Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag Nordrhein-Westfalen

LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender des Ausschusses für Schule und Weiterbildung
Herrn Wolfgang Große Brömer MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/777

Alle Abg

Ansprechpartner:

Hauptreferentin Prof. Dr. Angela Faber,
Städtetag NRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-292
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail: angela.faber@staedtetag.de
Aktenzeichen: 40.26.62 N/Fab/Scf

Referent Dr. Kai Zentara,
Landkreistag NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-230
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5200
E-Mail: zentara@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 40.10.43 Li/Zen

Referent Robin Wagener,
Städte- und Gemeindebund NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-236
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292
E-Mail:
Robin.Wagener@kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: IV 209-1

Datum: 21.05.2013

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände

1. Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/2432)

2. Änderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 25.04.2013 und nehmen gerne zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention (i.F.: VN-BRK) in den Schulen (i.F.: 9. Schulrechtsänderungsgesetz) Stellung.

Neben der geplanten Änderung des Schulgesetzes erlauben wir uns, auch die von der Landesregierung vorbereitete Änderung der Verordnung über die Größen der Förderschulen und der Schulen für Kranke zum Thema zu machen. Grund dafür ist der unmittelbare und untrennbare Zusammenhang der beiden Normen und die Bedeutung der Änderung der Rechtsverordnung für Schüler/innen, Lehrer/innen, Eltern und Schulträger. Die von der Landesregierung vorgesehene Herabsetzung der Größen der Förderschulen kommt in ihrer

Steuerungswirkung dem vorliegenden Gesetzentwurf zumindest gleich und muss daher nach unserer Einschätzung vom Landtag mitberaten werden.

Wir legen anliegend eine Kurz- (Anlage 1) und Langfassung (Anlage 2) unserer Stellungnahme vor. Wir hoffen, so den Mitgliedern des Landtages einerseits zu ermöglichen, schnell einen Überblick über unsere Kernkritikpunkte zu bekommen, andererseits sich aber auch vertieft mit unserer Argumentation auseinandersetzen zu können. Als dritte Anlage übermitteln wir unsere umfassenden konnexitätsrechtlichen Ausführungen gegenüber der Landesregierung vom 24.10.2012, auf die in der Kurz- und Langfassung jeweils Bezug genommen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlagen:

1. Kurzfassung der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/2432) und zur Änderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke.

2. Ausführliche Fassung der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/2432) und zur Änderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke.

3. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW zur konnexitätsrechtlichen Dimension des *Referentenentwurfs* eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-BRK in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 24. Oktober 2012.

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag Nordrhein-Westfalen

LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme

der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

zum

Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/2432)

und zur

Änderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke

– Kurzfassung –

Städtetag NRW
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
Tel. 0221 / 3771-0
www.staedtetag-nrw.de

Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
Tel. 0211 / 300491-0
www.landkreistag-nrw.de

Städte- und Gemeindebund NRW
Kaiserswerther Str. 199/201
40474 Düsseldorf
Tel. 0211 / 4587-1
www.kommunen-in-nrw.de

A. Vorbemerkung: Kommunen begrüßen Inklusion

Die nordrhein-westfälischen Kommunen begrüßen und unterstützen die Umsetzung der Inklusion. Sie setzen sich für eine qualitätsorientierte und gehaltvolle Inklusion ein. Kinder und Jugendliche dürfen daher im Rahmen von inklusivem Lernen nicht schlechter gefördert werden als bislang in den Förderschulen. Der Entwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes enthält keine hinreichende Umsetzung des Art. 24 der VN-BRK. Er legt die Verantwortung für das Gelingen der schulischen Inklusion in die Hände der kommunalen Schulträger, ohne diese entsprechend zu unterstützen. Er vernachlässigt Qualitäts- und Ressourcenfragen. Die dramatische Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen ist dem Land gut bekannt. Da die Kommunen in dieser Situation die finanziellen Herausforderungen alleine nicht bewältigen können, droht die Inklusion im Falle der Umsetzung des vorliegenden Referentenentwurfs und der Verneinung der Konnexitätsrelevanz seitens des Landes in vielen Bereichen zu scheitern. Die Qualität der inklusiven Beschulung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen wird von den sehr heterogenen finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Kommune abhängen. Dies würde weder dem verfassungsrechtlich gebotenen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, noch der herausragenden Bedeutung des gemeinsamen menschenrechtlich fundierten Anliegens gerecht.

B. Faktische statt gesetzgeberische Umsetzung der Inklusion durch das Land

Nachdem die VN-BRK vom 13.12.2006 in Deutschland seit dem 26.03.2009 verbindlich geworden ist, ist das Land Nordrhein-Westfalen trotz der wiederholten Aufforderungen auch durch die kommunalen Spitzenverbände vier Jahre gesetzgeberisch nicht aktiv geworden. Vielmehr hat die Landesregierung auf untergesetzlichem Weg vor Ort versucht, die Inklusion faktisch voranzutreiben: Durch die Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 37 der Verordnung über die sonderpädagogische Förderung, den Hausunterricht und die Schule für Kranke durch Runderlass des MSW vom 15.12.2010 (Amtsblatt NRW 01/11, S. 43) hat sie für die Ablehnung des Elternwunsches nach gemeinsamem Lernen eine „Beweislastumkehr" zugunsten der Eltern (bei Nichterfüllung des Elternwunsches ist eine dezidierte schriftliche Darlegung der Gründe erforderlich) vorgenommen. Ferner hat sie flächendeckend die Schulaufsicht angehalten, so viele Schüler/innen mit Behinderungen wie möglich in allgemeine Schulen zu überweisen. Durch vom Schulministerium offensichtlich geplanten Erlass einer Rechtsverordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke drohen nun erneut sehr weitreichende Entscheidungen für die nordrhein-westfälische Schullandschaft ohne parlamentarisches Votum gefasst zu werden. Die Pläne der Landesregierung, soweit bekannt, haben zur Folge, dass eine Vielzahl von Förderschulen geschlossen werden muss und insbesondere im kreisangehörigen Bereich im Zuge von Zusammenschlüssen Schulwege so lang werden, dass de facto entgegen den bisher eindeutigen politischen Aussagen keine Wahlfreiheit für Eltern hinsichtlich des Förderortes Förderschule besteht (hierzu s.u. unter D.) und Schülerfahrkosten beträchtlich steigen.

C. Zum Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen

I. Verkennung der Konnexitätsrelevanz des Entwurfs führt zur Verfassungswidrigkeit

Der Gesetzentwurf schreibt keine bereits in der Vergangenheit von den Schulen so wahrgenommene Aufgabe fort. Vielmehr enthält er, wie es auch verschiedene Vertreter der Landesregierung insbesondere gegenüber Betroffenenverbänden wiederholt formuliert haben, einen „Paradigmenwechsel", weg von einer bisher als Ausnahme (in der Aufzählung in § 20 SchulG nur als eine Möglichkeit genannte) praktizierten „Integration" behinderter Schülerinnen und Schüler hin zu einer als Regelfall zu handhabenden „Inklusion". Dies bedeutet, dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz zu einer nach Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung (i.F.: LV) konnexitätsrelevanten Übertragung einer neuen Aufgabe bzw. einer wesentlichen Änderung einer bereits bestehenden Aufgabe und in der Folge zu einer wesentlichen, vom Land finanziell auszugleichenden Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes (i.F.: KonnexAG) führt. Daher hätten dem Gesetzentwurf oder dem Entwurf eines zusätzlichen Belastungsausgleichsgesetzes eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung beigefügt werden (§ 6 Abs. 2 KonnexAG) sowie ein Verfahren nach dem KonnexAG durchgeführt werden müssen. Beides ist nicht geschehen. Die gegenteiligen Behauptungen im Vorspann des Gesetzentwurfes unter „F 3." sind nicht zutreffend.

Somit liegt ein Verstoß gegen Art. 78 Abs. 3 LV und die Regelungen des KonnexAG vor. Diese Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach hat der Leiter des Instituts für Staatswissenschaften der Universität Köln, Herr Prof. Wolfram Höfling, in seinem Rechtsgutachten „Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich" von März 2012[1] bestätigt und im Einzelnen begründet.

Dies bedeutet, dass der Gesetzentwurf nach unserer Auffassung insoweit verfassungswidrig ist.

Zur Begründung der Konnexitätsrelevanz im Einzelnen verweisen wir an dieser Stelle auf die als **Anlage 3** beigefügte Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-BRK in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 24.10.2012.

Obwohl es nicht die Aufgabe der Kommunen ist, bei einem konnexitätsrelevanten Gesetz die verfassungsrechtlich dem Land obliegende Aufgabe zur Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung zu übernehmen (Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV; § 6 Abs. 1 KonnexAG), haben die kommunalen Spitzenverbände ein Konsortium von Bildungs- und Finanzwissenschaftlern (Professor Dr. Horst Weishaupt, ehemaliger Leiter der Arbeitseinheit „Steuerung und Fi-

[1] Veröffentlicht unter: http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/bildung/065518/index.html

nanzierung des Bildungswesens" des Deutschen Instituts für internationale pädagogische Forschung, Frankfurt, sowie Professor Dr. Kerstin Schneider, Leiterin des Arbeitsbereichs „Finanzierung des Bildungswesens", Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre – Schumpeter School of Business and Economics – Bergische Universität Wuppertal) mit der Erstellung eines Gutachten beauftragt. Am Beispiel der Stadt Essen sowie des Kreises Borken samt seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird berechnet, welche finanziellen Be- und Entlastungen auf diese Kommunen zukämen, wenn das 9. Schulrechtsänderungsgesetz und die geplante Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen (Fassung vom September 2012) in der vorgelegten Form umgesetzt werden. Maßgeblich sind insoweit die Erwartungen der Landesregierung, wonach von einer Inklusionsquote von 70% bei Lern- und Entwicklungsstörungen und von 50% bei den übrigen Förderschwerpunkten im Jahr 2017 auszugehen ist (vgl. „D" im Vorspann des Gesetzentwurfes, 2. Absatz auf Seite 3 der Drs. 16/2432). Die Arbeiten an dem Gutachten sind noch nicht abgeschlossen. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Gutachterkonsortiums (Dr. Alexandra Schwarz, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre – Schumpeter School of Business and Economics – Bergische Universität Wuppertal) werden aber in der mündlichen Anhörung am 06.06.2013 erste Erkenntnisse aus der Begutachtung vortragen.

Indes hegen die kommunalen Spitzenverbände keinen Zweifel, dass die für die Geltendmachung von Konnexitätsansprüchen wesentliche Grenze von ca. 4,5 Millionen Euro landesweit ohne Weiteres in Folge der vorgesehenen Gesetzgebung überschritten werden wird: Allein der Einbau eines Fahrstuhls, der auch im Brandfalle nutzbar bleibt, in ein Gebäude verursacht durchschnittliche Kosten in Höhe von 250.000 Euro, so dass nur durch den Einbau von 18 Fahrstühlen landesweit diese Grenze überschritten wäre. Der nachträgliche Einbau einer Rampe verursacht durchschnittlich Kosten von 20.000 Euro, die Ausstattung eines Raumes DIN-gerecht als behindertengerechtes WC durchschnittlich Kosten von 10.000 Euro (vorausgesetzt, es besteht eine entsprechende Ausbaukapazität). Ein Quadratmeter zusätzlicher Schulraum dürfte (ohne die Berücksichtigung von Nebenkosten etwa für den Brandschutz) Kosten von ca. 2.500. Euro verursachen. Das bedeutet, dass nur die Erstellung eines für die Inklusion erforderlichen Differenzierungsraumes von 35 m^2 ca. 86.000 Euro kostet. Vorausgesetzt bei einer zweizügigen Grundschule teilten sich immer zwei Klassen einen Differenzierungsraum, entstünden zusätzliche Raumkosten in Höhe von knapp 350.000 Euro. Hierbei sind notwendig auch anfallende Betriebskosten noch nicht berücksichtigt. Die Schuljahreskosten für einen Integrationshelfer, der als Fachkraft ausgebildet wurde, dürften (ausgehend von 190 Schultagen und 6 Stunden täglich) bei ca. 28.000 Euro, bei einer nur angelernten Kraft bei ca. 18.000 Euro liegen.

