

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
Wolfgang Jörg, MdL
Vorsitzender des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Frau
Britta Altenkamp, MdL
Vorsitzende der Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder – Kinderschutzkommission
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend und der Kinderschutzkommission des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Landeskinderschutzgesetzes NRW und Änderung des Kinderbildungsgesetzes, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/16232 (Neudruck) am 10. März 2022
Ergänzender Vortrag zur konnexitätsrechtlichen Situation

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrter Herr Vorsitzender,

unter dem 04.03.2022 haben wir eine umfassende Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf vorgelegt (Nr. 17/4888) und angekündigt, ergänzende Ausführungen zur konnexitätsrechtlichen Situation nachzureichen. Dem kommen wir – verbunden mit der Bitte um Verständnis für dieses angesichts der aktuellen Situation leider notwendigen Vorgehens – hiermit nach.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4898**

Alle Abg

07.03.2022

Städtetag NRW
Bianca Weber
Referentin
Telefon 0221 3771-450
bianca.weber@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 51.71.33 N

Landkreistag NRW
Roman Shapiro
Referent
Telefon 0211 300491-210
r.shapiro@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 51.13.02

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. Matthias Menzel
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-234
matthias.menzel@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 35.0.4.2-002/005

Kinderschutz, so wie er nun nach dem Gesetzentwurf umgesetzt werden soll, setzt auch eine hinreichende finanzielle Ressourcenmobilisierung bei den Kommunen voraus. Wir begrüßen es daher ausdrücklich, dass das Land die Konnexitätsrelevanz des Vorhabens anerkannt hat und in entsprechende Verhandlungen mit uns eingetreten ist.

Allerdings, das müssen wir – angesichts der Bedeutung des Vorhabens mit großem Bedauern – feststellen, wurden diese Verhandlungen über die Weihnachtstage und den Jahreswechsel mit großem und nicht nachvollziehbarem Zeitdruck seitens Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (i.F. MKFFI) betrieben. Letztlich wurde uns ein „Kompromissvorschlag“ mit einer Annahmefrist von ca. 24 Stunden vorgelegt, der sodann seine Gültigkeit verlieren sollte. Auf ein solches – rechtswidriges – Verfahren haben wir uns nicht eingelassen. Die Landesregierung hat den Gesetzentwurf unter Verstoß gegen die Regelungen der §§ 7 und 8 KonnexAG in den Landtag eingebracht.

In der Sache geht es um eine umfassende, nachhaltige und langfristige Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit beim Kinderschutz, indem der Ausgleich weitere Folgekosten des Gesetzes und insbesondere die automatische Berücksichtigung von Tariffkostensteigerungen geregelt wird. Hierzu war die Landesregierung bislang nicht bereit. Es wäre außerordentlich bedauerlich, wenn insoweit eine verfassungsgerichtliche Durchsetzung erforderlich wäre. Wir bitten daher dringend um eine Änderung der einschlägigen Regelungen in den §§ 12 und 13 sowie um eine Streichung der dynamischen Verweisung in § 5 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs.

Im Einzelnen:

I. Verfahren nach dem KonnexAG

Wie bereits angedeutet wurden die Vorgaben der §§ 7 und 8 KonnexAG leider nicht vollständig beachtet. Zwar wurde eine Anhörung gemäß § 7 Abs. 2 in zwei Terminen durchgeführt (vgl. dazu das angefügte Protokoll = **Anlage 1**); auch fand ein sog. Konsensgespräch am 04.01.2022 nach § 7 Abs. 4 KonnexAG statt (vgl. dazu das angefügte Protokoll vom 31.01.2022 = **Anlage 2**).

Jedoch wurde seitens des federführenden MKFFI über die Weihnachtstage und den Jahreswechsel während der Haupturlaubszeit ein Zeitdruck erzeugt, der eine konsensorientierte Klärung von Fragen der Kostenfolgeabschätzung und der Belastungsausgleichregelung mit der erforderlichen Ruhe und der Möglichkeit zur Rückkoppelung mit Fachleuten aus der Praxis, wie es das Verfahrensrecht (mehrfach durch den Verfassungsgerichtshof bestätigt) vorsieht, nicht zuließ. Das Vorgehen des MKFFI gipfelte in der Vorlage eines Vorschlags zur Fassung von § 13 (**Anlage 3**) im Zuge des Konsensgesprächs am 04.01.2022 mit einer Annahmefrist bis zum „05.01.2022 Dienstschluss“. Nachdem wir es abgelehnt hatten, diesem Ansinnen zu entsprechen, weil eine Prüfung des Vorschlags in der gesetzten Frist nicht möglich war, hat die Landesregierung den Gesetzentwurf in einer Fassung ohne den Kompromissvorschlag und ohne die nach § 8 KonnexAG vorgesehene „abschließende Stellungnahme“ eingebracht. Der so gesetzte Zeitplan ist nicht nachvollziehbar, da eine Kabinettsbefassung und eine Landtagseinbringung auch noch später möglich gewesen wären. Das Konnexitätsverfahren wurde nicht gesetzeskonform durchgeführt.

II. Kostenfolgeabschätzung

Die Kostenfolgeabschätzung (Anlage 1 zum Entwurf = S. 29ff. der o.g. Drs.) ist nach wie vor unvollständig. Der Gesetzentwurf umfasst noch weitere neue Aufgaben für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die kausal zu kommunalen Mehrbelastungen führen werden und für die bisher kein Ausgleich vorgesehen ist. Zudem haben wir Anmerkungen zur vorgelegten Ermittlung des konnexitätsrelevanten Mehraufwandes, der aus kommunaler Sicht an einigen Stellen noch Korrekturen bedarf. Dazu im Einzelnen:

§ 9 – Netzwerke Kinderschutz

Der für die Netzwerke für den Kinderschutz ausgewiesene Sockel wird zu niedrig angesetzt. Bisherige Erfahrungen aus bereits vorhandenen Netzwerken führen zu dem Ergebnis, dass eine deutliche Aufstockung erforderlich ist. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum für ein Netzwerk in kleineren Jugendämtern die Kosten geringer ausfallen sollen.

§ 10 – Pflegekinderwesen

Wir regen an mit im Gesetzestext aufzunehmen, dass es sich hierbei um von den Landesjugendämtern mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte Empfehlungen handeln muss. Damit würde die tatsächliche Praxis an dieser Stelle auch rechtlich abgesichert.

§ 11 – Schutzkonzepte in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe

Die in § 11 Landeskinderschutzgesetz-Entwurf vorgesehenen Schutzkonzepte in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe sind sicherlich sinnvoll. Hier fehlt es jedoch an einer entsprechenden Berücksichtigung in der Kostenfolgeabschätzung. Wir bitten dies nachzuholen.

Zwar ist vorgesehen für interdisziplinäre Qualifizierungsangebote im Rahmen der Kinderschutznetzwerke Gelder auf die Kommunen zu verteilen und auch die Landesförderung für die Qualifizierung von Kindertagesbetreuung und Fachberatung zu erhöhen. Eine solche Erhöhung ist aber nach unserer Einschätzung für Angebote der Jugendhilfe, die ausschließlich seitens der Kommune finanziert werden, nicht vorgesehen. Es ist davon auszugehen, dass die Träger die erhöhten Anforderungen an die Qualifizierung der Fachkräfte im Rahmen der Vertragsverhandlungen mit den Kommunen geltend machen werden. Auch hier bitten wir um eine Nachbesserung.

Auch die Beratung von Trägern zur Entwicklung und Implementierung von Schutzkonzepten – z.B. im Rahmen des gesetzlich vorgesehenen Qualitätsdialogs – benötigt personelle Ressourcen in den Jugendämtern, die sich bislang in der Kostenfolgeabschätzung nicht wiederfinden.

Personalkosten

Bei der Darstellung der Aufgaben des ASD in der vorgelegten Kostenfolgenabschätzung (vgl. Tabelle S. 30 der Drs., unten) werden mit dem Argument, dass diesbezüglich keine hinreichenden Daten zur Verfügung stehen würden, nicht alle Aufgaben des ASD erfasst. Vor diesem Hintergrund bleiben wesentliche weitere Aufgaben unberücksichtigt. Hier muss zumindest überschlägig nach-

gebessert werden, zumal insbesondere bei der Trennungs- und Scheidungsberatung und der Jugendgerichtshilfen Hilfen zur Erziehung und Kindeswohlgefährdungen immer mitzudenken bzw. zu gewähren sind.

