

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landkreistag NRW, Postfach 33 03 30, 40438 Düsseldorf

An den Vorsitzenden
des Haushalts- und Finanzausschusses
Herrn Volkmар Klein MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
13. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
13/ 25 9 3

alle Hef.

Lilienstraße 14
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30
40438 Düsseldorf

Zentrale: 0211/96508-0
Direkt: 0211/96508-27
Telefax: 0211/96508-55
E-Mail: schumacher@lkt-nrw.de

Datum: 28.01.2003

Aktenz.: 10 41-03 Schw/Ho

Gesetzentwurf der Landesregierung zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Landtagsdrucksache 13/3177)

Sehr geehrter Herr Klein,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf dürfen wir uns bedanken.

Zunächst dürfen wir darauf hinweisen, dass der Gesetzentwurf zur finanziellen Entlastung der kommunalen Gebietskörperschaften angesichts der dramatischen Finanzsituation der Kommunen nur ein erster Schritt zur Abmilderung der finanziellen Belastungen der Kommunen sein kann. Ihm müssen weitere Maßnahmen folgen.

Den vorgeschlagenen Regelungen des Gesetzentwurfes stimmen wir mit Ausnahme der Neuregelungen zur Lernmittelfreiheit in Artikel 9 und Artikel 10 des Gesetzentwurfs zu.

I. Befristung der Erhöhung der Elternanteile

Unsere Kritik richtet sich zunächst dagegen, dass die Anhebung der Elternanteile an den Lernmittelkosten auf 49 % gemäß Artikel 13 Abs. 2 nur befristet bis zum 31. Juli 2008, die Anhebung der Durchschnittsbeträge für die Lernmittel um durchschnittlich 33 % jedoch unbefristet gelten soll. Für uns ist nicht nachvollziehbar, auf welchen konkreten belastbaren Prognosen über die finanzielle Situation der kommunalen Gebietskörperschaften die jetzt vorgeschlagene Entscheidung beruht, dass sich die Finanzsituation der kommunalen Schulträger ab dem Jahre 2008 so gebessert hat, dass die Anhebung der Elternanteile an den Lernmittelkosten auf 49 % wieder entfallen kann. Die „asynchrone“ Befristungsregelung ist mit den Zielsetzungen nicht vereinbar, die mit der befristeten Gültigkeit von neuen Gesetzesregelungen erreicht werden soll. Mit ihr soll der Gesetzgeber veranlasst werden, die Erfahrungen mit neuen Regelungen nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums zu überprüfen, ohne sich darauf verlassen zu können, dass die neuen Regelungen auch ohne Überprüfung der Erfahrungen weiter gelten würden. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn der

Gesetzgeber Anlass hat, alle Regelungen, die den gesetzlich geregelten Sachverhalt unmittelbar betreffen, auf der Basis der bisher gewonnenen Erfahrungen überprüft werden müssen.

Schließlich ist insbesondere bei den Berufsschülerinnen und Berufsschülern, die vollständig von der Lernmittelfreiheit ausgenommen werden sollen, nicht ersichtlich, warum diese Regelung nur befristet gelten soll. Denn es ist nicht nachvollziehbar, warum es vertretbar ist, Berufsschülerinnen und -schülern, mit Rücksicht auf ihr eigenes Einkommen, bis zum Jahre 2008 vollständig von der Lernmittelfreiheit auszuschließen, sie aber nach dem Jahre 2008 wieder vollständig wie die anderen Schülergruppen in die Lernmittelfreiheit einzubeziehen. Der Grund für den Ausschluss dieser Berufsschülergruppe von der Lernmittelfreiheit besteht unverändert nach dem Jahre 2008 fort.

