschließend soll auch noch einmal ein binnenrechtsvergleichender Blick auf die nordrhein-westfälische Situation geworfen werden. Dort ist nach schwierigen und intensiven Beratungen zwischen der Landesregierung, den sie tragenden Fraktionen und den kommunalen Spitzenverbänden eine Vereinbarung getroffen worden, in der das Land jedenfalls für die sog. investiven Kosten die Konnexitätsrelevanz des nordrhein-westfälischen Schulrechtsänderungsgesetzes anerkannt hat. Darüber hinaus ist zwar ein Dissens verblieben, ob und inwieweit auch die durch die Einführung des inklusiven Unterrichts bedingten Mehrkosten im Bereich der schulischen Integrationshelfer einen konnexitätsrelevanten Sachverhalt darstellt, doch ist das Land auch hier zu einem finanziellen Ausgleich bereit. Zusätzlich soll dieser Prozeß zeitnah evaluiert und die finanzielle Unterstützung der Kommunen ggf. angepaßt werden.

Man mag kritisch darauf verweisen, daß eine derartige Vereinbarungsregelung, die die Anwendbarkeit des strikten Konnexitätsprinzips für einen Teilbereich ungeklärt läßt, verfassungsrechtsdogmatisch betrachtet keine restlos befriedigende Lösung darstellt. In rechtspraktischer Hinsicht schien sie jedenfalls allen Beteiligten im Blick auf den Beginn der schulischen Inklusion in NRW zum Schuljahr 2014/2015 ein akzeptabler Weg.

Jedenfalls zeigt die nordrhein-westfälische Entwicklung, daß die prinzipielle Leugnung einer konnexitätsrelevanten Ausgleichspflicht des Landes für die Einführung schulischer Inklusion kein tragfähiges Konzept darstellt.

VI. Nach allem: Art. 1 des Entwurfs eines Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes ist in der vorliegenden Form verfassungswidrig. Er enthält entgegen der verfassungsrechtlichen Vorgabe (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV Rheinland-Pfalz) keine gleichzeitige Bestimmung über die Deckung der durch die Einführung der schulischen Inklusion verursachten Kosten und verzichtet auf einen zwingend vorgeschriebenen Mehrbelastungsausgleich (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV Rheinland-Pfalz). Damit kollidiert der Gesetzentwurf mit dem strikten Konnexitätsprinzip der rheinland-pfälzischen Verfassung.

Köln, den 24.4.2014

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wolfram Höfling', written in a cursive style.

(Prof. Dr. Wolfram Höfling, M. A.)