Bei den in der vorgelegten Kostenfolgenabschätzung erfassten Aufgaben (Tabelle S. 31 der Drs., unten) teilen wir die Auffassung, dass bei Gefährdungseinschätzungen nur noch 75 % mit gleichem Personal bearbeitet werden können. Bezüglich der Inobhutnahmen und der Hilfen zur Erziehung wird aber relativ willkürlich eine größere Marge angenommen. Wir halten größere Mehraufwendungen in diesem Bereich durch den vorliegenden Gesetzentwurf für gegeben, sodass wir hier von 80-85 % ausgehen. Dass die Eingliederungshilfe in finanzieller Hinsicht keine Berücksichtigung finden kann, ist nicht nachvollziehbar. Auch hier muss entsprechend dem Vorhergesagten nachgebessert werden.

Sofern die Auffassung vertreten wird, dass wegen nicht vorliegender Daten eine entsprechende Berücksichtigung nicht möglich sei, weisen wir rein vorsorglich darauf hin, dass nach dem KonnexAG dem Land eine entsprechende Tatbestandsermittlungspflicht obliegt und der Anteil von 75 % bei den Gefährdungseinschätzungen zu gering bemessen ist. Insgesamt muss für alle Bereiche ein angemessener Ausgleich gefunden werden, und nicht nur in den Bereichen, in denen dem Ministerium entsprechende Zahlen vorliegen.

Auch im Bereich der Fachberatung und der Jugendamtsaufgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung ist mit zusätzlichen Personalressourcen im Rahmen der Umsetzung des Kinderschutzgesetzes zu rechnen. Die zusätzlichen Personalressourcen ergeben sich aus den Anforderungen des geplanten Gesetzes. Die Entwicklung fachlicher Standards in der Kindertagesbetreuung ist kein einmaliger Akt. Die fachlichen Standards sind zudem beim Kindertagesbetreuungspersonal zu implementieren.

Innerhalb des Jugendamtes wird im Bereich der Kindertagesbetreuung die Arbeit durch Beratung in Einzelfällen, Vernetzung mit insoweit erfahrenen Kinderschutzfachkräften, geprägt. Auch hier werden sich durch das Kinderschutzgesetz neue Anforderungen ergeben.

In der Kostenfolgeabschätzung werden Personalkosten nach TVÖD SuE 14 Stufe 6 gültig zum 1. April 2022 anerkannt. Im Gesetzentwurf wurde im Anschluss an die Gespräche zwischen dem MKFFI und den kommunalen Spitzenverbänden schließlich zutreffend das Arbeitgeberbrutto und nicht wie ursprünglich wie im Referentenentwurf vorgesehen das Arbeitgebernetto zugrunde gelegt.

Bei der Kalkulation der Kosten aus den Vollzeitäquivalenten wird mit TVÖD SuE 14 Stufe 6 (gültig ab 1. April 2022 kalkuliert, vgl. S. 4 und S. 5 der Kostenfolgeabschätzung). Hierzu haben uns zudem Hinweise erreicht, dass die vorgenommene Einstufung nicht angemessen sei. Dies gilt insbesondere für die Erfüllung der Aufgaben der Koordinierungsstelle in § 9 des Entwurfs. Die Bewertung nach TVÖD SuE 14 ist laut Tarifvertrag an die Fallverantwortung im Kinderschutz gebunden und kommt für die Koordinierungsstellen in den Netzwerken nicht in Frage. Aufgrund der besonderen Bedeutung und Schwierigkeit der Aufgabe, im Hinblick auf das hohe Maß an Verantwortung in einer solchen Position scheint an dieser Stelle eine Zugrundelegung von TVÖD SuE 17 sachgerecht.

Auch die Bewertung anderer in der Kostenfolgeabschätzung benannten Stellen ist aus kommunaler Sicht kritisch zu überprüfen. So sind z.B. die Teamleiterstellen im ASD in der Regel nicht mit TVöD SuE 15, sondern mit S 17 eingruppiert.

Keine Berücksichtigung findet auch bei der gesamten Kostenfolgeabschätzung, dass es bei den für größere Kommunen errechneten Stellenzuwächsen auch zusätzlicher Leitungsstellen bedarf. Diese sind bei der Ermittlung der durchschnittlichen Kosten miteinzubeziehen.

Sach- und Gemeinkosten

In der Kostenfolgeabschätzung werden Sachkosten in Höhe von 10 % und Gemeinkosten in Höhe von 5 % von den Personalkosten berechnet. Wir halten diese für zu gering angesetzt. Laut KGSt-Bericht Kosten eines Arbeitsplatzes 2020/2021 liegen die Sachkosten bei 9.700 Euro und die Gemeinkosten in Höhe von 20 % der Personalkosten (Verwaltungs-Overhead 10 %, Fachbereichs-Overhead 10 %). Der KGSt-Bericht enthält konkrete Werte und beinhaltet aktuelle Informationen aus der Praxis. Der Vereinfachungsregel nach § 3 Absatz 4 KonnexAG zur Berechnung des Sach- und Verwaltungsaufwandes bedarf es hier nicht. Eine Abweichung ist insoweit geboten und zielführend.

In der Anlage 1 zur Kostenfolgeabschätzung nach § 3 KonnexAG ist auf Seite 31 der Drs. – abweichend zum Referentenentwurf – nunmehr ausgeführt, „..., dass Folgekosten durch eine Verbesserung von Verfahren nach § 8a SGB VIII nicht der Konnexitätspflicht unterliegen können, da nach § 8a SGB VIII bereits jetzt den Jugendämtern die Aufgabe obliegt, in allen Fällen eine Kindeswohlgefährdung abzuwenden.“ Dies kann aber aus unserer Sicht nur dann gelten, soweit das Landeskindesterschutzgesetz-Entwurf die entsprechenden Aufgaben nicht weiter konkretisiert und inhaltlich ausweitet.

Dynamische Verweisung in § 5 Abs. 1 Satz 2

Wie bereits in unserer inhaltlichen Stellungnahme vom 04.03.2022 ausgeführt ist eine weitere Anpassung zwischen Referentenentwurf und Gesetzentwurf in § 5 Absatz 3 Landeskindesterschutzgesetz-Entwurf, in dem es um die Überprüfung der fachlichen Empfehlungen zur Wahrnehmung der Aufgaben und Verfahren nach § 8a SGB VIII geht, erfolgt. Es soll nun die bedarfsgerechte Weiterentwicklung „im Einvernehmen mit der obersten Landesjugendbehörde“ erfolgen. Die Vorgabe zur Herstellung von Einvernehmen bedeutet, dass das Einverständnis des Ministeriums vorliegen müsste. Dies stellt einen nicht akzeptablen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsfreiheit der Landschaftsverbände (hier in ihrer Funktion als Landesjugendämter) dar und ist daher – wie bereits ausgeführt – strikt abzulehnen. Den Ausführungen der Landschaftsverbände in ihrer Stellungnahme vom 02.03.2022 (Nr. 17/4885), S. 5.f. schließen wir uns insoweit ausdrücklich an.

Hintergrund der Änderung gegenüber dem Referentenentwurf ist offensichtlich der Versuch, bestimmte im Konnexitätsverfahren vorgetragene Befürchtungen der kommunalen Spitzenverbände zu begegnen. Es war nämlich angemerkt worden, dass eine dynamische Verweisung auf die Regelwerke eines Normgebers (hier der Verweis auf die „nach Maßgabe des Absatzes 3 weiter entwickelte Fassung“ gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2), der den Regelungen des Konnexitätsrechts nicht

unterworfen ist (in diesem Fall der Landschaftsverbände), nicht akzeptabel ist, weil die Gefahr einer Schutzlücke entsteht. Konkret wäre es etwa denkbar, dass die Landesjugendämter (Landschaftsverbände) die Empfehlungen durch Ergänzung kostenträchtiger Standards weiterentwickeln, diese dann für die Kommunen verbindlich werden, aber eine konnexitätsrechtlicher Beteiligung unterbleibt und die Durchsetzbarkeit eines Ausgleichsanspruchs sehr schwierig oder unmöglich wird. Der mit der Änderung vorgesehene Weg ist allerdings nicht aus den genannten Gründen nicht hilfreich. Eine Lösung, die auch dem Interesse einer Möglichkeit zur kurzfristigen Normanpassung entspricht, besteht in der Regelung einer Rechtsverordnungsermächtigung zugunsten des MKFFI.