Auch die Landesregierung geht davon aus, dass im Zuge der Inklusion erhebliche Sachkosten auf die Schulträger zukommen. So wurden in den Landeshaushalt 2013 im Etat des Schulministeriums (Kapitel 05 450) „Investitionskosten bei den staatlichen Schulen im Zusammenhang mit der Inklusion" von 100.000 Euro eingeplant. Ausweislich der schriftlichen Beantwortung der Frage 3 der FDP-Fraktion aus Anlass der Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 16.01.2013 (zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013) durch die stellv. Ministerpräsidentin und Schulministerin Löhrmann mit Schreiben vom 24.01.2013 (=

Landtagsvorlage 16/578, S. 3) wurden „im Jahr 2013 Mittel in Höhe von 100.000 EUR vorgesehen, sofern an den staatlichen Schulen Investitionsausgaben für Hilfsmittel o.ä. erforderlich sind, um den gemeinsamen Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Schülern zu ermöglichen." Die Mittel sind, wie weiter erläutert wird, zweckgebunden und können im Einvernehmen mit dem Finanzministerium verwendet werden, sofern an den staatlichen Schulen ein tatsächlicher Investitionsbedarf im Zuge des Inklusionsprozesses entsteht. Aus den Erläuterungen zu Kapitel 05 450 des Haushaltsplans 2013 geht hervor, dass das Land Schulträgeraufgaben bei insgesamt neun Einrichtungen wahrnimmt. Rechnet man diesen (sicherlich konservativ gerechneten) Investitionsbedarf auf alle öffentlichen Regelschulen in NRW (5157, ohne Schulen für Kranke und Förderschulen, vgl. amtl. Schulstatistik, Statistik-TELEGRAMM 2012/13, S. 9) hoch, ergibt sich nach Lesart des Landes nur für das Jahr 2013 eine Summe von mehr als 57 Millionen Euro allein für „Investitionsausgaben für Hilfsmittel o.ä." (also mutmaßlich ohne zusätzliche Bedarfe in Bereichen bauliche Veränderungen, therapeutisches und Unterstützungspersonal, Schülertransport etc.; vgl. die erwähnte Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW zum Referentenentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vom 24.10.2012).

Im Falle eines Beschlusses auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfes des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes ist eine verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung zwischen dem Land und den Kommunen zu befürchten, da die Kommunen gezwungen sein werden, zur Wahrung ihrer in Art. 78 Abs. 3 LV garantierten Rechtsposition den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen – ähnlich wie im Falle des Kinderförderungsgesetzes – anzurufen. Die kommunalen Spitzenverbände bedauern sehr, dass es in der Vergangenheit trotz vielfältiger Versuche nicht gelungen ist, die Landesregierung zur Beachtung des Art. 78 Abs. 3 LV anzuhalten, und daher eine verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung unvermeidlich werden könnte.

Die im Gesetzentwurf am Ende beigefügte „Evaluierungsklausel", die eine Berichtspflicht des Landes unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorsieht, ist nicht geeignet, die Verletzung des Grundsatzes der Konnexität zu kompensieren. Zunächst ist festzustellen, dass in der Formulierung des Gesetzentwurfs zur „Berichtspflicht" von einer Betrachtung der Kosten überhaupt nicht die Rede ist. Dieser Aspekt findet sich erst in der Begründung. Selbst in der Begründung bleibt aber völlig offen, ob überhaupt, selbst bei erheblichen festgestellten Mehrkosten, eine Kostenbeteiligung oder -erstattung durch das Land vorgesehen ist und ob eine solche rückwirkend oder erst im Anschluss an die besonders investitionsintensiven ersten Jahre der Umsetzung der schulischen Inklusion nach dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz angedacht ist. Die notwendig entstehende erhebliche Unsicherheit der Kommunen über das „ob" und die Höhe einer eventuellen Kostenbeteiligung des Landes nach der Evaluation würde sich unweigerlich negativ auf das Engagement der Schulträger auswirken. Auch sehr inklusionswillige und engagierte Räte und Kreistage brauchen eine klare Entscheidungsgrundlage.

Die im Gesetzentwurf nun enthaltene Evaluierungsklausel (Art. 4 des Entwurfs) ist somit völlig unzureichend.

II. Vorleistungen der Kommunen werden nicht gewürdigt

Viele Kommunen haben bereits in der Vergangenheit im Dienst der Sache und trotz eindeutiger Verpflichtung des Landes zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich planerische und finanzielle Vorleistungen erbracht. Die derart in Vorleistung getretenen Kommunen haben dies in der festen Erwartung getan, eine entsprechende Unterstützung durch das zur schulgesetzlichen Umsetzung verpflichtete Land zu erfahren. Inklusion kann nur in der Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen gelingen, wie es auch das Land immer wieder betont. Dabei ist es die verfassungsrechtliche Pflicht des Landes, die Kommunen entsprechend finanziell zu unterstützen. Die durch den Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes und die Ablehnung der Konnexität dem Grunde nach durch das Land bekundete Haltung wird der insgesamt hohen Bereitschaft der kommunalen Familie nicht gerecht und baut völlig unzweckmäßig Widerstände auf, statt gemeinsames Engagement im Sinne der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen zu fördern.

III. Nicht hinreichende Umsetzung der VN-BRK

Die Durchsicht des Entwurfes des 9. Schuländerungsgesetzes zeigt, dass die Landesregierung Art. 24 der VN-BRK leider nur ansatzweise umsetzt und auch den Hinweisen der kommunalen Spitzenverbänden sowie vieler anderer Beteiligter zum Referentenentwurf nicht gefolgt ist. Viele wesentliche Fragen werden nicht entschieden. Das Land überantwortet alle wesentlichen Umsetzungsentscheidungen den kommunalen Schulträgern. Insoweit genügt das Land seiner völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Schulsystems nicht.

IV. Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Verletzung des Gesetzesvorbehaltes

Die im Gesetzentwurf enthaltenen „Öffnungsklauseln" bedeuten, dass die kommunalen Schulträger im Wesentlichen entscheiden sollen, wo und wie schnell die Inklusion vor Ort umgesetzt werden wird. Das Land entzieht sich insoweit seiner Verantwortung zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, namentlich von Bildungschancen und von vergleichbaren Bildungsabschlüssen. Dies wird zu einem Inklusionsprozess mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten in den jeweiligen Regionen führen. Bereits heute ist eine sehr heterogene Landschaft gemeinsamen Lernens festzustellen, die nicht nur auf eine unterschiedliche Haltung der handelnden Akteure in der Kommune und der Landesschulverwaltung, sondern auch auf die jeweilige kommunalhaushaltsrechtliche Lage mit ihren nicht zu leugnenden Zwängen zurückzuführen ist. Dass sich diese Unterschiede verstärken, ist sehr wahrscheinlich, wenn der Gesetzentwurf unverändert umgesetzt wird.

Die mangelnden Festlegungen und Entscheidungen der Landesregierung zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich lassen den Schluss zu, dass diese vage Umsetzung des Art. 24 VN-BRK durch das Ziel motiviert ist, den Konsequenzen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips mit einer etwaigen Belastung des Landeshaushaltes auszuweichen.

Dies führt aber neben der Verletzung der völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung innerstaatlich zu einer Verletzung des Gesetzesvorbehaltes. Dieser besagt, dass die wesentlichen grundrechtsrelevanten Entscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen werden müssen und nicht der Verwaltung überlassen werden dürfen. Unser demokratischer Rechtsstaat verlangt, dass Verantwortlichkeiten nicht nur klar erkennbar sind, sondern Verantwortung auch übernommen wird. Das Land muss in diesem Sinne die kommunalen Gestaltungsspielräume definieren und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

V. Reduzierung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens

Von besonderer Tragweite ist die geplante Änderung des Verfahrens auf Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass zukünftig grundsätzlich nur noch die Eltern das Verfahren in Gang setzen können. Wenn man zusätzlich den Umstand berücksichtigt, dass in der Vergangenheit nur etwa 5 % der Feststellungsverfahren von den Eltern eingeleitet wurden, liegt die Erwartung nahe, dass künftig bei einer wesentlichen Anzahl von Schüler/innen der sonderpädagogische Förderbedarf – vor allem in den Bereichen Lernen und Emotionale und Soziale Entwicklung – erst gar nicht festgestellt werden wird, obwohl sich die tatsächlichen Verhältnisse und Unterstützungsbedarfe durch diesen schwerwiegenden Wandel des Feststellungsverfahrens nicht ansatzweise verändern. Im Ergebnis wird diese Regelung unmittelbar dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schüler/innen als solche nicht mehr statistisch erfasst und dann auch an der „Doppelzählung" bezüglich der Lehrerstellenzuweisung nicht teilnehmen werden.

Zurzeit ist nicht erkennbar, inwieweit seitens des Landes sichergestellt werden kann, dass die jetzt schon mit Wirkung ab 2013 geplante Neuregelung durch entsprechende schulische Diagnostiken und Messinstrumente aufgefangen werden könnte bzw. inwieweit bis zu diesem Zeitpunkt die im System befindlichen und für die Diagnostik nicht ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrer eingesetzt werden sollten. Angesichts dieser Ungleichzeitigkeit besteht die Gefahr, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schülerinnen und Schüler ohne die notwendige Unterstützung sowie die in dieser Hinsicht nicht hinreichend aus- und fortgebildeten Lehrerinnen und Lehrer keine adäquate Förderung erhalten. Es wäre also wenigstens zwingend erforderlich, dass die zukünftigen Verfahren zum Erkennen besonderer Förderbedarfe noch vor dem Gesetzesbeschluss feststehen. Als problematisch sehen wir es in diesem Zusammenhang weiterhin an, dass gemäß § 19 Abs. 5 des Entwurfs (im Gegensatz zum Referentenentwurf aus dem September 2012) ein medizinisches Gutachten der Gesundheitsämter nicht mehr obligater, sondern nur noch fakultativer Bestandteil des AO-SF-Verfahrens sein soll („soweit erforderlich"). Auch wird aus dem Gesetzentwurf nicht deutlich, inwieweit die seitens der Landesregierung zitierten „multiprofessionellen Teams" in Zukunft gewährleistet werden sollen. Gerade im Zusammenhang mit der erforderlichen Lerndiagnostik müsste die hierfür wesentliche Aufgabe der Schulpsychologie, aber auch die Schulsozialarbeit mitgedacht werden. Auch hier ist es für eine qualitätsvolle Umsetzung der schulischen Inklusion erforderlich, dass das Land selbst Standards für die Zusammensetzung der „multiprofessionellen Teams" vorgibt.

Schließlich bleibt unklar, wie bei einem weitgehenden Verzicht auf ein förmliches Feststellungsverfahren künftig die bisher daran gebundenen Sozialleistungen nach den Sozialgesetzbüchern VIII und XII sichergestellt werden können.

VI. Fazit

Eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzentwurfs, die erforderliche Einbeziehung der Qualitäts- und Ressourcenfragen und die Anerkennung der grundsätzlichen Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des Art. 24 der VN-BRK durch das nordrhein-westfälische Schulgesetz ist unumgänglich. Für den Fall einer Weiterverfolgung des jetzt eingeschlagenen Weges der Umsetzung ist ein Scheitern der schulischen Inklusion sowie ein Vertrauensverlust auf Seiten der Schüler/innen, Eltern, Lehrer/innen, weiteren beteiligten Berufsgruppen und der Kommunen zu befürchten.