Deshalb ist es aus der Sicht des Landkreistages NRW geboten, auch die Erhöhung des Elternanteils auf 49 % unbefristet vorzusehen. Sollte sich der Landtag nicht entschließen können, die Erhöhung des Elternanteils für alle Schülergruppen auf 49 % unbefristet vorzusehen, so muss zumindest für die zuvor genannte Gruppe von Berufsschülerinnen und -schülern der Ausschluss von der Lernmittelfreiheit unbefristet gelten oder mit Rücksicht auf deren besondere Einkommenssituation schon jetzt für die Zeit ab 2008 ein höherer Eigenanteil an den Lernmittelkosten festgelegt werden (z.B. 49 %) als der jetzt im Gesetzentwurf ab 2008 für alle Schülergruppen vorgesehene einheitliche Eigenanteil von 33 %

II. Härtefallregelung

Ebenso hält der Landkreistag NRW die jetzt vorgeschlagene „Härtefallregelung“ nicht für sachgerecht. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass eine Beteiligung von Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG an den Kosten der Lernmittel wie bisher entfällt. Die Frage, ob durch die Erhöhung der Durchschnittsbeträge und der Elternanteile eine soziale Unverträglichkeit eintreten kann, stellt sich daher nur für die Schülerinnen und Schüler mit Einkommensverhältnissen oberhalb der Sozialhilfe. Berücksichtigt man dies, so muss zunächst bezweifelt werden, dass die zusätzlichen Belastungen, die durch die Erhöhung der Durchschnittsbeträge und der Elternanteile an den Lernmittelkosten entstehen können, überhaupt zu sozialen Unverträglichkeiten führen können.

Die absoluten Beträge, die die Eltern zusätzlich einmal im Jahr aufbringen müssten, sind außerordentlich gering. So mussten sich z.B. die Eltern an Grundschulen bisher mit etwa 9 Euro, zukünftig dagegen mit etwa 18 Euro im Jahr an den Kosten der Schulbücher beteiligen. Bei der Sekundarstufe I hatten Eltern bisher einen Eigenanteil von etwa 19,50 Euro zu zahlen. Er steigt nach der Neuregelung auf 39 Euro an. In der Sekundarstufe II betrug der Elternanteil bisher knapp 18 Euro. Zukünftig liegt er bei 35,50 Euro. Nach der Neuregelung müssen daher Eltern im Vergleich zu früher in der Grundschule im Jahr 9 Euro, in der Sekundarstufe I 19,50 Euro und in der Sekundarstufe II 17,50 Euro zusätzlich für die Schulbücher bezahlen. Schon die absolute Höhe der zusätzlichen Beträge, die nur einmal im Jahr pro Kind an diesen drei Schulformen von den Eltern nach der Neuregelung aufzubringen sind, macht deutlich, dass es zweifelhaft ist, ob dadurch überhaupt soziale

Unverträglichkeiten entstehen können. Für die anderen Schulformen lassen sich ähnliche Größenordnungen feststellen.

Die Steigerungsbeträge werden zusätzlich dadurch relativiert, dass seit 1989 bis heute die Durchschnittseinkommen etwa um ein Drittel gestiegen sind. Wenn der Gesetzgeber z.B. 1989 davon ausgegangen ist, dass ein Elternanteil bei Grundschulen von etwa 9 Euro zu keinen Härten führt und von den Eltern vollständig aufzubringen ist, soweit sie keine Sozialhilfeempfänger sind, so entsprechen diese 9 Euro in ihrer „relativen Belastungswirkung“ im Vergleich zu 1989 etwa 12 Euro. Die tatsächliche zusätzliche Belastungswirkung für die Eltern durch die Erhöhung des Eigenanteils und der Durchschnittsbeträge im Vergleich zwischen 1989 und 2003 ist daher nicht mit nominal 9 Euro, sondern mit 6 Euro anzusetzen. Entsprechende Reduzierungen müssen auch für die Belastungswirkung der Neuregelung bei anderen Schulformen vorgenommen werden. Auch unter diesem Gesichtspunkt bestehen Zweifel, ob diese geringen zusätzlichen Belastungen, die die Einkommenssteigerungen seit 1989 berücksichtigen, tatsächlich eine Härte begründen können, die aus sozialen Gründen ausgleichsbedürftig ist.

Berücksichtigt man weiter den erheblichen Verwaltungsaufwand, der ggf. durch die individuell vornehmende Überprüfung der Voraussetzungen eines Härtefalles entsteht, so spricht dies unseres Erachtens dafür, vollständig von einer Härtefallregelung abzusehen.