Wir schlagen vor, die in Abs. 3 die Worte „im Einvernehmen mit der obersten Landesjugendbehörde“ ersatzlos zu streichen und Abs. 1 Satz 2 etwa wie folgt zu fassen und einen Satz 3 zu ergänzen:

„Sie sollen dabei als Mindeststandard die fachlichen Empfehlungen „Empfehlung Schutzauftrag. Gelingensfaktoren bei der Wahrnehmung des Schutzauftrags gemäß § 8a SGB VIII. Empfehlungen für die Jugendämter“ der nach § 85 Absatz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Behörde in ihrer im Dezember 2020 veröffentlichten Fassung berücksichtigen. Nach Absatz 3 weiterentwickelte Fassungen sollen berücksichtigt werden, wenn dies das für Jugend zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung festlegt.“

Da auf ein entsprechendes Rechtsverordnungsverfahren das Konnexitätsrecht gemäß Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Anwendung findet, sprich eine Kostenfolgeabschätzung durchzuführen und ggf. ein Belastungsausgleich zu regeln ist, würde die skizzierte Schutzlücke zum Nachteil der Kommunen in akzeptabler Weise geschlossen.

III. Änderung der §§ 12 und 13 des Entwurfs

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen sind eine Überarbeitung der Kostenfolgeabschätzung sowie des im Gesetzentwurf vorgesehenen Belastungsausgleichs (§ 12 und § 13 des Entwurfs) zwingend erforderlich. Die Dotation in § 12 ist entsprechend zu erhöhen.

Zwingend zu berücksichtigen sind – wie bereits ausgeführt – im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung der Verstärkungen des Kinderschutzes tarifliche Personalkostensteigerungen. Dies wäre entweder über eine regelhafte, im Gesetzentwurf als Automatismus festgeschriebene Indexierung anhand der einschlägigen Tarifabschlüsse oder aber über eine nachträgliche, rückwirkend zu gewährende Erstattung der Personalkostensteigerungen möglich. Ansonsten würden derartige bereits heute zu erwartende Kostensteigerungen ausschließlich zu Lasten der Kommunen erfolgen, da der Belastungsausgleich bei erforderlichen Nachjustierungen grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft abgeändert wird.

Normativer Anknüpfungspunkt ist insoweit § 13 des Entwurfs, der bereits Gegenstand eines intensiven Austauschs im Rahmen der Anhörung und des Konsensgespräches war (vgl. Anlagen 1 und 2). Wir und nachfolgend das Land hatten auch Entwürfe für eine Neufassung von § 13 vorgelegt (vgl. Anlage 3); das Land hatte seinen Entwurf allerdings – wie oben ausgeführt – nach Ablauf der „Annahmefrist“ von ca. 24 Stunden zurückgezogen. Wir glauben, dass auf Basis der insoweit schon

eingeleiteten Annäherung, eine Einigung immer noch möglich und damit eine verfassungsgerichtliche Überprüfung vermeidbar ist. Leider konnte ein entsprechendes Verhandlungsangebot bislang nicht verzeichnet werden.

Für entsprechende Gespräche stehen wir gerne weiterhin zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung




Stefan Hahn
Beigeordneter

des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Kai Zentara
Beigeordneter

des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer

des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung

Kinderschutzgesetz-E (KSG-E) und Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes-E

Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen i.V.m. dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG)

Protokoll über die Anhörung gem. § 7 Abs. 2 KonnexAG

Die Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände (KSV) gem. § 7 Abs. 2 KonnexAG fand in zwei Terminen stattfinden. Der erste Termin fand am 13.12.2021 ab 15 Uhr per Videokonferenz statt, der zweite in gleicher Form am 22.12. ab 14:30 Uhr. Das nachfolgende Protokoll gibt den ersten und zweiten Teil der Anhörung wieder.

Für die Landesregierung nahmen neben dem Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Herr Dr. Weckelmann, Frau Friedrich, Herr Lamontain, Herr Schulz, Herr Grotke, Herr Baez – nur 1. Teil der Anhörung, Herr Spellerberg, Frau Amely-Pauleikoff – beide nur 2. Teil der Anhörung, Herr Westphal, Frau Dornbusch) als zuständiger Behörde i.S.v. § 5 KonnexAG, Vertretungen von Staatskanzlei (Herr Zimmermann) und Ministerium der Finanzen (Herr Dr. Frömgen, Frau Hennig) teil. Die KSV wurden vertreten durch Herrn Hahn, Frau Suren, (Städtetag. Frau Weber nur 1. Teil) Frau Suren bis ca. 15.45 Uhr), Herrn Dr. Menzel (Städte- und Gemeindebund) sowie Herrn Dr. Zentara, Herrn Shapiro und Herrn Stiller (Landkreistag. Herr Stiller nur 1. Teil der Anhörung. Herr Shapiro nur 2. Teil der Anhörung).

Das MKFFI hatte nach dem 1. Teil der Anhörung verabredungsgemäß, bereits vor Ablauf der verabredeten Frist, am Mittwoch, den 15.12.2021 eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs und der Kostenfolgenabschätzung übersandt. Der Entwurf des Protokolls zum 1. Teil der Anhörung wurde am 21.12.2021 übersandt.

Im Folgenden wird das Gesamtprotokoll zu Teil 1 und 2 der Anhörung dargestellt.

1. Teil der Anhörung vom 13.12.2021

Die KSV haben mit Schreiben vom 09.12.2021 zum Gesetzentwurf fachlich sowie hinsichtlich konnexitätsrelevanter Punkte Stellung genommen. Ein vor diesem Hintergrund veränderter Gesetzentwurf oder eine veränderte Kostenfolgeabschätzung (Anlage 1 zum Gesetzentwurf) lagen zum ersten Teil des Anhörungstermins noch nicht vor.

Die Vertreterin und Vertreter der KSV legten mündlich noch einmal die aus ihrer Sicht kritischen konnexitätsrelevanten Punkte des Gesetzentwurfes einschließlich der Kostenfolgeabschätzung dar. Diese wurden der Reihe nach besprochen.

Im Einzelnen:

1) Konkrete Benennung der Empfehlungen in § 5 LKSG-E

Die KSV trugen vor, dass die im Normtext in Bezug genommenen Empfehlungen namentlich zu erwähnen seien, um sicherzustellen, dass der Gegenstand der Empfehlungen hinreichend eingegrenzt ist. Das MKFFI sagte zu, dass die von § 5 Abs. 1 des Entwurfs in Bezug genommenen Empfehlungen „Empfehlung Schutzauftrag. Gelingensfaktoren bei der Wahrnehmung des Schutzauftrags gemäß § 8a SGB VIII. Empfehlungen für die Jugendämter“ in einer überarbeiteten Fassung konkret benannt werden sollen. Konkrete Textvorschläge lagen noch nicht vor.

2) **a) Kostenfolgen bei Weiterentwicklungen** gemäß § 5 Abs. 3 LKSG-E, **b) Umgang mit Personalkostensteigerungen** (Stellungnahme, S. 7 letzter Absatz / S. 8 2. Absatz):

a) Die KSV legten ihre Auffassung dar, dass im Falle kostenwirksamer Weiterentwicklungen der Empfehlung, kein ausreichender Rechtsschutz gegeben sein könnte, weil eine Klage wegen Verletzung von Art. 78 LV NRW nur binnen Jahresfrist erhoben werden könne. Die KSV wünschen sich daher idealerweise die Verankerung eines besonderen subjektiven Rechts auf Anpassung des Kostenausgleichs im LKSG. Der dynamische Verweis auf eine von dritter Seite gesetzte Normierung ist aus Sicht der KSV hochproblematisch, weil eine umfassende Beachtung des Konnexitätsprinzips nicht gewährleistet sei.