D. Zum Entwurf für eine Rechtsverordnung über die Größe der Förderschulen und der Schulen für Kranke

I. Regelung muss im Schulgesetz erfolgen

Nach der verfassungsrechtlich allgemein anerkannten Wesentlichkeitstheorie auf der Grundlage des Parlamentsvorbehalts ist es in unserem parlamentarisch-repräsentativ-demokratisch verfassten Staatsaufbau erforderlich, dass die wesentlichen, insbesondere die grundrechtsrelevanten Entscheidungen vom Parlament selbst getroffen werden. Sie können nicht an die Exekutive zur untergesetzlichen Normgebung verwiesen werden. Dies setzt insbesondere auch der Schaffung von Verordnungsermächtigungen Grenzen. Über die Festlegung von Mindestgrößen für Schulen können ganz erhebliche Gestaltungswirkungen in der Schullandschaft herbeigeführt werden. Wie wir bereits mit Schreiben vom 15.05.2013 an die Vorsitzenden der Landtagsfraktionen ausgeführt haben, bestünde mit der nach unserem Kenntnisstand geplanten untergesetzlichen Regelung zumindest im kreisangehörigen Bereich die erhebliche Gefahr, dass das politisch gewollte (vgl. den Landtagsbeschluss vom 01.12.2010) und mit einem etwaigen Beschluss des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes durch den Landtag auch im Gesetz verankerte Elternwahlrecht in der Praxis dadurch leerlaufen könnte, dass in akzeptabler Entfernung eine Beschulung an einer Förderschule gar nicht mehr möglich wäre. Eine solche faktisch sehr weitreichend steuernde Regelung von erheblicher Tragweite für die Schulwahlmöglichkeiten für Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen muss daher aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Parlament selbst getroffen werden. Für die anderen Schulformen werden diese Festlegungen auch direkt im parlamentarisch beschlossenen Schulgesetz (vgl. § 82) geregelt. Warum ausgerechnet nur für die Förderschulen eine solche Regelung nicht so wichtig sein und daher eine Rechtsverordnung sogar ohne Zustimmung des Ausschusses ausreichen sollte, ist nicht nachvollziehbar. Die derzeitige nur aus historischen Gründen zu erklärende Verordnungsermächtigung in § 82 Abs. 10 SchulG ist daher aus unserer Sicht als verfassungswidrig zu qualifizieren. Im Zuge der Überarbeitung des Schulgesetzes durch

das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sollte der Landtag daher auch an dieser Stelle die dringend nötige Anpassung vornehmen und auch für die Förderschulen seiner parlamentarischen Verpflichtung nach der Wesentlichkeitstheorie nachkommen und die Mindestgröße selbst bestimmen. Wir schlagen daher vor, den Regelungsinhalt des § 1 der geplanten Verordnung vollständig in § 82 Abs. 10 des Schulgesetzes zu übernehmen. Die Übergangsvorschriften des § 2 der Verordnung können in Art. 2 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes eingearbeitet werden.

II. Gewährleistung von Flexibilität für die Schulentwicklungsplanung

Es ist der erklärte politische Wille der Landesregierung, dass einerseits in Zukunft die allgemeine Schule der Regelförderort für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sein soll, aber andererseits die Förderschulen als solche nicht landesseitig abgeschafft, sondern das Elternwahlrecht erhalten bleiben soll (vgl. nochmals den Landtagsbeschluss vom 01.12.2010). Klar ist, dass jede Schule in NRW eine gewisse Mindestgröße braucht, um ihrem Bildungsauftrag nachzukommen. Damit dennoch das Elternwahlrecht erhalten bleibt und tatsächlich eine freie Entscheidung über den Förderort der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung möglich ist, bedarf es aber klug gewählter bzw. definierter Mindestgrößen, eines tauglichen Instrumentariums um gebietskörperschaftenübergreifende Verbundlösungen zu ermöglichen und Öffnungsklauseln für die wenigen Fälle, in denen, trotz erheblicher Anstrengungen der Schulträger, eine Förderschule nicht in zumutbarer Entfernung erreichbar ist.

III. Sinnvolle Übergangsregelungen

Die geplanten Veränderungen im 9. Schulrechtsänderungsgesetz und in der Rechtsverordnung über die Größe der Förderschulen und der Schulen für Kranke bringen einen erheblichen Anpassungsbedarf für die kommunalen Schullandschaften mit sich. Die daraus folgenden notwendigen Umstrukturierungsprozesse erfordern einen großen Abstimmungsaufwand mit allen am Schulleben in einer Kommune Beteiligten und mit den Nachbarstädten/-gemeinden, den Kreisen und ggf. auch zwischen mehreren Kreisen und kreisfreien Städten. Schulfachlich und schulpolitisch gut durchdachte und tragfähige Lösungen benötigen den erforderlichen Vorbereitungszeitraum. Auch wenn schon heute viele Schulträger von sich aus über die künftige Beschulung ihrer Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen in den Allgemeinen Schulen und in Förderschulen nachdenken und ggf. mit anderen nach passenden Lösungen suchen und zu erwarten ist, dass keine Kommune die notwendigen Prozesse nach In-Kraft-Treten einer neuen Regelung zur Mindestgröße der Förderschulen und der Schulen für Kranke hinauszögern wird, erfordern die dann stattfinden Planungs- und Abstimmungsverfahren passend bemessene Übergangszeiten. Dies gilt umso mehr, als im Jahr 2014 in Nordrhein-Westfalen Kommunalwahlen durchgeführt werden und es einer guten demokratischen Tradition entspricht, die politische Willensäußerung des Volkes nicht durch „Schaffung vollendeter Tatsachen" in Folge eines unnötigen Zeitdrucks zu präjudizieren.

Die jüngste sehr deutliche Kritik des Landesrechnungshofes an klaren Vollzugsdefiziten der Landesverwaltung darf nicht zu einem unangemessenen und unzweckmäßigen Zeitdruck auf die kommunalen Schulträger führen. Die Verantwortung für die seit vielen Jahren mangelnde Umsetzung der bisherigen Regelungen liegt bei der Schulaufsicht des Landes. Durch das sehr lange bewusste Akzeptieren des Status-Quo der Förderschullandschaft ist ein Vertrauensschutz für Schüler/innen, Eltern, Lehrer/innen und Schulträger entstanden, der nicht durch übereilte Gegensteuerungen verletzt werden darf. Hier erscheint ein Übergangszeitraum von mindestens drei Jahren erforderlich und geeignet, um einerseits geordnete Schulentwicklungsplanung und -umsetzung zu ermöglichen und andererseits das Greifen der neuen Regelungen nicht zu lange hinauszuschieben. Erst danach dürfen neue Mindestvorgaben verbindlich werden.

Ein solcher Übergangszeitraum wird neben den schulorganisatorischen Planungen zudem auch dringend erforderlich sein, um die pädagogischen Konzepte der allgemeinen Schulen an die inklusive Beschulung nachhaltig anzupassen und dort einen Wechsel zu einem individuell schülerorientierten Lehrkonzept zu sichern.

Köln und Düsseldorf am 21. Mai 2013

Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag Nordrhein-Westfalen

LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme

der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

zum

Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/2432)

und zur

Änderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke

– Ausführliche Fassung –

Städtetag NRW
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
Tel. 0221 / 3771-0
www.staedtetag-nrw.de

Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
Tel. 0211 / 300491-0
www.landkreistag-nrw.de

Städte- und Gemeindebund NRW
Kaiserswerther Str. 199/201
40474 Düsseldorf
Tel. 0211 / 4587-1
www.kommunen-in-nrw.de

Gliederung

A. Vorbemerkung: Kommunen begrüßen Inklusion

B. Umsetzungsverpflichtung des Landes seit dem 26.03.2009

C. Zum Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen

I. Konnexitätsrelevanz des Entwurfs eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes

1. Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach
2. Konnexitätsrelevanz der Höhe nach
3. Vorleistungen der Kommunen
4. Zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im vorparlamentarischen Verfahren im Hinblick auf die Konnexitätsfrage
5. Folgen einer fehlenden Ausgleichsregelung für die kommunalen Mehrbelastungen

II. Nicht hinreichende Umsetzung der VN-BRK

III. Kommunale Gestaltungsfreiheit und gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten – dem Gesetzesvorbehalt genügen!

IV. Die Neuregelung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens

V. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Art. 1 – Änderungen des Schulgesetzes
2. Art. 2 – Übergangsvorschriften
3. Art. 4 – Inkrafttreten, Berichtspflicht

D. Zum Entwurf für eine Rechtsverordnung über die Größe der Förderschulen und der Schulen für Kranke

I. Regelung muss im Schulgesetz erfolgen

II. Gewährleistung von Flexibilität für die Schulentwicklungsplanung

III. Sinnvolle Übergangsregelungen

E. Abschließendes Fazit

A. Vorbemerkung: Kommunen begrüßen Inklusion

Die nordrhein-westfälischen Kommunen begrüßen und unterstützen die Umsetzung der Inklusion. Sie setzen sich aber für eine qualitätsorientierte und gehaltvolle Inklusion ein. Kinder und Jugendliche dürfen im Rahmen von inklusivem Lernen nicht schlechter gefördert werden als bislang in den Förderschulen.

Der Entwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes enthält keine hinreichende Umsetzung des Art. 24 der VN-BRK. Er legt die Verantwortung für das Gelingen der schulischen Inklusion in die Hände der kommunalen Schulträger und der Lehrkräfte, ohne diese entsprechend zu unterstützen. Er vernachlässigt Qualitäts- und Ressourcenfragen. Da die Kommunen die finanziellen Herausforderungen alleine nicht bewältigen können, droht die Inklusion im Falle der Umsetzung des vorliegenden Entwurfs und der Verneinung der Konnexitätsrelevanz seitens des Landes in vielen Bereichen zu scheitern. Die Qualität der inklusiven Beschulung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen wird von sehr heterogenen finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Kommune abhängen. Dies würde weder dem verfassungsrechtlich gebotenen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, noch der Bedeutung des gemeinsamen menschenrechtlich fundierten Anliegens gerecht.

B. Umsetzungsverpflichtung des Landes seit dem 26.03.2009

Wir begrüßen, dass der nordrhein-westfälische Landtag vier Jahre nach der Verbindlichkeit der VN-BRK (diese wurde am 26.03.2009 für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich) im April 2013 endlich den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-BRK in erster Lesung beraten hat.

Obwohl das Land Nordrhein-Westfalen nach völkerrechtlicher Verbindlichkeit der VN-BRK und wiederholter Aufforderungen durch die kommunalen Spitzenverbände vier Jahre gesetzgeberisch nicht aktiv geworden ist, hat die Landesregierung gleichwohl auf untergesetzlichem Weg vor Ort versucht, die Inklusion umzusetzen: Durch die Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Verordnung über die sonderpädagogische Förderung, den Hausunterricht und die Schule für Kranke durch Runderlass des MSW vom 15.12.2010 (Amtsblatt NRW 01/11, S. 43) hat sie für die Ablehnung des Elternwunsches nach gemeinsamem Lernen eine „Beweislastumkehr" zugunsten der Eltern (bei Nichterfüllung des Elternwunsches ist eine dezidierte schriftliche Darlegung der Gründe erforderlich) vorgenommen. Ferner hat sie die Schulaufsicht zu einer entsprechenden inklusionsfördernden Haltung verpflichtet. U.a. durch diese Mechanismen und durch die mit der VN-BRK geweckten Erwartungshaltungen der Eltern und Kinder/Jugendliche ist es vor Ort bereits zu einer häufig unkoordinierten, jedenfalls nicht auf der erforderlichen Gesetzesänderung beruhenden, teilweise vor Ort auch für Unruhe sorgenden Inklusion gekommen, für welche dementsprechend oft nicht die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden konnten. Aufgrund der fehlenden landesgesetzlichen Weichenstellungen war es vielen Kommunen bisher nicht möglich, bei der Schulentwicklungsplanung die Inklusion adäquat zu berück-

sichtigen, da die angekündigten gesetzgeberischen Eckpunkte durch das Land lange auf sich warten ließen.

C. Zum Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen

I. Konnexitätsrelevanz des Entwurfs eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes

1. Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach

Der Gesetzentwurf schreibt keine bereits in der Vergangenheit von den Schulen so wahrgenommene Aufgabe fort. Vielmehr erhält er einen Paradigmenwechsel weg von einer bisher und als Ausnahme - nicht als Regelfall praktizierten „Integration" behinderter Schüler/innen hin zu einer als Regelfall zu handhabenden „Inklusion". Auf diesen „Paradigmenwechsel" hat auch die Schulministerin in der Vergangenheit immer wieder hingewiesen. Das bedeutet, dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz zu einer nach Art. 78 Abs. 3 LV konnexitätsrelevanten Übertragung einer neuen Aufgabe bzw. einer wesentlichen Änderung einer bereits bestehenden Aufgabe und in der Folge zu einer wesentlichen, vom Land finanziell auszugleichenden Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes (i.F. KonnexAG) führt. Daher hätte dem Gesetzentwurf oder dem Entwurf eines zusätzlichen Belastungsausgleichsgesetzes eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung beigefügt werden müssen (§ 6 Abs. 2 Konnex AG). Folglich rügen wir – wie bereits in der Vergangenheit gegenüber dem Referentenentwurf, auch im Rahmen dieser Stellungnahme – den vorliegenden Verstoß gegen Art. 78 Abs. 3 der LV und die Regelungen des KonnexAG. Diese Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach hat der Leiter des Instituts für Staatswissenschaften der Universität Köln, Herr Prof. Wolfram Höfling, in seinem Rechtsgutachten „Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich" von März 2012 bestätigt und im Einzelnen begründet[1]. Dieses Gutachten haben wir sowohl der Landesregierung wie auch den Landtagsfraktionen seinerzeit zur Verfügung gestellt. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweisen wir an dieser Stelle auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW zum Referentenentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vom 24.10.2012 (**Anlage 3**).