Schließlich ist noch zu berücksichtigen, dass die neue Härtefallregelung auch zu systematisch kaum nachvollziehbaren Ergebnissen führt. Während z.B. es nach altem Recht zumutbar war, dass Eltern für ihr Kind in der Sekundarstufe I auf der Basis eines Durchschnittsbetrages von 115 DM (= 58,52 Euro) einen Eigenanteil von 19,57 Euro zu zahlen hatten, sieht die Neuregelung für Grundschüler jetzt vor, dass Eltern für einen Grundschüler einen Eigenanteil von 18 Euro zu zahlen haben und dass für Grundschüler trotzdem zukünftig noch eine Härtefallregelung vorgesehen werden muss. Es ist nicht erkennbar, warum es bisher Eltern von Schülern der Sekundarstufe I ohne jede Härtefallregelung zumutbar war, einen absolut höheren Eigenanteil zahlen zu müssen, als er jetzt für Grundschüler nach der Erhöhung der Durchschnittsbeträge und des Elternanteils an den Lernmittelkosten zu zahlen ist. Ähnliche widersprüchliche Ergebnisse ließen sich auch durch Vergleiche anderer Schulformen miteinander aufzeigen.

Sie lassen sich letztlich nur vermeiden, wenn man auf die Härtefallregelung gänzlich verzichtet oder zumindest vorsieht, dass die Schulträger frei entscheiden können, ob sie überhaupt und für welche Schulformen eine Härtefallregelung vorsehen wollen. Der gegenwärtige Gesetzesvorschlag sieht dagegen vor, dass die Schulträger eine Satzung mit Härtefallregelungen erlassen müssen. Selbst Schulträger, die nur Grundschulen haben, müssen nach der gegenwärtigen Gesetzesfassung eine Härtefallregelung in Form einer Satzung vorsehen.

Weitere, kaum lösbare Vollzugsprobleme entstehen dann, wenn Eltern ihre Kinder zu Schulen in unterschiedlicher Schulträgerschaft schicken. Da jeder Schulträger unterschiedliche Kriterien für das Vorliegen einer Härte in seiner Satzung definieren kann und wird, ist nicht erkennbar, wie in der Praxis diese unterschiedlichen Regelungen bei der Beurteilung, ob bei solchen Familien eine Härte vorliegt, harmonisiert werden sollen. Denn ob die zusätzlichen Belastungen durch die Erhöhung der

Beteiligung an den Lernmittelkosten tatsächlich zu einer sozialen Härte führen, muss unter Berücksichtigung der Gesamtumstände der Familienverhältnisse, aus der die Schüler kommen, entschieden werden. Dies kann aber nur dann nach vernünftigen Kriterien geschehen, wenn auch die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Härte von beiden Schulträgern nach gleichen Maßstäben definiert werden.

Weiterhin ist an der jetzt vorgeschlagenen Gesetzesfassung zu kritisieren, dass Artikel 9 § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfes nicht von einer besonderen Härte als Voraussetzung für die Reduzierung des Elternanteils an den Lernmittelkosten spricht, sondern statt dessen den juristisch völlig neuen und ungeklärten Begriff der besonderen Umstände benutzt, der zu einer sozialen Unverträglichkeit führt. Diese „juristische Neuschöpfung“ wird zu erheblichen Anwendungsproblemen führen, da völlig unklar ist, wie dieser Begriff letztlich auszulegen ist. Auch wenn der Begriff der „besonderen sozialen Härte“ ebenfalls Auslegungsspielräume eröffnet und mit seiner Anwendung auch Unsicherheiten verbunden sind, so würde er doch erheblich geringere Unsicherheiten hervorrufen, als der neue Begriff der „sozialen Unverträglichkeit“. Denn der Begriff der „besonderen Härte“ ist Praktikern vertraut und würde die zu zusätzlichen Anwendungsproblemen führende Frage ersparen, ob der Begriff der „sozialen Unverträglichkeit“ ein Mehr oder ein Weniger an Belastung des Familieneinkommens erfordert als der Begriff der besonderen Härte, wenn man eine Reduzierung des Elternanteils an den Lernmittelkosten aus sozialen Gründen gewähren will.