Das MKFFI nahm hierzu wie folgt Stellung: *Materiell-rechtlich* seien die KSV über § 4 – hier insbesondere Abs. 4 – KonnexAG abgesichert, weil es sich bei § 5 Abs. 1 LKSG-E, über den die Empfehlungen in das LKSG einbezogen werden, um eine *gesetzliche* Regelung handle. In § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs solle außerdem bei der Weiterentwicklung der Empfehlungen noch eine Abstimmungspflicht mit der obersten Landesbehörde aufgenommen werden. Auch der dynamische Verweis in § 5 Abs. 1 LKSG-E soll klarer gefasst werden.

Hinsichtlich des *Verfahrens* sei anzumerken, dass das VG Münster in einer Entscheidung aus dem April 2021 (VG Münster, Urt. v. 23.04.2021 – 1 K 503/17, NWVBl. 10/2021, 441) neben der kommunalen Verfassungsbeschwerde auch eine allgemeine Feststellungsklage als statthafte Klageart zugelassen habe.

Da es sich bei Fragen von Klagerechten im Zusammenhang mit Konnexitätssachverhalten um grundsätzliche Fragen des KonnexAG handle, sei dies nach Auffassung des MKFFI zumindest nicht im LKSG zu regeln. Die KSV merkten an, dass aus ihrer Sicht Fragen im Bereich des KonnexAG immer bei konkreten kostenträchtigen Fachgesetzen zu thematisieren seien. Der Verweis auf das genannte Urteil des VG Münster sei nicht abschließend befriedigend, da es sich lediglich um eine instanzgerichtliche Entscheidung handle und nicht ausgeschlossen werden könne, dass andere Verwaltungsgerichte oder das Oberverwaltungsgericht eine andere Auffassung zu Frage der Statthaftigkeit vertreten könnte. Eine Erklärung der Landesregierung, dass man diese Entscheidung für zutreffend halte, liegt nicht vor und ist – nach Angaben der Vertreter des MKFFI – auch nicht zu erwarten.

b) Die KSV sehen zudem die Notwendigkeit, im LKSG-E eine Regelung zum Umgang mit künftigen Personalkostensteigerungen vorzusehen, da kein hinreichender Rechtsschutz bestünde. Das MKFFI nahm hierzu wie folgt Stellung: Personalkostensteigerungen unter geltenden Tarifvereinbarungen seien bis Ende 2022 berücksichtigt und eine Überprüfung insgesamt (unter Berücksichtigung der Personalkosten) bereits für 2024 gesetzlich geregelt.

Zur Sicherstellung der Berücksichtigung von Kostensteigerungen nach 2024 schlugen die KSV vor, in § 13 Abs. 2 des Gesetzentwurfs einen Satz aufzunehmen, nach dem eine Evaluation des Belastungsausgleichs auch nach 2024 alle drei Jahre durchgeführt werde (in Anlehnung an das Inklusionsförderungsgesetz). Das MKFFI konnte sich dem Vorschlag nicht anschließen, weil das KonnexAG hinreichende Regelungen enthalte.

3) **Erfordernis einer Zustimmung der KSV bei Weiterentwicklung von Empfehlungen zu § 10 LKSG-E** (Stellungnahme, S. 8 oben):

Die KSV wünschen sich eine Ergänzung von § 10 LKSG-E dahingehend, dass eine Weiterentwicklung der Empfehlungen von der Zustimmung der KSV abhängen soll. Das MKFFI wies darauf hin, dass es sich bei der Weiterentwicklung um einen Auftrag der nach Bundesgesetz zuständigen Stelle (überörtlicher Träger, d.h. in NRW Landesjugendämter) handle. Hier stellten sich auch keine konnexitätsrelevanten Auswirkungen, da nicht die Ausgestaltung der Empfehlung selbst, sondern die Entwicklung und regelmäßige Überprüfung an sich geregelt werden. Eine entsprechende Anpassung soll daher nicht vorgenommen werden, der geübte Verfahrensweg (u.a. Beteiligung von Vertretungen der Jugendämter) aber in der Begründung dargelegt werden.

4) **Kostensockel im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung zu § 9 Netzwerke Kinderschutz** (Stellungnahme, S. 8)

Die KSV bemängelten, dass der im Rahmen der Kostenfolgenabschätzung angesetzte Sockel für die Berechnung der Personalkosten, für den die belegten Kosten der Stadt Köln als Ausgangspunkt gewählt wurden, zu niedrig sei. Das MKFFI erläuterte noch einmal seine Herleitung und verwies auf eine sozialräumliche Vergleichbarkeit eines Bezirkes der Stadt Köln mit kleinen Jugendamtsbezirken.

5) **Berücksichtigung von Schutzkonzepten in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe (§ 11 LKSG-E) in der KFA** (Stellungnahme, S. 8):

Die KSV bemängelten, dass die in § 11 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Entwicklungen von Schutzkonzepten in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe noch nicht in der Kostenfolgeabschätzung berücksichtigt worden sei. Das MKFFI vertritt die Auffassung, dass der Gesetzentwurf hier keine Pflichten etabliere, die über das bundesrechtliche Pflichtenprogramm (§§ 45 und 8a SGB VIII) hinausgehen. Soweit der Entwurf von einem „Hinwirken“ spreche, stelle dies keine echte Pflicht dar. Die KSV vertreten stattdessen die Auffassung, auch eine nur deklaratorische Erklärung des Bundesgesetzes nicht zwangsläufig bedeute, dass keine Konnexitätsfolgen ausgelöst würden.

6) **Belastungsausgleich für Berichtswesen nach § 16 LKSG-E** (Stellungnahme, S. 9):

Aus Sicht der KSV löse § 16 des Gesetzentwurfs (Mitwirkung der Jugendämter an einem landesweiten Berichtswesen) ebenfalls Konnexitätsfolgen aus; dies sei bisher noch nicht berücksichtigt worden. Das MKFFI sieht diese Norm als unterstützende Regelung für den gesetzlichen Auftrag der Jugendämter nach § 79a SGB VIII und sieht hier eine Unterstützungsleistung des Landes durch den Aufbau des Berichtswesens. MKFFI sagte zu, den Umgang mit dem Hinweis der KSV noch einmal zu prüfen.

7) **Personalkosten** – (Stellungnahme, S. 9 f.)

Allgemein

Die KSV bemängelten, dass eine infolge der gesteigerten Aufgaben im Bereich der Gefährdungseinschätzung indirekt verursachte Steigerung des Personalaufwandes in anderen Bereich des Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), z.B. bei der Scheidungs- und Trennungsberatung, im Bereich der KiTa-Betreuung und auch bei den Inobhutnahmen und Hilfen zur Erziehung bei der Kostenfolgenabschätzung nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt worden sei.

Das MKFFI stellte klar, dass nur unmittelbar verursachte Kostenfolgen berücksichtigt werden können. Mittelbare Kostenfolgen, die auf eine qualitative Verbesserung des Kinderschutzes zurückgehen, können keine Berücksichtigung finden.

Die KSV kündigten eine erneute auch rechtliche Prüfung ihrer bisherigen Position an.

Arbeitgeber-Brutto

Nach Auffassung der KSV sei im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung fälschlicherweise das Arbeitnehmer-Brutto anstatt des Arbeitgeber-Bruttos zugrunde gelegt worden. Dieser Einwand wird grundsätzlich als berechtigt angesehen, die Prüfungen zur weiteren Umsetzung sind landesseitig allerdings noch nicht abgeschlossen.

Die KSV sagten zu, Datengrundlagen zur Höhe der aus ihrer Sicht anzusetzenden Arbeitgeber-Brutto-Löhne nachzuliefern. Die bisher genannten konkreten Zahlen sind landesseitig nicht nachvollziehbar.