2. Konnexitätsrelevanz der Höhe nach

Das Land hat in der Vergangenheit nicht nur die Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach bestritten, sondern auch vorgebracht, dass den Kommunen keine erheblichen Kosten bei der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich entstünden. Ferner hat es sich darauf berufen, dass ihm eine im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung obliegende Prognose der zukünftigen Be- und Entlastungen nicht möglich sei.

[1] Veröffentlicht unter: http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/bildung/065518/index.html

Obwohl es nicht die Aufgabe der Kommunen ist, bei einem konnexitätsrelevanten Gesetz die verfassungsrechtlich dem Land obliegende Aufgabe zur Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung zu übernehmen (Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV; § 6 Abs. 1 KonnexAG), haben die kommunalen Spitzenverbände ein Konsortium von Bildungs- und Finanzwissenschaftlern (Professor Dr. Horst Weishaupt, ehemaliger Leiter der Arbeitseinheit „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens" des Deutschen Instituts für internationale pädagogische Forschung, Frankfurt, sowie Professor Dr. Kerstin Schneider, Leiterin des Arbeitsbereichs „Finanzierung des Bildungswesens", Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre – Schumpeter School of Business and Economics – Bergische Universität Wuppertal) mit der Erstellung eines Gutachten beauftragt. Am Beispiel der Stadt Essen sowie des Kreises Borken samt seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird berechnet, welche finanziellen Be- und Entlastungen auf diese Kommunen zukämen, wenn das 9. Schulrechtsänderungsgesetz und die geplante Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen (Fassung vom September 2012) in der vorgelegten Form umgesetzt werden. Maßgeblich sind insoweit die Erwartungen der Landesregierung, wonach von einer Inklusionsquote von 70% bei Lern- und Entwicklungsstörungen und von 50% bei den übrigen Förderschwerpunkten im Jahr 2017 auszugehen ist (vgl. „D" im Vorspann des Gesetzentwurfes, 2. Absatz auf Seite 3 der Drs. 16/2432). Die Arbeiten an dem Gutachten sind noch nicht abgeschlossen. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Gutachterkonsortiums (Dr. Alexandra Schwarz, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre – Schumpeter School of Business and Economics – Bergische Universität Wuppertal) werden aber in der mündlichen Anhörung am 06.06.2013 erste Erkenntnisse aus der Begutachtung vortragen.

Indes hegen die kommunalen Spitzenverbände keinen Zweifel, dass die für die Geltendmachung von Konnexitätsansprüchen wesentliche Grenze von ca. 4,5 Millionen Euro landesweit ohne Weiteres in Folge der vorgesehenen Gesetzgebung überschritten werden wird: Allein der Einbau eines Fahrstuhls, der auch im Brandfalle nutzbar bleibt, in ein Gebäude verursacht durchschnittliche Kosten in Höhe von 250.000 Euro, so dass nur durch den Einbau von 18 Fahrstühlen landesweit diese Grenze überschritten wäre. Der nachträgliche Einbau einer Rampe verursacht durchschnittlich Kosten von 20.000 Euro, die Ausstattung eines Raumes DIN-gerecht als behindertengerechtes WC durchschnittlich Kosten von 10.000 Euro (vorausgesetzt, es besteht eine entsprechende Ausbaukapazität). Ein Quadratmeter zusätzlicher Schulraum dürfte (ohne die Berücksichtigung von Nebenkosten etwa für den Brandschutz) Kosten von ca. 2.500. Euro verursachen. Das bedeutet, dass nur die Erstellung eines für die Inklusion erforderlichen Differenzierungsraumes von 35 m^2 ca. 86.000 Euro kosten würde. Vorausgesetzt bei einer zweizügigen Grundschule teilten sich immer zwei Klassen einen Differenzierungsraum, entstünden zusätzliche Raumkosten in Höhe von knapp 350.000 Euro. Hierbei sind notwendig anfallende Betriebskosten noch nicht berücksichtigt. Die Schuljahreskosten für einen Integrationshelfer, der als Fachkraft ausgebildet wurde, dürften (ausgehend von 190 Schultagen und 6 Stunden täglich) bei ca. 28.000 Euro, bei einer nur angelernten Kraft bei ca. 18.000 Euro liegen.

Auch die Landesregierung geht offenbar davon aus, dass im Zuge der Inklusion erhebliche Sachkosten auf die Schulträger zukommen. So wurden in den Landeshaushalt 2013 im Etat des Schulministeriums (Kapitel 05 450) „Investitionskosten bei den staatlichen Schu-

len im Zusammenhang mit der Inklusion" von 100.000 Euro eingeplant. Ausweislich der schriftlichen Beantwortung der Frage 3 der FDP-Fraktion aus Anlass der Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 16.01.2013 (zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013) durch die stellv. Ministerpräsidentin und Schulministerin Löhrmann mit Schreiben vom 24.01.2013 (= Landtagsvorlage 16/578, S. 3) wurden „im Jahr 2013 Mittel in Höhe von 100.000 EUR vorgesehen, sofern an den staatlichen Schulen Investitionsausgaben für Hilfsmittel o.ä. erforderlich sind, um den gemeinsamen Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Schülern zu ermöglichen." Die Mittel sind, wie weiter erläutert wird, zweckgebunden und können im Einvernehmen mit dem Finanzministerium verwendet werden, sofern an den staatlichen Schulen ein tatsächlicher Investitionsbedarf im Zuge des Inklusionsprozesses entsteht. Aus den Erläuterungen zu Kapitel 05 450 des Haushaltsplans 2013 geht hervor, dass das Land Schulträgeraufgaben bei insgesamt neun Einrichtungen wahrnimmt. Rechnet man diesen (sicherlich konservativ gerechneten) Investitionsbedarf auf alle öffentlichen Regelschulen in NRW (5157, ohne Schulen für Kranke und Förderschulen, vgl. amtl. Schulstatistik, Statistik-TELEGRAMM 2012/13, S. 9) hoch, ergibt sich nach Lesart des Landes nur für das Jahr 2013 eine Summe von mehr als 57 Millionen Euro allein für „Investitionsausgaben für Hilfsmittel o.ä." (also mutmaßlich ohne zusätzliche Bedarfe in Bereichen bauliche Veränderungen, therapeutisches und Unterstützungspersonal, Schülertransport etc.; vgl. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW zum Referentenentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vom 24.10.2012 = **Anlage 3**).

3. Vorleistungen der Kommunen

Viele Kommunen haben bereits in der Vergangenheit zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich planerische und finanzielle Vorleistungen erbracht. Aus folgenden Gründen: Erstens hatte man das menschenrechtliche Anliegen der Inklusion als richtig und die in ihm liegenden Chancen für die förderbedürftigen Menschen, aber auch für die gesamte Kommune erkannt. Zweitens wollte man den Menschen, die vor Ort ihre Hoffnungen und Sorgen artikulierten, nicht enttäuschen. Drittens wurde seitens des Landes, insbesondere durch die Schulaufsicht entsprechender Druck ausgeübt.

So hat beispielsweise im Juni 2012 die Stadt Köln einen eigenen Inklusionsplan präsentiert. Auch die Stadt Bonn ist sehr weit vorangeschritten. Sie nahm im Schuljahr 2010/2011 mit einer „Inklusions"-Quote von 26,3 % den Spitzenplatz unter allen Kreisen und kreisfreien Städten in NRW ein (Gutachten von Klemm/Preuß-Lausitz). Ferner hat die Stadt Bonn ein kommunales Inklusionsbüro eingerichtet, das den Inklusionsprozess steuert und voranbringt, aber auch in Einzelfällen Schulen im Umsetzungsprozess berät. Die Kommune hat damit im Rahmen einer freiwilligen Leistung die Aufgabe übernommen, den Inklusionsprozess zu begleiten. Ferner hat die Stadt Bonn die Finanzierung umfangreicher Fortbildungs- und Beratungsmöglichkeiten zum Thema der Inklusion vorgenommen – eine Aufgabe, die sie im Dienst der Sache und trotz eindeutiger Zuständigkeit des Landes übernommen hat. Die derart in Vorleistung getretenen Kommunen haben dies in der sicheren Erwartung getan, eine entsprechende Unterstützung durch das zur schulgesetzlichen Um-

setzung verpflichtete Land zu erfahren. Inklusion kann nur in der Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen gelingen, wie es auch das Land immer wieder betont. Dabei ist es die verfassungsrechtliche Aufgabe des Landes, die Kommunen entsprechend finanziell zu unterstützen. Die durch den Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes und die Ablehnung der Konnexität dem Grunde nach durch das Land bekundete Haltung wird dem bisherigen Engagement der Kommunen nicht gerecht und die weitere Umsetzung der Inklusion vor Ort nachhaltig beeinträchtigen.

4. Zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im vorparlamentarischen Verfahren im Hinblick auf die Konnexitätsfrage

Das KonnexAG enthält in §§ 6ff. detaillierte Vorgaben, in welcher Weise die kommunalen Spitzenverbände einzubinden sind und wie ein Kostenfolgeschätzung durchzuführen ist. Diese Vorgaben hat die Landesregierung nicht beachtet. Die gegenteiligen Behauptungen unter „F 3." im Vorspann des Gesetzentwurfes treffen nicht zu. Eine „Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände nach dem Konnexitätsausführungsgesetz" hat nicht stattgefunden:

Zwar hat die Landesregierung nach Vorlage des Referentenentwurfs (ohne Anerkennung der Konnexitätsrelevanz) die kommunalen Spitzenverbände zu Gesprächen „nach § 7 KonnexAG" eingeladen. Da aber zu keinem Zeitpunkt eine Kostenfolgeabschätzung der Auswirkungen der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich vorgelegt wurde (wozu das Land gemäß § 7 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 3 KonnexAG verpflichtet ist), konnte es sich hierbei um kein Verfahren nach dem KonnexAG handeln. Diesen Verfahrensfehler haben die kommunalen Spitzenverbände seinerzeit mehrfach und explizit schriftlich und mündlich gerügt, sich aber den (formlosen) Rechtsgesprächen in dieser Sache nicht verschlossen. Allerdings blieben auch diese letztendlich erfolgslos.

Die kommunalen Spitzenverbände haben die Landesregierung bereits im Vorfeld der Vorlage des Referentenentwurfs eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes und danach immer wieder auf die Konnexitätsrelevanz einer Umsetzung der Inklusion im Schulbereich hingewiesen und mit großer Klarheit auf die Notwendigkeit der Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung durch das Land sowie des Vorsehens eines entsprechenden Belastungsausgleichs bestanden.

Sie haben dem Land auch wiederholt ihre Unterstützung bei der Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung angeboten, obwohl die Erstellung der Kostenfolgeabschätzung nach der Landesverfassung und dem KonnexAG, wie bereits ausgeführt, eine Verpflichtung des Landes ist. Diese Angebote hat das Land nicht angenommen. In diesem Zusammenhang ist auch den Behauptungen unten im vierten Absatz „F 3." im Vorspann des Gesetzentwurfes zu widersprechen. Das Land hätte – einen entsprechenden Willen vorausgesetzt – ggf. in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden die erforderlichen Daten beschaffen bzw. erheben können. Inwiefern dieses „nach geltendem Recht nicht statthaft" sein könnte, ist in keiner Weise nachvollziehbar!

5. Folgen einer fehlenden Ausgleichsregelung für die kommunalen Mehrbelastungen

Im Falle eines Beschlusses auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfes des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes ist eine verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung zwischen dem Land und den Kommunen zu befürchten, da die Kommunen gezwungen sein werden, zur Wahrung ihrer in Art. 78 Abs. 3 LV garantierten Rechtsposition den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen – ähnlich wie im Falle des Kinderförderungsgesetzes – anzurufen. Die kommunalen Spitzenverbände bedauern sehr, dass es in der Vergangenheit trotz vielfältiger Versuche nicht gelungen ist, die Landesregierung zur Beachtung des Art. 78 Abs. 3 LV anzuhalten.