Zusammenfassend möchten wir unsere Kritik an der Härtefallregelung wie folgt darstellen:

Angesichts der geringen Belastungswirkung, die im Jahr durch die Erhöhung der Elternanteile und des durch die „individuellen Härtefallprüfungen“ eintretenden Verwaltungsaufwandes sollte vollständig auf eine Härtefallklausel verzichtet werden. Zumindest sollte vorgesehen werden, dass jeder Schulträger selbst vorsehen kann, inwieweit er eine Härtefallregelung vorsehen will. Dies würde es z.B. Schulträgern ermöglichen, die nur Grundschulen haben, vollständig von einer Satzungsregelung für Härtefälle abzusehen. Schließlich sollte der unklare Begriff der sozialen Unverträglichkeit durch den Begriff der besonderen sozialen Härte ersetzt werden.

Sollte sich der Gesetzgeber nicht in der Lage sehen, unseren Anregungen zu folgen, Artikel 9 § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ersatzlos zu streichen, so würden wir es begrüßen, wenn Artikel 9 § 5 Abs. 2 zumindest wie folgt gefasst werden könnte:

„(2) Der Schulträger kann durch Satzung für seinen Zuständigkeitsbereich unter Beachtung des Sozialdatengeheimnisses vorsehen, dass der Eigenanteil im Einzelfall auf Antrag ganz oder teilweise entfallen kann, soweit die Beschaffung für die Eltern oder die volljährigen Schülerinnen und Schüler zu einer besonderen sozialen Härte führt. Satz 1 gilt entsprechend für den Personenkreis nach Abs. 1 Nr. 2 dieser Vorschrift.“

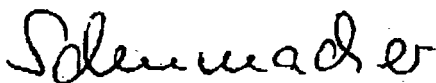
III. Überdurchschnittliche Erhöhung der Durchschnittsbeträge

Gemäß Artikel 10, § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs wird zukünftig für Bildungsgänge des Berufskollegs, die neben einer beruflichen Qualifikation den Erwerb eines allgemeinbildenden Abschlusses der Sekundarstufe II ermöglichen, ein zusätzlicher Durchschnittsbetrag bis zu 109 Euro festgesetzt. Die Festsetzung des zusätzlichen Durchschnittsbetrages in Höhe von 109 Euro führt nach einer in einem Kreis vorgenommenen Modellrechnung zu einer Kostensteigerung im Bereich des Lernmittelfreiheitsgesetzes von mindestens 10 %. Diese Kostensteigerung tritt ein, obwohl bei den Berechnungen schon der weitgehende Ausschluss der Berufsschüler mit Ausbildungsvergütungen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten gegengerechnet worden ist! Selbst bei Kreisen, die überwiegend nur Träger von Berufs- und Sonderschulen sind, tritt damit durch das Gesetz zur Entlastung der kommunalen Gebietskörperschaften im Bereich der Lernmittelfreiheit keine Entlastung, sondern eine zusätzliche Belastung ein, obwohl bei diesen Kreisen zukünftig ein großer Teil der Berufsschülerinnen und -schüler mit eigenem Einkommen keinerlei Anspruch auf Erstattung der Lernmittelkosten mehr hat.

Auf diesem Hintergrund halten wir die Festsetzung des zusätzlichen Durchschnittsbetrages für zahlreiche Bildungsgänge des Berufskollegs von 109 Euro neben der durchschnittlichen Anhebung des „normalen“ Durchschnittsbetrages um 33 % für nicht vertretbar. So beträgt z.B. der Durchschnittsbetrag für einen Fachoberschüler demnächst 259 Euro (150 Euro + 109 Euro); bislang galt für Fachoberschüler nur ein Durchschnittsbetrag von 112 Euro. Eine Begründung, warum die Landesregierung diese überdimensionale Steigerung für zwingend geboten hält, ist zudem bislang nicht erfolgt.

Wir sprechen uns daher dafür aus, § 3 Abs. 2 des Artikel 10 des Gesetzentwurfes ersatzlos zu streichen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



(Schumacher)