Einstufung

Nach Auffassung der KSV seien die der Kostenfolgeabschätzung zugrunde gelegten Gehaltsstufen für Personen im Bereich Kinderschutz (SuE 14, Stufe 6) zu niedrig angesetzt. Dies betreffe sowohl die Stellen im Bereich der Netzwerke Kinderschutz als auch die Kostenkalkulation zu den Kosten des Qualitätsentwicklungsverfahrens in den Jugendämtern. Das MKFFI legte dar, dass für vergleichbare Koordinierungsstellen im Netzwerk Frühe Hilfen Zahlen vorlägen, die eine sehr heterogene Einstufung einzelner Personen belegen, sodass bei einer pauschalierten landesweiten Betrachtung eine Einstufung bei SuE 14, Stufe 6 angemessen sei. Insgesamt sei zudem mit der Zugrundelegung jeweils der Stufe 6 eine sachgerechte Grundlage angenommen worden. Die KSV wollen diese Einschätzung mit Vertretungen aus der Praxis noch einmal rückkoppeln.

8) **Sach- und Gemeinkosten** (Stellungnahme, S. 10):

Die KSV sprachen sich mit Blick auf die Sach- und Gemeinkosten für eine Berücksichtigung von KGST-Werten aus.

Hinsichtlich der Berücksichtigung von KGST-Werten bei den Gemeinkosten wies das MKFFI darauf hin, dass die Regelung in § 3 Abs. 3 Nr. 4 letzter Satz KonnexAG eindeutig ist und bei Vorliegen der Voraussetzungen keine andere Berechnungsmethode zulässt als einen prozentualen Zuschlag auf den Personalaufwand. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass durch das LKSG Verwaltungsgemeinkosten in besonderer Höhe entstehen, weshalb ein Zuschlagssatz entsprechend der Regelungen des KonnexAG in Höhe von 5 v.H. für angemessen erachtet wird. In Bezug auf die Berücksichtigung von KGST-Werten bei den Sachkosten erläuterte das MKFFI, dass die KGST-Werte sowohl kalkulatorische als auch sonstige Kosten (z.B. für Abschreibungen) enthalten, die nach dem KonnexAG nicht konnexitätsrelevant sind. Darüber hinaus seien sie laut Darstellung auf der Internet-Seite der KGST eine Darstellung der durchschnittlichen Ist-Kosten der Stadt Köln, während im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung gemäß § 3 Abs. 1 KonnexAG nur die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen, durchschnittlichen landesweiten Kosten zu Grunde zu legen sind. Das MKFFI hält daher die Regelung in § 3 Abs. 3 Nr. 4 erster Satz KonnexAG für sachgerecht, nach der ein pauschaler Zuschlag zur Bemessung des Sachaufwands in Höhe von 10 v.H. auf den Personalaufwand zu berücksichtigen ist.

Zum weiteren **Verfahren** wurde Folgendes vereinbart:

- Das MKFFI übersendet den Beteiligten spätestens am Morgen des Donnerstags, 16.12.2021, einen angepassten Gesetzentwurf.

- Die Anhörung nach § 7 Abs. 2 KonnexAG wird in einem zweiten Termin am Mittwoch, 22.12.2021, um 14:30 Uhr fortgesetzt.
- Die KSVen verzichten insoweit auf die Einhaltung der Frist nach § 7 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG.

2. Teil der Anhörung vom 23.12.2021

1) Konkrete Benennung der Empfehlungen in § 5 Kinderschutzgesetz-E

Der überarbeitete Entwurf sieht die konkrete Nennung der Empfehlung im Normtext vor.

2) a) Kostenfolgen bei Weiterentwicklungen gemäß § 5 Abs. 3 Kinderschutzgesetz-E, b) Umgang mit Personalkostensteigerungen (Stellungnahme, S. 7 letzter Absatz / S. 8 2. Absatz) c) Einvernehmen des MKFFI zur Weiterentwicklung der Empfehlungen:

a) Das MKFFI hat einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt, der aus Sicht des MKFFI rechtssicher einen Belastungsausgleich gemäß § 4 Abs. 4 Konnex AG im Falle der Weiterentwicklung der Empfehlung nach § 5 Abs. 1 ausgestaltet. Hierbei handelt es sich demzufolge um eine umfassende Evaluation, die alle Tatbestände einer Weiterentwicklung der Empfehlung und daraus entstehender Kostenfolgen berücksichtigt. Die Vornahme der Evaluation sei nicht an die Voraussetzungen geknüpft, „dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.“

Die KSV halten trotz der Anpassung und der Argumentation ihre Position aufrecht. Ergänzend führen sie aus, dass nicht nur die Regelung der verbindlichen Anwendung der Empfehlungen in § 5 Abs. 1, sondern auch das lediglich landesgesetzliche Aufgreifen bundesgesetzlicher Verpflichtungen aus § 8a SGB VIII Konnexitätsfolgen auslösen könne. Dies könne auch mittelbare Kosten, die durch die Mitwirkung von Beteiligten an Verfahren nach § 8a SGB VIII bei den Jugendämtern, sowie weitere mit der Umsetzung des Gesetzes einhergehende Kosten in den Jugendämtern, die in der Vergangenheit entstanden seien, umfassen. Die Geltendmachung dieser Forderung wurde damit begründet, dass mit dem Kinderschutzgesetz ein Anknüpfungspunkt gesehen werde, Kostenfolgen für die Kommunen zu berücksichtigen, die sich unmittelbar aus bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen ergeben. Weiter sei nicht abschätzbar, ob auch das Kinderschutzgesetz des Landes weitere mittelbare Folgekosten nach sich ziehe.

MKFFI stellte klar, dass aus seiner Sicht keine mittelbaren Folgekosten durch das Kinderschutzgesetz entstehen würden, da es sich lediglich um die Regelung der Verbindlichkeit von Empfehlungen für Verfahren im Jugendamt handele, und alle darüberhinausgehenden Aufgaben nach § 8a SGB VIII bereits jetzt und seit Jahren verbindlich von den Jugendämtern umzusetzen seien.

Zur rechtssicheren Ausgestaltung der dynamischen Regelung nach § 5 Abs. 1 Kinderschutzgesetz-E in Verbindung mit § 5 Abs. 3 Kinderschutzgesetz-E und dem Umfang der Kostenfolgen durch die landesgesetzliche Regelung wurde ein Dissens festgestellt.

b) Die KSV fordern eine Dynamisierung der Personalkosten mit Blick auf künftige, noch nicht zwischen den Tarifpartnern verhandelte Tarifsteigerungen. MKFFI und FM lehnen die isolierte Vorwegnahme eines Aspektes der nach § 13 Kinderschutzgesetz-E vorgesehenen umfassenden Evaluation ab.

Zum Umgang mit Personalkostensteigerungen wurde ein Dissens festgestellt.

c) Die KSV kritisieren die neue Einvernehmensregelung in § 5 Abs. 3 Kinderschutzgesetz-E. Diese würde nun stärker als im Entwurf zuvor den Charakter einer Einmischung des Landes in die kommunale Selbstverwaltung – in diesem Fall der Landschaftsverbände – darstellen. Dies würde die grundsätzlich vorgetragenen Konnexitätsbedenken verstärken.

MKFFI weist dies zurück und betrachtet dies als Angelegenheit, die einer Klärung zwischen den Landesjugendämtern und dem MKFFI bedürfe. MKFFI macht ausweislich der Formulierung in der Begründung in Verbindung mit den Klarstellungen im Normtext selbst deutlich, dass diese Regelung gerade auch der Rechtssicherheit diene, dass es sich bei der Standardsetzung in Folge der Weiterentwicklung der Empfehlung aufgrund der gesetzlichen Verknüpfung insoweit nicht um eine untergesetzliche Standardsetzung durch Dritte handele.

Die KSV argumentieren, dass die Landesjugendämter mitsamt ihren bundesgesetzlichen Aufgaben, die durch Landesrecht den Landschaftsverbänden zugewiesen wurden, kommunal verfasst sein und insoweit die KSV in ihrer Eigenschaft als kommunale Vertretungen eine entsprechende Positionierung vornehmen könnten, zumal die Landschaftsverbände auch Mitglieder der KSV seien.

3) **Erfordernis einer Zustimmung der KSV bei Weiterentwicklung von Empfehlungen zu § 10 Kinderschutzgesetz-E** (Stellungnahme, S. 8 oben):

Die KSV machen erneut einen Vorbehalt hinsichtlich der Konnexität aus der Regelung des § 10 Kinderschutzgesetz-E. MKFFI trägt erneut den Regelungsgegenstand vor.