II. Nicht hinreichende Umsetzung der VN-BRK

Die Durchsicht des Entwurfes eines 9. Schuländerungsgesetzes zeigt, dass die Landesregierung Art. 24 der VN-BRK leider nur ansatzweise umsetzt und auch den Hinweisen der kommunalen Spitzenverbänden sowie vieler anderer Beteiligter zum Referentenentwurf nicht gefolgt ist. Viele wesentliche Fragen werden nicht entschieden, sondern den Kommunen zur Beantwortung überlassen. Zwar räumt Art. 24 der VN-BRK, der das „ob" der Inklusion nicht in Frage stellt, den Ländern bei der Umsetzung Entscheidungsspielräume ein. Dieses bedeutet aber im Sinne eines „Untermaßverbotes" nicht, dass das Land alle wesentlichen Umsetzungsentscheidungen den kommunalen Schulträgern überantworten könnte. Insoweit genügt das Land nicht seiner völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Schulsystems.

Insoweit möchten wir auf die Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur VN-BRK zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II) hinweisen, die seitens des Deutschen Instituts für Menschenrechte den 16 Kultusministerien bereits im September 2010 zugeleitet wurden. Diese Eckpunkte werden von dem vorgelegten Gesetzentwurf hinsichtlich der darin geforderten Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen sowie der Regelung der „angemessenen Vorkehrungen" für eine inklusive Beschulung im Sinne der VN-BRK nicht hinreichend beachtet.

III. Kommunale Gestaltungsfreiheit und gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten – dem Gesetzesvorbehalt genügen!

Der vorliegende Gesetzentwurf räumt der kommunalen Ebene auf den ersten Blick beträchtliche (neue) Handlungsspielräume ein. Das wäre aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüßen, wenn Handlungsfreiheit auch tatsächlich bestünde und nicht durch die Vorenthaltung der erforderlichen Ressourcen oder auf anderem Weg unmittelbar wieder eingeschränkt würde. Der Landesgesetzgeber hat aber auch gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten und dem Gesetzesvorbehalt zu genügen. In diesem Spannungsfeld gilt es den richtigen Weg zu finden. Der vorliegende Entwurf für eine Schulgesetzänderung entspricht zusammen mit dem Entwurf einer Verordnung über die Schulgrößen (diese Verord-

nung müsste nach unserer Auffassung gemeinsam mit dem Gesetzentwurf im Landtag beraten werden, vgl. unten D.) diesen Anforderungen bislang nicht.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen „Öffnungsklauseln", auf die im weiteren Verlauf der Stellungnahme unter II. noch im Einzelnen eingegangen werden wird, bedeuten, dass die kommunalen Schulträger im Wesentlichen entscheiden sollen, wo und wie schnell die Inklusion vor Ort umgesetzt werden wird, und dass das Land sich insoweit aus seiner Verantwortung zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, namentlich auch Bildungschancen und vergleichbarer Bildungsabschlüsse, zurück zieht. Dies wird sehr wahrscheinlich zu einem Inklusionsprozess mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten in den jeweiligen Regionen führen. Bereits heute ist eine sehr heterogene Landschaft gemeinsamen Lernens festzustellen (vgl. http://www.gis.nrw.de/inklusion), die nicht nur auf eine unterschiedliche Haltung der handelnden Akteure in der Kommune und der Landesschulverwaltung, sondern auch auf die jeweilige kommunalhaushaltsrechtliche Lage mit ihren nicht zu leugnenden Zwängen zurückzuführen ist. Dass sich diese Unterschiede verstärken, ist sehr wahrscheinlich, wenn die vorliegenden Entwürfe unverändert umgesetzt werden. Es besteht die Gefahr, dass die Verwirklichung des menschenrechtlich fundierten Anspruchs auf inklusive Beschulung standortabhängig werden wird.

Auch wenn die kommunalen Spitzenverbände grundsätzlich die Einräumung von Gestaltungsspielräumen vor Ort begrüßen, so ist im vorliegenden Fall neben den völker- und verfassungsrechtlichen Bedenken aber doch sehr fraglich, wie groß diese vom Land den Kommunen eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten wirklich sind und was die tatsächliche Motivation für ein derartiges Vorgehen der Landesregierung ist.

Wegen der bereits erwähnten „Beweislastumkehr" durch die Ende 2010 vorgenommene Änderung der VV-AOSF durch die Landesregierung, der veränderten Haltung und Praxis der Schulaufsicht (Wirken sog. „Koordinatorinnen und Koordinatoren für Inklusion") sowie den bei den Eltern geweckten Erwartungshaltungen dürften de facto kaum noch Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Auch hängen die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten neben den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln auch von der Ausübung der Wahlfreiheit der Eltern ab. Diese durch den Gesetzentwurf eingeräumte „Wahlfreiheit" mit der Konsequenz des kurzfristigen Aufrechterhaltens gewisser Parallelsysteme von allgemeinen Schulen und Förderschulen wird dazu führen, dass Förderschulen (zumindest in den Bereichen Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache) immer weniger nachgefragt werden und damit unter die Mindestschülerzahl „rutschen" und geschlossen werden müssen. Dies wird durch die gleichzeitig angestrebte Veränderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke, welche durch den vorgesehenen Auflösungsautomatismus (vgl. unten) in den nächsten Jahren zu erheblichen Schließungen von Förderschulen führen wird, noch verstärkt werden.

Die mangelnden Festlegungen und Entscheidungen der Landesregierung zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich lassen leider den Schluss zu, dass diese vage Umsetzung des Art. 24 VN-BRK durch das Ziel motiviert ist, den Konsequenzen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips mit einer etwaigen Belastung des Landeshaushaltes auszuwei-

chen. Dieses führt aber zu einer Verletzung der völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung sowie innerstaatlich zu einer Verletzung des Gesetzesvorbehaltes. Dieser besagt, dass die wesentlichen grundrechtsrelevanten Entscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen werden müssen und nicht der Verwaltung überlassen werden dürfen. Unser demokratischer Rechtsstaat verlangt, dass Verantwortlichkeiten nicht nur klar erkennbar sind, sondern Verantwortung auch übernommen wird.

Damit sowohl die Inklusion als auch die kommunale Handlungsfreiheit funktionieren kann, muss das Land klar und ehrlich die kommunalen Gestaltungsspielräume definieren und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

IV. Die Neuregelung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens

Von besonderer Tragweite ist die geplante Beschneidung des Rechts der Schule zur Einleitung des Verfahrens auf Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass zukünftig grundsätzlich nur noch die Eltern das Verfahren in Gang setzen können. Ein Antragsrecht der Schule bezüglich des Förderschwerpunktes Lernen soll zunächst gar nicht, sondern erst nach Vollendung des 3. Schuljahres bis zur Vollendung des 6. Schuljahres bestehen. Bezüglich des Förderschwerpunktes Emotionale und soziale Entwicklung soll ein Antragsrecht der Schule nur bestehen, wenn eine Selbst- oder Fremdgefährdungstendenz bei der Schülerin oder dem Schüler vorliegt. Eine Selbst- oder Fremdgefährdung ist aber nicht gleichzusetzen mit erheblichen Beeinträchtigungen des Unterrichts. In allen anderen Fällen kann ein Antrag nur unter den engen Voraussetzungen des § 19 Abs. 7 Nr. 1 des Gesetzentwurfs gestellt werden.

Wenn man zusätzlich den Umstand berücksichtigt, dass in der Vergangenheit nur etwa 5 % der Feststellungsverfahren von den Eltern eingeleitet wurden, dann liegt die Erwartung nahe, dass künftig bei einer wesentlichen Anzahl von Schüler/innen der sonderpädagogische Förderbedarf – vor allem in den Bereichen Lernen und Emotionale und Soziale Entwicklung – erst gar nicht festgestellt werden wird, obwohl sich die tatsächlichen Verhältnisse und Unterstützungsbedarfe durch diesen schwerwiegenden Wandel des Feststellungsverfahrens nicht ansatzweise verändern. Im Ergebnis wird diese Regelung unmittelbar dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schüler/innen als solche nicht mehr statistisch erfasst werden und dann auch an der „Doppelzählung" bezüglich der Lehrerstellenzuweisung nicht teilnehmen werden.

Ferner lässt der Gesetzentwurf nicht erkennen, wie die nach wie vor vorliegenden Unterstützungsbedarfe bei den betroffenen Schüler/innen erkannt/diagnostiziert werden sollen. Zwar fordern Vertreter der Inklusionspädagogik ein Schulsystem, das weitgehend ohne Klassifikationsdiagnose auskommt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass mit Klassifikationsdiagnosen Stigmatisierungen geschaffen werden, die das Leben der betroffenen Kinder lebenslang ungünstig beeinflussen. Hinzu kommt das beim Deutschen Förderschulsystem bislang bestehende so genannte „Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma". Wenn man aber Klassifikationsdiagnostik aus diesen Gründen abbaut, muss man gleichzeitig eine systematische Lernfortschrittsdiagnostik in der Schule etablieren. Zurzeit ist nicht erkennbar,

inwieweit seitens des Landes sichergestellt werden kann, dass die jetzt schon mit Wirkung ab 2013 geplante Neuregelung des Verfahrens durch entsprechende schulische Diagnostiken und Messinstrumente aufgefangen werden könnte bzw. inwieweit bis zu diesem Zeitpunkt die im System befindlichen und für die Diagnostik nicht ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrer eingesetzt werden sollten. Diese Ungleichzeitigkeit wird dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schüler/innen sowie die in dieser Hinsicht nicht hinreichend aus- und fortgebildeten Lehrerinnen und Lehrer die notwendige Unterstützung nicht erhalten. Auch wird aus dem Gesetzentwurf nicht deutlich, inwieweit die seitens der Landesregierung zitierten „multiprofessionellen Teams" in Zukunft gewährleistet werden sollen. Gerade im Zusammenhang mit der erforderlichen Lerndiagnostik müsste die hierfür wesentliche Aufgabe der Schulpsychologie, aber auch die Schulsozialarbeit mitgedacht werden.

V. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Art. 1 – Änderungen des Schulgesetzes

§ 2 Abs. 5
Die Schule fördert die vorurteilsfreie Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderung. In der Schule werden sie in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen (inklusive Bildung). Schüler/innen, die auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden nach ihrem individuellen Bedarf besonders gefördert, um ihnen ein möglichst hohes Maß an schulischer und beruflicher Eingliederung, gesellschaftlicher Teilhabe und selbstständiger Lebensgestaltung zu ermöglichen.

Die Erweiterung des gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsauftrages um das Ziel der inklusiven Bildung und Erziehung wird ausdrücklich begrüßt. Aus der Begründung der Landesregierung geht hervor, dass der hiermit verbundene Paradigmenwechsel im Sinne einer wesensmäßigen Veränderung des Systems Schule erkannt wurde: „Der Begriffswandel von der Integration zur Inklusion bedeutet, dass es nicht mehr darum gehen kann, Menschen zur Teilhabe an einem Regelsystem zu befähigen, sondern dieses Regelsystem so einzurichten, dass es gleichermaßen den Bedürfnissen aller Menschen – auch denen mit Behinderungen – gerecht wird" (Begründung des Gesetzentwurfes zu Art. 1 Nr. 1 (§ 2), zu Abs. 5, Sätze 1 und 2 auf S. 44 der Drs. 16/2432). Dabei beschränkt sich dieser Paradigmenwechsel nicht allein auf eine inklusionsförderliche Haltung, sondern entsprechend der VN-BRK auch auf die entsprechende personelle und sächliche Begleitung.

§ 19 Abs. 5
Auf Antrag der Eltern entscheidet die Schulaufsichtsbehörde über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung und die Förderschwerpunkte. Vorher holt sie ein sonderpädagogisches Gutachten sowie, sofern erforderlich, ein medizinisches Gutachten der unteren Gesundheitsbehörde ein und beteiligt die Eltern. Besteht ein Bedarf, schlägt sie den Eltern mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine allgemeine Schule vor, an der ein Angebot zum Gemeinsamen Lernen eingerichtet ist. (…)

Abs. 7
In Ausnahmefällen kann eine allgemeine Schule den Antrag nach Abs. 5 stellen, insbesondere

1. wenn eine Schülerin oder ein Schüler nicht zielgleich unterrichtet werden kann oder
2. bei einem vermuteten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung, der mit einer Selbst- oder Fremdgefährdung einhergeht.

Bei einem vermuteten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Lernen kann die allgemeine Schule den Antrag in der Regel erst stellen, wenn eine Schülerin oder ein Schüler die Schuleingangsphase der Grundschule im dritten Jahr besucht; nach dem Ende der Klasse 6 ist ein Antrag nicht mehr möglich.

Dies ist eine massive Änderung gegenüber der bisherigen Gesetzeslage, wonach grundsätzlich neben den Eltern auch die Schule das Verfahren einleiten konnte. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass ein Antragsrecht der Schule bezüglich des Förderschwerpunktes Lernen in der Regel erst im dritten Jahr des Besuchs der Schuleingangsphase der Grundschule bis zur Vollendung des 6. Schuljahres bestehen soll. Bezüglich des Förderschwerpunktes „Emotionale und soziale Entwicklung" soll ein Antragsrecht der Schule nur bestehen, wenn eine Selbst- oder Fremdgefährdungstendenz bei der Schülerin oder dem Schüler vorliegt. Selbst- oder Fremdgefährdung ist aber nicht gleichzusetzen mit erheblichen Beeinträchtigungen des Unterrichts – es stellt erkennbar eine wesentlich höhere Hürde auf. In allen anderen Fällen kann ein Antrag nur unter den engen Voraussetzungen des § 19 Abs. 7 Nr. 1 des Gesetzesentwurfes gestellt werden. Wenn man dieser Stelle zusätzlich den Umstand berücksichtigt, dass in der Vergangenheit nur etwa 5 Prozent der Feststellungsverfahren von den Eltern eingeleitet wurden, dann liegt die Erwartung nahe, dass künftig bei einer wesentlichen Anzahl von Schüler/innen der sonderpädagogische Förderbedarf – vor allem in den Bereichen Lernen und Emotionale und soziale Entwicklung – erst gar nicht festgestellt wird, obwohl sich die tatsächlichen Verhältnisse und Unterstützungsbedarfe durch diesen schwerwiegenden Wandel des Feststellungsverfahrens nicht verändern. Im Ergebnis wird diese Regelung unmittelbar dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schüler/innen als solche nicht mehr statistisch erfasst und dann auch an der „Doppelzählung" bezüglich der Lehrerstellenzuweisung nicht teilnehmen werden. Mittelbar besteht die Gefahr, dass unterstützungsbedürftige Schüler/innen die notwendige Unterstützung nicht erhalten werden und dieser Mangel an Unterstützung – wenn überhaupt möglich – über kommunales Personal (Schulpsychologen, Schulsozialarbeiter etc.) aufgefangen werden muss. Es wird bezweifelt, dass in der Schule bei den beteiligten Lehrern der allgemeinen Schule eine hinreichende Diagnose- und Fachkompetenz bereits flächendeckend vorliegt, sodass sie eine entsprechende pädagogische Entscheidung treffen können. In vielen Fällen werden deshalb entsprechende Bedarfe der Kinder nicht mehr rechtzeitig er-

kannt und bedient werden. Im Sinne der betroffenen Kinder ist es, wenn ein sonderpädagogische Förder- bzw. Unterstützungsbedarf möglichst frühzeitig geklärt wird. Die Schulen müssen daher weiterhin in geeigneter Weise die Möglichkeit haben, die Feststellung sonderpädagogischen Förder- bzw. Unterstützungsbedarfs einzuleiten.

Bei Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung soll die Schulaufsichtsbehörde den Eltern mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine allgemeine Schule vorschlagen, an der ein Angebot zum Gemeinsamen Lernen eingerichtet ist. Es stellt sich die Frage, wie verfahren werden soll, wenn der Schulträger seine Zustimmung nicht erteilen kann, da die in Betracht kommenden Schulen dafür personell und sächlich nicht ausgestattet sind und auch nicht mit vertretbarem Aufwand dafür ausgestattet werden können. Hier bedarf es einer deutlich praxisnäheren und verbindlicheren Regelung, da insbesondere zu bezweifeln ist, dass es, wie die Gesetzesbegründung annimmt (vgl. S. 48), zu pauschalen Zustimmungen kommt. Denkbare wäre z.B. eine Ergänzung von § 19 Abs. 5 Satz 4, dass auch § 20 Abs. 2 Satz 2 unberührt bleibt; wenn die Förderschule gewählt wird, besteht keine Notwendigkeit, eine allgemeine Schule vorzuschlagen. Auch für den Fall eines späteren Wechsels des Förderorts bedarf es praktisch handhabbarer Umsetzungsvorschriften.

§ 19 Abs. 8
Das Ministerium bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des für Schulen zuständigen Landtagsausschusses die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung sowie zur Festlegung der Förderschwerpunkte und Benennung geeigneter Schulen einschließlich der Beteiligung der Eltern und die Vergabe der Abschlüsse nach Maßgabe des Absatzes 4.

Es erscheint fraglich, ob die wesentlichen Grundzüge des Verfahrens nicht, um dem Vorbehalt des Gesetzes zu genügen (vgl. schon die Ausführungen oben), durch den Parlamentsgesetzgeber zu regeln sind (s. Bericht des MSW über die Evaluierung des Schulgesetzes vom 15.12.2011).

§ 20 Abs. 2
Sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen.

In Verbindung mit § 20 Abs. 1 wird entsprechend dem Beschluss des Landtags vom 1.12.2010 mit dem Elternwahlrecht das Parallelsystem festgeschrieben. Es steht indes zu befürchten, dass das so formulierte „Elternwahlrecht" in kurzer Zeit nicht mehr gewährleistet werden kann. Durch den gleichzeitig vorgelegten Entwurf einer Verordnung zu den Mindestgrößen von Förderschulen (der nicht vom Landtag beraten werden soll – siehe unten unter D.), der die Abschaffung der Ausnahmeregelung des bisherigen § 2 der 6. Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes enthält, wird das Wahlrecht der Eltern in der Praxis ganz erheblich eingeschränkt werden. Viele Förderschulen, insbesondere mit dem Förderschwerpunkt Lernen, wird die vorgesehenen Mindestgrößen erfüllen.

Durch die Abschaffung der Ausnahmeregelung des bisherigen § 2 der 6. Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes wird das Wahlrecht der Eltern in der Praxis erheblich eingeschränkt werden. Beispielsweise werden in der Stadt Hamm drei von vier Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen betroffen sein. Es wird zur Schließung sehr vieler Förderschulen im ganzen Land kommen. (vgl. die geplante Regelung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke). Dies wird zu beträchtlicher Unruhe in der betroffenen Elternschaft und zu großen Konflikten vor Ort führen. Die vermeintlich eingeräumte kommunale Handlungsfreiheit wird gerade an diesem Punkt in besonders augenfälliger Weise de facto durch eine untergesetzliche Landesnorm konterkariert. Die durch diese Vorschrift ausgelöste Notwendigkeit, Förderschulstandorte zusammenzulegen, verlängert vor allem im kreisangehörigen Bereich die Fahrtwege und löst damit unmittelbar beträchtliche Mehrkosten für die Schülerfahrtkostenträger aus. Wir bitten daher, diese Regelung zu überdenken. Zumindest aber ist die Einräumung entsprechend großzügiger Übergangsfristen zwingend erforderlich (ausführlicher zur Regelung der Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke unter D.)

§ 20 Abs. 4
In besonderen Ausnahmefällen kann die Schulaufsichtsbehörde abweichend von der Wahl der Eltern die allgemeine Schule anstelle der Förderschule oder die Förderschule anstelle der allgemeinen Schule als Förderort bestimmen. Dies setzt voraus, dass die personellen und sächlichen Voraussetzungen am gewählten Förderort nicht erfüllt sind und auch nicht mit vertretbarem Aufwand erfüllt werden können. Die Schulaufsichtsbehörde legt die Gründe dar und gibt den Eltern die Gelegenheit, sich zu der beabsichtigten Entscheidung zu äußern. Gleichzeitig informiert sie über weitere Beratungsangebote.

Hier besteht Klarstellungsbedarf hinsichtlich der Zuständigkeit der Schulaufsichtsbehörde. Hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit wird vorgeschlagen, auf den Wohnort der Schülerin/des Schülers abzustellen. Als sinnvoll wird angesehen, die Zuständigkeit für Schüler/innen der Primarstufe den staatlichen Schulämtern und für Schüler/innen ab der Sekundarstufe I einschließlich des Übergangs von der Primar- in die Sekundarstufe I den Bezirksregierungen zuzuordnen. Da die Bezirksregierung die Dienstaufsicht (damit auch den Personaleinsatz) für die Hauptschulen wahrnimmt und nicht in allen Städten und Gemeinden alle Schulformen der Sekundarstufe I vorgehalten werden, ist es geboten, die Organisation des Gemeinsamen Lernens in der Sekundarstufe I in eine Hand zu legen.

§ 20 Abs. 5
Die Schulaufsichtsbehörde richtet Gemeinsames Lernen mit Zustimmung des Schulträgers an einer allgemeinen Schule ein, es sei denn, die Schule ist dafür personell und sächlich nicht ausgestattet und kann auch nicht mit vertretbarem Aufwand dafür ausgestattet werden.

Mit einer qualitätsvollen Umsetzung der VN-BRK und der Sicherstellung des Menschenrechts auf Teilhabe für alle Schüler/innen ist der hier vorgesehene Ressourcenvorbehalt dem Grunde nach nicht vereinbar. Der in § 20 Abs. 5 vorgesehene Ressourcenvorbehalt darf nicht mit dem progressiven Realisierungsvorbehalt der VN-BRK, den diese ausdrücklich zulässt, verwechselt werden. Die Kommunen werden die notwendigen und umfänglichen Leistungen nur mit Hilfe eines Belastungsausgleichs des Landes erbringen können.

Ferner stellt sich die Frage nach der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „vertretbarer Aufwand." Dieser kann nur in Abhängigkeit von örtlichen und damit auch Haushalts-Verhältnissen bestimmt werden. Dies dürfte – wie bereits ausgeführt – zu unterschiedlichen Ausstattungsentscheidungen führen, mit der Folge, dass die Ausübung des menschenrechtlich fundierten Anspruchs auf inklusives Lernen standortabhängig sein wird, jedenfalls aber die Prämisse, dass eine Förderung nicht schlechter als im derzeitigen System sein darf, massiv in Frage gestellt. Gerade hier ist der Gesetzgeber verpflichtet, dem Vorbehalt des Gesetzes dadurch zu genügen, dass er im Wesentlichen regelt, wann ein Aufwand als noch vertretbar anzusehen ist. Schüler, Eltern, Kommunen dürfen nicht darauf verwiesen werden, dass diese essentiellen Fragen ggf. erst nach vielen Jahren durch eine verwaltungsgerichtliche Kasuistik zufriedenstellend beantwortet werden können.

Schließlich sollte in § 20 Abs. 5 ermöglicht werden, dass mehrere Schulträger gemeinsam Angebote Gemeinsamen Lernens einrichten können. Insbesondere sollte eine gebietsgrenzenübergreifenden Zusammenarbeit und eine Zusammenarbeit mit den Landschaftsverbänden als Trägern von Förderschulen ermöglicht werden. Insoweit ist unbedingt eine Konkordanz mit den Regelungen über die Mindestgrößen von Förderschulen (vgl. dazu unten C) herzustellen.

§ 20 Abs. 6
Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot können Schulträger mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde allgemeine Schulen als Schwerpunktschulen bestimmen. Eine solche Schule umfasst über die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung hinaus weitere Förderschwerpunkte, mindestens aber einen weiteren Förderschwerpunkt. Die Schwerpunktschule unterstützt andere Schulen im Rahmen der Zusammenarbeit nach § 4.

Die Einrichtung von Schwerpunktschulen (ob, welche, wie viele und wo?) wird in die Entscheidungsmacht der Schulträger gelegt. Während die Idee von Schwerpunktschulen als Durchgangsstadium zu einer vollständigen Inklusion für den Bereich der größeren Schulträger unter pragmatischen Gesichtspunkten durchaus schlüssig erscheint, sind die Konsequenzen für ländlich strukturierte Gebiete nicht zu Ende gedacht.