Es wird ein Konsens festgestellt, dass die Regelung in § 10 nicht konnexitätsrelevant ist.

4) **Kostensockel im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung zu § 9 Kinderschutzgesetz-E Netzwerke Kinderschutz** (Stellungnahme, S. 8)

Eine Erörterung dessen fand nicht statt. Die KSV haben keinen konkreten Konnexitätsvorbehalt vorgetragen.

5) **Berücksichtigung von Schutzkonzepten in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe (§ 11 Kinderschutzgesetz-E) in der KFA** (Stellungnahme, S. 8):

Die KSV führten auch in diesem Zusammenhang aus, dass das landesgesetzliche Aufgreifen bundesgesetzlicher Verpflichtungen (z.B. aus § 45a SGB VIII, § 8a SGB VIII) Konnexitätsfolgen auslösen könne. Dies könne auch mittelbare Kosten umfassen. Die Geltendmachung dieser Forderung wurde damit begründet, dass mit dem Kinderschutzgesetz ein Anknüpfungspunkt gesehen werde, Kostenfolgen für die Kommunen aus der Bundesgesetzgebung der Vergangenheit zu berücksichtigen. Weiter sei nicht abschätzbar, ob auch das Kinderschutzgesetz des Landes weitere mittelbare Folgekosten nach sich ziehe.

Das MKFFI stellte klar, dass aus seiner Sicht keine Folgekosten durch § 11 KSG-E entstehen würden, da es sich lediglich um die Wiederholung bestehender bundes- und landesgesetzlicher Regelung handele. Das MKFFI wies ergänzend darauf hin, dass die Normsetzung im Kinderschutzgesetz auch dazu diene, eine freiwillige Förderung des Landes für die den Kommunen obliegenden Aufgaben zu ermöglichen.

- 6) **Belastungsausgleich für Berichtswesen nach § 16 Kinderschutzgesetz-E**(Stellungnahme, S. 9): Eine Erörterung dieses Punktes fand nicht statt. Die KSV haben im Termin keinen Konnexitätsvorbehalt vorgetragen.

- 7) **Personalkosten** – (Stellungnahme, S. 9 f.)

Allgemein

Hinsichtlich der grundsätzlichen Argumentation im Anschluss an die entsprechende Stelle im Protokoll zu Teil 1 der Anhörung wird auf Nr. 2 Absätze 2 und 3 und Nr. 5 dieses Protokolls verwiesen.

Arbeitgeber-Brutto

Die KSV haben auf der Grundlage einer im Vorfeld der Anhörung durchgeführten Berechnung über die Website rechner24.info gefordert, zur Bildung des Arbeitgeberbruttos 31,1 % auf die im ursprünglichen Gesetzentwurf genannten (Arbeitnehmerbrutto-)Werte aufzuschlagen.

Das MKFFI hat im Rahmen der Anhörung dargelegt, dass die seitens der KSV ermittelten Werte keine hinreichende Grundlage für Konnexitätsverhandlungen darstellen würden. Das MKFFI legt dar, dass sich auf der Grundlage von Daten zu Ist-Kosten aller Landesbediensteten im Durchschnitt ein Arbeitgeberbruttozuschlag in Höhe von 26,7 % ergibt.

Es wird ein Konsens hergestellt, dass für die Personalkostenberechnung der TvÖD (Arbeitnehmerbrutto) mit einem Arbeitgeberbruttozuschlag in Höhe von 27 % angesetzt werden soll.

Einstufung

Es gab keinen weiteren Sachvortrag der KSV zur Frage der Sachgerechtigkeit der vom MKFFI angestellten Berechnungen, zu der die KSV im ersten Anhörungstermin eine Rückkopplung mit Vertretern der Praxis angekündigt hatten; diese sei im gesetzten zeitlichen Rahmen nicht leistbar gewesen. Die KSV halten Ihre Einwände aus der schriftlichen Stellungnahme aufrecht.

Es wird insoweit ein Dissens festgestellt.

- 8) **Sach- und Gemeinkosten** (Stellungnahme, S. 10):

Die KSV halten ihren Einwand zur Anwendung der KGST-Werte als Grundlage für die Personalkostenerstattung aufrecht und verweisen darauf, dass sowohl beim ProstSchG als auch beim ZensG das Land entsprechende Berechnungen anerkannt habe.

Das MKFFI bekräftigt seine in Teil 1 der Anhörung vorgetragene Position. Es wird ein Dissens festgestellt.

- 9) **§ 13 KSG-E Überprüfung des Belastungsausgleichs**

Die KSV haben am 21.12.2021 einen Alternativvorschlag für die Regelung in § 13 Kinderschutzgesetz-E vorgelegt, der an das InklFöG angelehnt ist (Anlage). Zu diesem Entwurf erläuterten die KSV ihre damit verbundenen Zielstellungen wie folgt:

- Rechtssicherheit für die Kommunen mit Blick auf die Pflicht des Landes, Kostenfolgen bei der Weiterentwicklung der Empfehlungen zu tragen, durch die Schaffung eines subjektiven und damit einklagbaren Rechts im Kinderschutzgesetz

- Umfassende Evaluation aller Tatbestände einer Weiterentwicklung sowie der bestehenden Regelungen im Kinderschutzgesetz mit Blick auf die Kostenfolgen (Echtkostenerhebung).
- Turnusmäßige Überprüfung der Kostenfolgen alle 3 Jahre
- Rückwirkender Kostenausgleich im Falle eines ermittelten Minderausgleichs in den Jahren des Untersuchungszeitraums

Das MKFFI erklärte Einvernehmen mit dem Ziel, dass Rechtssicherheit in Folge der Weiterentwicklung der Empfehlung nach § 5 Abs. 1 Kinderschutzgesetz-E hergestellt sein muss. Das MKFFI sieht dies durch die Regelungen des Gesetzentwurfes und die damit verbundene Anwendbarkeit des KonnexAG als gegeben an. MKFFI weist darauf hin, dass in diesem Zusammenhang eine umfassende Evaluation (§ 4 Abs. 5, 1. Hs. KonnexAG) vorgesehen ist, und die Voraussetzung, „dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.“ nicht erfüllt sein müsse, um eine entsprechende Evaluation auszulösen. Die Anwendung des § 4 Abs. 5, 2. Hs. KonnexAG gelte unbeschadet unter den dortigen Voraussetzungen weiter. Zur turnusmäßigen Überprüfung sowie zum rückwirkenden Kostenausgleich wird auf Nr. 2 b 2. Absatz des Entwurfs des Protokolls des 1. Teils der Anhörung verwiesen.

Die KSV führten aus, dass sie ihre Forderungen in Bezug auf das vorliegende Fachgesetz aufgrund von aus ihrer Sicht bestehenden allgemeinen und grundsätzlichen Mängeln des KonnexAG aufrechterhalten. Sie verwiesen auf die aktuellen Aussagen der Transparenzkommission der Landesregierung zum Problemkomplex der unbefriedigenden rechtlichen Absicherung gegen Kostenentwicklungen nach Ablauf der Frist des § 52 Abs. 2 VGHG und darauf, dass der Landesgesetzgeber auch in anderen Fällen (u.a. dem des InkIFöG) bewusst von § 4 Abs. 5 KonnexAG abweichende Regelungen getroffen habe. Die KSV regten zur Lösung bzw. Vermeidung des Dissenses zu den Kostenfolgen ferner die Umwandlung in eine statische Verweisung, sprich die Streichung des letzten Halbsatzes von § 5 Abs. 1 Satz 2 KSG-E (nach „beziehungsweise“) an.

10) Auslotung von Konsensmöglichkeiten

Die KSV legten dar, dass sie Einigungspotential sähen in der Aufnahme einer substantiellen Evaluationsregelung mit den vorstehend unter Nr. 9 genannten Kriterien in Verbindung mit einer Dynamisierung der Personalkosten durch eine jährliche Erhöhung auf der Grundlage eines im Gesetz festgeschriebene Personalkostenindex bestehen könnte.