Anders als bei einer großen Stadt sind hier in der Regel verschiedene Schul- und Kostenträger betroffen. Ein kleiner Schulträger im ländlichen Raum muss aber zwangsläufig damit rechnen, dass er de facto die inklusive Beschulung für ein über seinen räumlichen Zuständigkeitsbereich hinausgehendes Umfeld mit übernehmen muss. Mit der Anerkennung des Status einer Schwerpunktschule (und dem damit verbundenen Signal, für die Aufnahme von Schülern mit Lernbehinderung, emotionalen und sozialen Störungen und mindestens einer weiteren Behinderungsart gerüstet zu sein) wird die Schulaufsicht die betreffende Schule stets bei den Empfehlungen für eine inklusionsgeeignete allgemeine Schule „berücksichtigen". Dies gilt umso mehr, wenn sich wohnortnähere Alternativen nicht anbieten. Wegen des Rechtsanspruchs der Eltern auf Nennung wenigstens einer allgemeinen Schule wird der Aufsicht gar nichts anderes übrig bleiben, als die Schwerpunktschule bis zur Erschöpfung sämtlicher Kapazitätsgrenzen in Anspruch zu nehmen.

Für einen einzelnen Schulträger wird es aber kaum leistbar sein, die inklusive Beschulung für das gesamte Umfeld auch von Nachbarkommunen zu übernehmen. Alleine der (bereits heute ohne ausgebaute Inklusion konfliktträchtige) Bereich der Schülerfahrkosten wird erhebliche, im Falle der Notwendigkeit von Einzeltransporten sogar exorbitante zusätzliche Kosten für den Träger einer Schwerpunktschule nach sich ziehen. Insoweit ist der Gesetzentwurf zu wenig ausgereift und löst die sich unmittelbar im Kontext von Schwerpunktschulen stellenden Fragen nicht. Die vorgeschlagene Regelung bietet zusammen mit der geltenden Schülerfahrtkostenverordnung keinen Anreiz, eine Schwerpunktschule einzurichten. Die kommunalen Spitzenverbände empfehlen dem Land dringend, im Hinblick auf die Lösung der Probleme gemeinsame Überlegungen zu Verfahrens- und Kostenausgleichsregelungen anzustellen.

§ 37 Abs. 3
Kinder und Jugendliche mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung können, wenn das Bildungsziel in anderer Weise nicht erreicht werden kann und Hilfen nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches erforderlich sind, auf Vorschlag des Jugendamtes und mit Zustimmung der Eltern durch die Schulaufsichtsbehörde auch in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht werden und dort ihre Schulpflicht erfüllen. Verweigern die Eltern ihre Zustimmung, so ist eine Entscheidung nach § 1666 des Bürgerlichen Gesetzesbuches herbeizuführen.

Es sollte bei der neuen Formulierung deutlich werden, welche Verpflichtungen die Schulaufsicht hat. Falls es intendiert ist, dass von Kindern, die in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht sind, die Schulpflicht – nach entsprechender Genehmigung durch die Schulaufsicht – in diesen Einrichtungen erfüllt wird, darf sich das Land in diesen Fällen seiner schulrechtlichen Finanzverantwortung nicht entziehen.

§ 46 Abs. 4
Die Schulleiterin oder der Schulleiter kann im Einvernehmen mit dem Schulträger die Zahl der in die Klasse 5 einer Schule der Sekundarstufe I oder mit Sekundarstufe I aufzunehmenden Schüler/innen begrenzen, wenn

1. *ein Angebot für Gemeinsames Lernen (§ 20 Abs. 2) eingerichtet wird,*
2. *rechnerisch pro Parallelklasse mindestens zwei Schüler/innen mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufgenommen werden und*
3. *im Durchschnitt aller Parallelklassen der jeweilige Klassenfrequenzrichtwert nach der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG nicht unterschritten wird.*

Die Vorschriften zu den Klassengrößen der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG bleiben unberührt.

Zunächst ist die Begrenzung der Vorschrift auf den Bereich der Sekundarstufe I unverständlich. Im Bereich der Primarstufe besteht dieselbe Problemlage.

Die Herabsetzung der Aufnahmekapazität gem. § 46 Abs. 4 sollte nicht als „Änderung einer Schule" im Sinne von § 81 Abs. 2 SchulG gelten, die ein zeitaufwändiges Genehmigungsverfahren durch die Obere Schulaufsicht auslöst.

Zu beachten ist, dass die Möglichkeit, die Zahl der Schüler/innen zu begrenzen, nur dann vorliegen wird, wenn rechnerisch pro Parallelklasse mindestens zwei Schüler/innen mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufgenommen werden. Durch die Neuregelung des Feststellungsverfahrens im Rahmen des § 19 Abs. 5 des Gesetzentwurfs wird es aber nur noch in den seltensten Fällen dazu kommen, dass Schüler/innen festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf haben werden. Sie scheiden somit sowohl für eine Doppelzählung bei der Lehrerzuweisung wie auch bei der Möglichkeit der Herabsetzung der Aufnahmekapazität nach § 46 Abs. 4 aus.

Zu dem in der Begründung dargestellten Berechnungsbeispiel (vierzügige Gesamtschule) ist anzumerken, dass bei der ermittelten Schülerzahl von 112 dann (mindestens) 8 Schüler/innen mit dem Unterstützungsbedarf, z. B. im Förderschwerpunkt Lernen, aufgenommen werden. Das führt dann im Ergebnis dazu, dass die Aufnahmekapazität für Schüler/innen ohne Unterstützungsbedarf von 120 auf 104 sinkt.

Die vorgesehene Regelung in § 46 Abs. 4 Ziffer 3 führt zu einer Vergrößerung der Parallelklassen zugunsten der Klasse(n) mit Gemeinsamen Lernen, wie auch aus dem Beispiel in der Gesetzesbegründung deutlich wird. Dieses dürfte von den Eltern der Kinder in den großen Klassen als benachteiligend empfunden werden. Es widerspricht auch den Aussagen des Landes, die Inklusion unter Nutzung von „Demografiegewinnen" mit besserer Lehrer-Schüler-Relation umzusetzen. Ziffer 3 sollte deshalb wie folgt lauten:

*„3. Im Durchschnitt aller **anderen** Parallelklassen der jeweilige Klassenfrequenzrichtwert(…) nicht unterschritten wird."*

Eine reduzierte Größe einer Klasse mit gemeinsamem Lernen auch unterhalb des Klassenfrequenzrichtwertes dürfte durch diese Änderung die automatische Konsequenz sehr großer Parallelklassen vermeiden.

In Städten wie Köln, Bonn und Düsseldorf mit steigenden Schülerzahlen wird es regional schwierig bis nicht möglich sein, an einzelnen Schulen die Klassengrößen entsprechend im Durchschnitt zu reduzieren, ohne das zusätzlicher Schulraumbedarf entsteht. Zudem ist eine Herabsenkung der Klassenstärke einer Klasse mit Gemeinsamem Lernen durch Kompensation mit den Klassengrößen anderer Klassen in derselben Schule deshalb nicht umsetzbar, da das Platzangebot bereits heute in einigen Stadtbezirken zu gering ist.

Für die Praxis problematisch ist, dass derzeit die Entscheidungen über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung vielfach erst nach Ablauf des Anmeldeverfahrens getroffen werden. Eine praktikable Durchführung der Aufnahmeverfahren an den Schulen unter Einbeziehung der Schüler/innen mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung setzt aber voraus, dass die Entscheidungen dann bereits getroffen sind. Diesem Erfordernis muss durch entsprechende Verfahrensregelungen und Terminfestlegungen in der AO-SF Rechnung getragen werden.

Die Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG müsste entsprechend angepasst werden, insbesondere was die Bandbreiten zur Klassenbildung angeht (analog den Erfordernissen zum 8. Schulrechtsänderungsgesetz).

§ 132 Abs. 1
Kreise und kreisangehörige Gemeinden als Schulträger können im Gebiet eines Kreises mit Genehmigung der Oberen Schulaufsichtsbehörde vereinbaren, ihre Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung und mit dem Förderschwerpunkt Sprache auch dann aufzulösen, wenn sie die in der Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen bestimmten Schülerzahlen erreichen. Dabei muss gewährleistet sein, dass allein die allgemeine Schule Ort der sonderpädagogischen Förderung ist; § 20 Absätze 2 und 4 und § 78 Abs. 4 sind in diesem Fall nicht anwendbar. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für kreisfreie Städte als Schulträger. Die Rechtstellung der Schulen in freier Trägerschaft bleibt unberührt.

Auch an dieser Vorschrift wird deutlich, dass das Land, das seinerseits der Empfehlung der von ihm beauftragten Gutachter Klemm und Preuß-Lausitz, alle Förderschulen im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen zu schließen, nicht folgt, und die Verantwortung auch insoweit auf die Kommunen verschiebt, um folgenden Diskussionen und Finanzierungsverpflichtungen aus dem Weg zu gehen.

Ferner unterschätzt diese Vorschrift die Schwierigkeiten der Abstimmung der kreisangehörigen Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Eine einheitliche Einigung aller Schulträger auf Kreisebene zur Schließung aller Förderschulen mit den genannten Förderschwerpunkten dürfte aufgrund der verschiedenen Schul- und Kostenträger kaum zu erreichen sein.

§ 132 Abs. 3
Für Schüler/innen mit einem besonders ausgeprägten, umfassenden Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung können öffentliche und freie Schulträger in den Fällen

1. des Absatzes 1 oder

2. des Absatzes 2 bei Auflösung der Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung

mit Genehmigung der oberen Schulaufsichtsbehörde einen schulischen Lernort einrichten. Dieser kann als Teil einer allgemeinen Schule oder als Förderschule geführt werden. Darin werden Schüler/innen befristet mit dem Ziel unterrichtet und erzogen, sie auf die baldige Rückkehr in den Unterricht ihrer allgemeinen Schule vorzubereiten. Die Kinder und Jugendlichen bleiben Schüler/innen der allgemeinen Schule.

Die Koppelung der Einrichtung von schulischen Lernorten mit der Auflösung von Förderschulen wird in Frage gestellt. Auch jenseits der Auflösung von Förderschulen kann es der Errichtung eines regional ausgerichteten Unterstützungssystems für die Allgemeinschulen bedürfen, die sich auf den Weg zur Inklusion machen. Beispielsweise hat die Stadt Köln in ihrem Inklusionsplan für Kölner Schulen ein Umsetzungsmodell entwickelt: In jedem Stadtbezirk soll ein regionales Unterstützungszentrum eingerichtet werden, in dem die Unterstützungsleistungen für allgemeine Schulen mit gemeinsamem Lernen organisiert

werden. Hier sollen all die kommunalen Dienste in gebündelter Weise zugänglich und nutzbar gemacht werden, die wesentlich für die Unterstützung des Inklusionsprozesses sind. Hierbei sollen alle vorhandenen Ressourcen und Netzwerke genutzt werden. Überlegt werden könnte, die vorhandenen Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung geordnet in Unterstützungszentren zu überführen.

Auch im kreisangehörigen Raum löst die Regelung aufgrund der unterschiedlichen Schulträgerzuständigkeiten Probleme aus. So ergibt sich beispielsweise für das Gebiet des Kreises Mettmann, der durch seine vorbildhafte kreisweite Förderschulentwicklungsplanung als Vorreiter anzusehen ist, eine Frage, die für die zukünftige Schullandschaft von zentraler Bedeutung ist: Voraussetzung für die Errichtung eines schulischen Lernorts ist ein Beschluss zur Auflösung aller Förderschulen eines Schulträgers mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung. Im Kreis Mettmann ist es durchaus vorstellbar, eine der beiden Förderschulen für Emotionale und soziale Entwicklung in einen schulischen Lernort umzuwandeln. Die Forderung, dass alle Förderschulen ES geschlossen werden müssen, um schulische Lernorte zu errichten, ist eine kaum überwindbare Hürde. Der Schulträger würde hierdurch verpflichtet, ggf. gut funktionierende Strukturen zu zerschlagen, ohne den Erfolg eines schulischen Lernortes bereits einschätzen zu können. Selbst wenn angenommen wird, dass die Formulierung eine sukzessive Schließung der Förderschulen zulässt, müssen sich Schulträger auf ein Experiment einlassen, dessen Folgen noch nicht in Gänze absehbar sind.

Zudem sollte die vorherige Schließung der Förderschule nicht Voraussetzung für die Errichtung eines schulischen Lernortes sein. Vielmehr sollte das Schulgesetz auch die Möglichkeit eröffnen, eine Förderschule bzw. ein Kompetenzzentrum für sonderpädagogische Förderung in ein Unterstützungszentrum umzuwandeln. Mit einer solchen Formulierung würde klargestellt, dass die Schulleitung und das Kollegium der ehemaligen Förderschule in dem schulischen Lernort verbleiben können. Zudem könnte so ein sanfter Übergang von der (auslaufenden) Förderschule zu einem schulischen Lernort gestaltet werden.