Das MKFFI erfragte, ob mit entsprechenden Regelungen ein Konsens in den darüber hinaus festgestellten Dissensen hergestellt werden könne und insoweit insgesamt Einvernehmen erzielt werden könne. Die KSV teilten hierzu mit, dass der Dissens aus Nr. 2 Absätze 2 und 3 sowie Nr. 5 mit einer entsprechenden Lösung voraussichtlich nicht aufgelöst werden könne.

11) Abschluss der Anhörung

Die Anhörung nach § 7 Abs. 2 KonnexAG wird einvernehmlich für abgeschlossen erklärt.

12) Weiteres Verfahren:

Das MKFFI bietet den 28.12.2021 und den 03.01.2022 für das nunmehr nach § 7 Abs. 4 Konnex-AG durchzuführende Konsensgespräch an. Die KSV lehnen die Termine mit Blick auf die Weihnachts- und Urlaubszeit ab, da u.a. die ggf. erforderliche Hinzuziehung von Praktikerinnen und Praktikern teilweise nicht möglich sei, ab. Das MKFFI bietet in der Folge den 04.01.2022

als Termin an, weist aber darauf hin, dass die abschließende Stellungnahme der KSV gemäß § 8 KonnexAG am 05.01.2022 vorliegen müsse, sofern kein Konsens gefunden werden kann. Die KSV wiesen darauf hin, dass aus ihrer Sicht für eine abschließende Stellungnahme mindestens zwei Tage benötigt würden. MKFFI legte dar, dass der 05.01.2022 aufgrund der Fristen, die mit einer Kabinetttbefassung verbunden sind, nicht verhandelbar ist. Die KSV forderten eine Verschiebung der Kabinetttbefassung, da auch andere Gesetzesvorhaben der Landesregierung, die zu ersten Lesung im Januar-Plenum des Landtags ab dem 26.01.2022 vorgesehen sind, offensichtlich erst später im Kabinett beschlossen werden sollen. Das MKFFI kündigt eine Einladung zum Konsensgespräch für den 04.01.2022 an. Die KSV signalisierten ihre Bereitschaft zur Teilnahme an einem so terminierten Konsensgespräch, sehen diese Terminierung aber weiterhin als hochproblematisch an. Die KSV führten dazu aus, dass für diesen Fall bis zum 05.01.2022 möglicherweise lediglich mitgeteilt werden könne, dass die abschließende Stellungnahme noch nicht übersandt werden könne. Die KSV halten es für sinnvoll, dass das MHKBG an einem Konsensgespräch teilnimmt, da sein Geschäftsbereich in vielfacher Hinsicht betroffen ist.

Düsseldorf, 04.01.2022

Gesetzentwurf der Landesregierung

Kinderschutzgesetz-E (KSG-E) und Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes-E

Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen i.V.m. dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG)

Protokoll über das Konsensgespräch gem. § 7 Abs. 4 KonnexAG

Das Konsensgespräch gem. § 7 Abs. 4 KonnexAG fand am 4. Januar 2022 von 11:00 bis 13:30 Uhr per Videokonferenz statt.

Für die Landesregierung nahmen neben dem Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Herr Dr. Weckelmann, Frau Idecke-Lux, Frau Friedrich, Herr Lamontain, Herr Schulz, Herr Grotke, Herr Spellerberg, ab 11:30 Uhr Herr Westphal) als zuständiger Behörde i.S.v. § 5 KonnexAG, Vertretungen von Staatskanzlei (Herr Zimmermann) und Ministerium der Finanzen (Frau Teuber) teil. Die KSV wurden vertreten durch Herrn Hahn und (zeitweise) Frau Weber (Städtetag), Herrn Dr. Menzel (Städte- und Gemeindebund) sowie Herrn Dr. Zentara (Landkreistag).

1) Protokoll zur Anhörung nach § 7 Abs. 2 KonnexAG

Das Protokoll wurde in der anliegenden Fassung konsentiert.

2) Vorbemerkungen zum Konsensgespräch

Die KSV trugen erneut ihre kritische Haltung hinsichtlich der zeitlichen Dimension des Verfahrens vor. Die KSV stellten fest, dass keine Vertretung des MHKBG anwesend sei. Das MKFFI erläuterte, dass ein entsprechender Wunsch der KSV dem MHKBG vorgetragen wurde, eine Teilnahme aber nicht erfolge.

3) Inhaltliche Erörterung von Konsenslösungen

Die KSV erklärten, angesichts der Kürze der Zeit und einer nicht möglichen Rückkoppelung mit Praktikern während der Ferienzeit keine über den Stand der Anhörung hinausgehenden Rückmeldungen geben zu können.

MKFFI präsentierte in der Folge den beigefügten, auf Arbeitsebene bereits mit FM und MHKBG abgestimmten Konsensvorschlag für § 13 KSG-E (Präsentation per Bildschirmfreigabe/Anlage). Dieser berücksichtige in folgenden Punkten Interessen der KSV und wesentliche Aspekte des von diesen im zweiten Anhörungstermin gemachten Formulierungsvorschlages betreffend die Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung:

- Überprüfung „in Abstimmung mit“ den KSV,
- „umfassend[er]“ Charakter der Überprüfung,
- turnusmäßige Überprüfungen alle vier Jahre nach der ersten Untersuchung zum 1. Juli 2025,
- Berücksichtigung von Daten aus den Kommunen,
- Bericht gegenüber dem Landtag über die Ergebnisse der Überprüfung,
- Umsetzung von Anpassungen des Belastungsausgleichs zum nächsten Haushaltsjahr,
- weitere Stärkung der Rechtssicherheit hinsichtlich der Kostenfolgen einer Weiterentwicklung der Empfehlungen.

Das MKFFI stellte klar, dass der neue Formulierungsvorschlag für § 13 zur Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung des Entwurfs im Sinne einer prozeduralen Lösung auf eine umfassende Konsensherbeiführung ziele.

Die KSV begrüßten ausdrücklich das Entgegenkommen von Seiten des MKFFI, bemängelten allerdings zugleich, dass aus ihrer Sicht eine zentrale Forderung weiter unberücksichtigt bliebe. Dies sei eine regelhafte, im Gesetz festgeschriebene, zeit- und wirkungsgleiche Anpassung an tarifliche Personalkostensteigerungen (Dynamisierung). Zudem könne seitens der KSV in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht abschließend geprüft werden, welche weiteren rechtlichen und tatsächlichen Folgen ausgelöst und ob namentlich auch weitergehende Forderungen mit dem Konsensvorschlag hinreichend Berücksichtigung finden.

Bei der Ausgestaltung von Formulierungen im Detail konnte über die Zielstellungen grundsätzliches Einvernehmen erzielt werden:

- Berücksichtigung kommunaler Daten im Rahmen der turnusmäßigen Überprüfung:
 - Der Regelungsinhalt soll keine Darlegungspflichten der KSV enthalten
 - Es bedarf eines für den Regelungsinhalt des Kinderschutzgesetzes sachgerechten Überprüfungsverfahrens, inklusive geeigneter Instrumente zur Erreichung des Zieles einer umfassenden Überprüfung der Kostenfolgen des Gesetzes
 - Fazit: Durch Streichung des vorhandenen Satzes („Die kommunalen Spitzenverbände legen zu dieser Überprüfung Daten aus den Kommunen vor.“) und geeignete Ergänzung der Begründung schien die Erreichung eines Konsenses nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die KSV wünschten Ausführungen zu Details des Evaluationsverfahrens (zu betrachtende Tatbestände, namentlich auch mögliche, sog. „mittelbare“ Kosteneffekte, genauer Ablauf, etwaige Einschaltung eines neutralen Gutachters, Verantwortung für die Datenbereitstellung, Stichprobenverfahren oder Vollerhebung etc.). MKFFI hielt hingegen eine Klarstellung in der Begründung, dass sich über Verfahren und Instrumente im Vorfeld einer Evaluation verständigt muss, für geeigneter. Ein Konsens zu § 13 KSG-E konnte aber nicht abschließend festgestellt werden.
- Anpassung des Belastungsausgleichs zum folgenden Haushaltsjahr:
 - Der Regelungsinhalt müsse mit der Praxis der Aufstellung des Landeshaushalts vereinbar sein und es bestand Einvernehmen darüber, dass eine tatsächliche Umsetzung nur zum nächsten erreichbaren Haushalt möglich ist. Gleichwohl sollte es auf der Grundlage dieses Verständnisses bei der bisherigen Formulierung bleiben. Hierüber wurde im Rahmen des Gespräches ein Konsens hergestellt.
- Anpassung der Mittelverteilung in Absatz 3
 - Als sachgemäß wurde einvernehmlich eine Anpassung alle drei Jahre bewertet.

Grundsätzliches Einvernehmen konnte auch darüber erzielt werden, dass aufgrund des umfassenden Charakters der Überprüfung auch das Thema möglicher, sog. „mittelbarer“ bzw. „weiterer“ Kosten berücksichtigt würde. Die Berücksichtigung sämtlicher Kostenfolgen im Rahmen der Überprüfung stellt jedoch keine Vorfestlegung dar, dass diese Kosten auch konnexitätsrelevant sind.

4) Ergebnis des Gesprächs

Die Vertreter der KSV erklärten, dass ein Konsens im Rahmen des Konsensgespräches aufgrund der in Nr. 3, 4. Absatz genannten Gründe nicht erklärt werden könne. Auch die Erklärung eines

Konsenses mit Gremienvorbehalt sei in der zu Verfügung stehenden Zeit bis Mittwoch, den 5. Januar, Dienstschluss, nicht erreichbar. Es bedürfe stattdessen einer mindestens einwöchigen Prüfung des neuen Formulierungsvorschlages zu § 13 sowie in der Folge ggf. einer weiteren Überarbeitung desselben.

Das MKFFI erklärte, dass in dem Fall, dass kein Konsens erklärt werden könne, der Gesetzentwurf in seiner bisherigen Form, d.h. ohne die vorgeschlagenen Anpassungen zu § 13, ins Kabinett eingebracht werde.

Die KSV baten darum, den vorgelegten Konsensvorschlag im Rahmen der anstehenden Kabinetttbefassung bereits in den Gesetzentwurf mit aufzunehmen. Dies wurde vom MKFFI abgelehnt, da nicht sichergestellt werden könne, dass dadurch ein Gesamtkonsens erreicht werden kann. Diese Haltung können die KSV nicht nachvollziehen.

Das MKFFI wies darauf hin, dass – wie bereits angekündigt – eine abschließende Stellungnahme der KSV gemäß § 8 Absatz 1 KonnexAG bis Mittwoch, Dienstschluss, vorliegen müsse, um diese der Kabinetttvorlage zur Beschlussfassung durch die Landesregierung beifügen zu können. Die KSV erklärten, dass eine abschließende Stellungnahme gemäß § 8 Absatz 1 KonnexAG absehbar nicht bis Mittwoch, Dienstschluss, vorliegen werde. Sie verwiesen darauf, dass Sinn und Zweck des Konnexitätsverfahrens, eine faire Einigung im Konsens zu erreichen, es bedingten, dass ausreichend Zeit für die erforderlichen Prüfungen und Rückkoppelungen zur Verfügung steht. Die zeitliche Rahmensetzung gehe einzig und allein auf das Land zurück und sei – wie schon mehrfach ausgeführt wurde – angesichts der Terminierungen des Landtags auch weiterhin nicht nachvollziehbar. Das MKFFI verwies auf die von Beginn an transparent dargelegte zeitliche Planung, die umfassende Beratungsbereitschaft zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens sowie die Bereitschaft zu einem früheren Termin des Konsensgespräches, der aber von den KSV abgelehnt worden war. Aus Sicht des MKFFI besteht ein Konsenswillen, der auch im gesamten bisherigen Verfahren unter Beweis gestellt wurde. Mit den eingegangenen Kompromissen sowie dem Konsensvorschlag wurde bereits ein erhebliches Entgegenkommen gezeigt. Die KSV weisen darauf hin, dass eine auch etwaige transparente Darstellung der zeitlichen Planung bzw. eine Beratungsbereitschaft nicht eine extrem enge Zeitplanung heilt. Das Befristen der Gültigkeit des Konsensvorschlages bzw. die Verknüpfung mit einer sonstigen Zustimmung spricht aus ihrer Sicht nicht für einen ausgeprägten „Konsenswillen“ des MKFFI.

Düsseldorf, 31.01.2022

§ 13 LKSG bislang	Vorschlag KSV	§ 13 LKSG NEU
<p>(1) Zuständige Behörde nach § 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes ist die oberste Landesjugendbehörde</p> <p>(2) Die oberste Landesjugendbehörde überprüft nach Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden im Einvernehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium und dem für Finanzen zuständigen Ministerium die Kostenfolgeabschätzung und die gesamten Auswirkungen dieses Gesetzes bis zum 31. Dezember 2024. Im Übrigen gilt § 4 des Konnexitätsausführungsgesetzes. Über den Belastungsausgleich ist zeitnah eine erneute Entscheidung zu treffen, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich deshalb grob unangemessen ist.</p> <p>(3) Die oberste Landesjugendbehörde wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium und dem für Finanzen zuständigen Ministerium den Verteilschlüssel gemäß § 12 Absatz 3 an die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes durch den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen anzupassen</p>	<p>(1) Die Landesregierung untersucht gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden bis zum 1. Juli 2025 für das Jahre 2022 bis 2024 und danach alle drei Jahre auf der Grundlage kommunaler Angaben die Entwicklung der durch dieses Gesetz ausgelösten kommunalen Aufwendungen. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis. Soweit sich aus den Untersuchungen nach Satz 1 ein Bedarf zur Anpassung des Belastungsausgleichs ergibt, erfolgt diese zum folgenden Haushaltsjahr.</p> <p>(2) Die oberste Landesjugendbehörde wird ermächtigt und beauftragt, im Einvernehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium und dem für Finanzen zuständigen Ministerium den Verteilschlüssel gemäß § 12 Absatz 3 jährlich an die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes durch den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen anzupassen.</p>	<p>(1) Zuständige Behörde nach § 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes ist die oberste Landesjugendbehörde</p> <p>(2) Die oberste Landesjugendbehörde überprüft in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und im Einvernehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium und dem für Finanzen zuständigen Ministerium die Kostenfolgeabschätzung sowie umfassend die gesamten Kostenfolgen dieses Gesetzes bis zum 1. Juli 2025 und danach alle 4 Jahre. Die kommunalen Spitzenverbände legen zu dieser Überprüfung Daten aus den Kommunen vor. Die oberste Landesjugendbehörde berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Überprüfung. Soweit sich infolge der Überprüfung eine Anpassung des Belastungsausgleichs ergibt, erfolgt diese zum folgenden Haushaltsjahr. § 4 des Konnexitätsausführungsgesetzes bleibt im Übrigen unberührt.</p> <p>(3) Die oberste Landesjugendbehörde wird ermächtigt und beauftragt, im Einvernehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium und dem für Finanzen zuständigen Ministerium den Verteilschlüssel gemäß § 12 Absatz 3 jährlich /[alle drei Jahre] an die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes durch den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen anzupassen.</p> <p><u>Begründung:</u> Zu Absatz 2</p>

		<p>Mit der Vorschrift wird gesetzlich festgelegt, dass eine Überprüfung des Belastungsausgleichs erfolgt. Hier ist eine erste Prüfung in 2025 sowie die zu beteiligenden Ressorts und Partner und die Form der Beteiligung festgelegt. Sofern sich bereits zuvor herausstellt, dass die Annahmen der Kostenfolgeabschätzung grob unangemessen waren, ist eine frühere Überprüfung möglich. Klarstellend wird erwähnt, dass die Vorgaben des KonnexAG unberührt bleiben und somit für den Fall von späteren Änderungen, zum Beispiel in Folge einer Weiterentwicklung der Empfehlungen nach § 5 Absatz 3, eine Anpassung des Belastungsausgleiches nach den Regelungen des Konnextitätsausführungsgesetz zu erfolgen hat oder zeitnah eine erneute Entscheidung zu treffen ist, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.</p>
--	--	---