Ferner sollten im Hinblick auf die temporäre Beschulung einzelner Kinder in einer Übergangsphase über den Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung hinaus weitere Förderschwerpunkte zugelassen werden.

2. Art. 2 – Übergangsvorschriften

Abs. 1
Die Regelungen in § 19 Absatz 5 Satz 3 des Schulgesetzes NRW finden nach Maßgabe dieses Gesetzes erstmals Anwendung

1. zum Schuljahr 2014/2015 für Schüler/innen, bei denen erstmals ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung festgestellt wurde oder die eine Förderschule besuchen und in die Klasse 5 einer weiterführenden Schule oder die Eingangsklasse einer gymnasialen Oberstufe wechseln wollen; zum Schuljahr 2015/2016 und zu den darauf folgenden Schuljahren gelten diese Bestimmungen auch für Schüler/innen der jeweils nächsthöheren Klasse,

2. zum Schuljahr 2016/2017 für Schüler/innen der Eingangsklasse eines Berufskollegs;

zum Schuljahr 2017/2018 und den darauf folgenden Schuljahren gilt dies auch für die Schüler/innen der jeweils nächsthöheren Klasse.

Aus Gründen der Gleichbehandlung erscheint es problematisch, dass zunächst nur die Kinder der genannten Eingangsklassen berücksichtigt werden. Hier wird der Bedarf auch für eine Vielzahl von Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in höheren Jahrgängen gesehen, für die ein Wechsel von der Förderschule in eine allgemeine Schule sinnvoll erscheint. Für diese Gruppe von Schüler/innen wäre eine Übergangslösung wünschenswert.

Abs. 2
Der Schulversuch „Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung gemäß § 20 Abs. 5 Schulgesetz NRW" endet mit Ablauf des Schuljahres 2013/2014. Die daran beteiligten Förderschulen werden als Förderschulen fortgeführt.

In Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung (KSF) ist in den letzten Jahren beachtliche Arbeit geleistet worden, die durch die vorgesehene Abschaffung gering geschätzt wird. Mit der Schließung der Kompetenzzentren und einer damit einhergehenden Unmöglichkeit ihrer Weiterentwicklung beraubt das Bestreben zu einem inklusiveren Schulsystem sich wichtiger Orte bzw. Instanzen nach wie vor dringend benötigter sonderpädagogischer Kompetenz in den genannten Bereichen. Insbesondere auch aus Sicht der unteren Schulaufsicht konnten im Laufe des Aufbau- und Entwicklungsprozesses folgende positive Effekte erreicht werden:

- Niederschwelliger Zugang zu sonderpädagogischer Förderung.
- Kooperation der Förderschulen mit allen allgemein bildenden Schulen.
- Gute Vernetzung der Pädagogen und daraus resultierend ein gemeinsames Beratungskonzept, das sich an den Bedarfen des einzelnen Kindes orientiert.
- Flexible Möglichkeiten, den Schulwunsch der Eltern zu realisieren. Clearing- und Diagnostikphasen sind im Konsensfall sowohl in Regelschule als auch an Förderschule ohne AO-SF möglich.
- In allen Regelschulen stehen Sonderpädagogen der KSF als Berater zur Verfügung.

Damit nehmen die KSF eine maßgebliche Rolle auf dem Weg zur inklusiven Schullandschaft wahr: Die Akzeptanz der KSF-Lehrer in der Regelschule sollte genutzt werden, um nach und nach mehr Schulen zum Einstieg in die Förderung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu motivieren. Die flexible Verweildauer der Schüler/innen an der Förderschule ermöglicht größere Spielräume bei der Realisierung der Elternwünsche. Die Förderkonferenzen für die einzelnen Schüler/innen am Ende der Grundschulzeit in den KSF leisten eine wichtige Vorarbeit für die Inklusionsrunde im Schulamt, die die Versorgung der Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf in der SEK I koordiniert.

Mit einer Abschaffung der KSF ist ein Verlust der Qualität der jetzigen Beratungskultur verbunden. Für die Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf entfällt die bis-

her mögliche flexible, auf den jeweiligen Bedarf abgestimmte und unbürokratische Möglichkeit der sonderpädagogischen Förderung an den Förderorten allgemeine Schule oder Förderschule. Letztendlich kann mit dem Verlust dieser Qualitäten ggf. sogar ein Ansteigen der Schülerschaft an den Förderschulen verbunden sein. Der des Weiteren mit der Auflösung der Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung einhergehende Verzicht auf den Arbeitsbereich „Prävention" stellt im Sinne einer angestrebten inklusiven Schullandschaft einen Rückschritt dar.

Es sollten jedenfalls längere Übergangsfristen für den Erhalt der Kompetenzzentren gelten, um die grundlegenden Kooperationen zu verfestigen und in der weiteren Umsetzung der inklusiven Beschulung an die Regelsysteme zu verlagern. Im Sinne eines Übergangsmanagements hin zur inklusiven Schule in dafür vorzuhaltenden Zeiträumen könnten die Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung mit ihren bis jetzt gewachsenen Netzwerken begleitend und unterstützend wirken; möglicherweise auch als Übergangsorte sonderpädagogischer Förderung. Vielleicht ist es auch möglich einen Transformationsprozess zu den nach § 132 Abs. 3 SchulG-Entwurf vorgesehenen schulischen Lernorten zu organisieren.

3. Art. 4 – Inkrafttreten, Berichtspflicht

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2006 durch Art. 1 und 2 wird wissenschaftlich begleitet und ausgewertet. Das Ministerium berichtet namens der Landesregierung dem Landtag darüber bis zum 31. Dezember 2018, der Bericht erstreckt sich auch auf die Veränderung des regionalen Schulangebots (allgemeine Schulen als Orte der sonderpädagogischen Förderung, Schwerpunktschulen, Förderschulen), die Inanspruchnahme der Öffnungsklausel gem. § 132 Abs. 1-3 SchulG NRW und auf die Ausnahmeentscheidungen gem. § 20 Abs. 4 und 5 SchulG NRW. Die Kommunalen Spitzenverbände sind an der Erstellung des Berichts zu beteiligen.

Die im Gesetzentwurf am Ende beigefügte „Evaluierungsklausel", die eine Berichtspflicht des Landes unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorsieht, ist nicht geeignet, die Verletzung des Grundsatzes der Konnexität zu kompensieren. Sie vermag den berechtigten Interessen der Städte und Gemeinden, für die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich mit den erforderlichen Finanzmitteln ausgestattet zu werden, nicht zu entsprechen. Zunächst ist festzustellen, dass in der Formulierung des Gesetzentwurfs zur „Berichtspflicht" von einer Betrachtung der Kosten überhaupt nicht die Rede ist. Dieser Aspekt findet sich erst in der Begründung. Selbst in der Begründung bleibt aber völlig offen, ob überhaupt selbst bei erheblichen festgestellten Mehrkosten eine Kostenbeteiligung oder -erstattung durch das Land vorgesehen ist und ob eine solche rückwirkend oder erst im Anschluss an die besonders investitionsintensiven ersten Jahre der Umsetzung der schulischen Inklusion nach dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz angedacht ist. Die notwendig entstehende erhebliche Unsicherheit der Kommunen über das „ob" und die Höhe einer eventuellen Kostenbeteiligung des Landes nach der Evaluation würde sich gerade in der erheblich investitionsintensiven Anfangsphase der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich unweigerlich negativ auf das Engagement der Schulträger auswirken. Auch sehr inklusionswillige und engagierte Räte und Kreistage brauchen eine klare Entscheidungs-

grundlage. Bemerkenswert ist auch, dass lediglich eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorgesehen ist. Eine ernstgemeinte Evaluation gerade auch unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen auf die Schulträger kann allerdings nur im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden geschehen.

Die im Gesetzentwurf nun enthaltene Evaluierungsklausel (Art. 4 des Entwurfs) ist somit völlig unzureichend.

D. Zum Entwurf für eine Rechtsverordnung über die Größe der Förderschulen und der Schulen für Kranke

I. Regelung muss im Schulgesetz erfolgen

Nach der verfassungsrechtlich allgemein anerkannten Wesentlichkeitstheorie auf der Grundlage des Parlamentsvorbehalts ist es in unserem parlamentarisch-repräsentativ-demokratisch verfassten Staatsaufbau erforderlich, dass die wesentlichen, insbesondere die grundrechtsrelevanten Entscheidungen vom Parlament selbst getroffen werden. Sie können nicht an die Exekutive zur untergesetzlichen Normgebung verwiesen werden. Dies setzt insbesondere auch der Schaffung von Verordnungsermächtigungen Grenzen. Über die Festlegung von Mindestgrößen für Schulen können ganz erhebliche Gestaltungswirkungen in der Schullandschaft herbeigeführt werden. Wie wir bereits mit Schreiben vom 15.05.2013 an die Vorsitzenden der Landtagsfraktionen ausgeführt haben, bestünde mit der nach unserem Kenntnisstand geplanten untergesetzlichen Regelung die erhebliche Gefahr, dass das politisch gewollte (vgl. den Landtagsbeschluss vom 01.12.2010) und mit einem etwaigen Beschluss des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes durch den Landtag auch im Gesetz verankerte Elternwahlrecht in der Praxis dadurch leerlaufen könnte, dass in akzeptabler Entfernung eine Beschulung an einer Förderschule gar nicht mehr möglich wäre. Eine solche faktisch sehr weitreichend steuernde Regelung von erheblicher Tragweite für die Schulwahlmöglichkeiten für Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen muss daher aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Parlament selbst getroffen werden. Für die anderen Schulformen werden diese Festlegungen auch direkt im parlamentarisch beschlossenen Schulgesetz (vgl. § 82) geregelt. Warum ausgerechnet nur für die Förderschulen eine solche Regelung nicht so wichtig sein und daher eine Rechtsverordnung sogar ohne Zustimmung des Ausschusses ausreichen sollte, ist nicht nachvollziehbar. Die derzeitige nur aus historischen Gründen zu erklärende Verordnungsermächtigung in § 82 Abs. 10 SchulG ist daher nach unserer Auffassung als verfassungswidrig zu qualifizieren. Im Zuge der Überarbeitung des Schulgesetzes durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sollte der Landtag daher auch an dieser Stelle die dringend nötige Anpassung vornehmen und auch für die Förderschulen seiner parlamentarischen Verpflichtung nach der Wesentlichkeitstheorie nachkommen und die Mindestgröße selbst bestimmen. Wir schlagen daher vor, den Regelungsinhalt des § 1 der geplanten Verordnung vollständig in § 82 Abs. 10 des Schulgesetzes zu übernehmen. Die Übergangsvorschriften des § 2 der Verordnung können in Art. 2 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes eingearbeitet werden.

II. Gewährleistung von Flexibilität für die Schulentwicklungsplanung

Es ist der erklärte politische Wille der Landesregierung, dass einerseits in Zukunft die allgemeine Schule der Regelförderort für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sein soll, aber andererseits die Förderschulen als solche nicht landesseitig abgeschafft, sondern das Elternwahlrecht erhalten bleiben soll (vgl. nochmals den Landtagsbeschluss vom 01.12.2010). Klar ist, dass jede Schule in NRW eine gewisse Mindestgröße braucht, um ihrem Bildungsauftrag nachzukommen. Damit dennoch das Elternwahlrecht erhalten bleibt und tatsächlich eine freie Entscheidung über den Förderort der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung möglich ist, bedarf es aber klug gewählter bzw. definierter Mindestgrößen, eines tauglichen Instrumentariums um gebietskörperschaftenübergreifende Verbundlösungen zu ermöglichen und Öffnungsklauseln für die wenigen Fälle, in denen, trotz erheblicher Anstrengungen der Schulträger, eine Förderschule nicht in zumutbarer Entfernung erreichbar ist.

III. Sinnvolle Übergangsregelungen

Die geplanten Veränderungen im 9. Schulrechtsänderungsgesetz und in der Rechtsverordnung über die Größe der Förderschulen und der Schulen für Kranke bringen einen erheblichen Anpassungsbedarf für die kommunalen Schullandschaften mit sich. Die daraus folgenden notwendigen Umstrukturierungsprozesse erfordern einen großen Abstimmungsaufwand mit allen am Schulleben in einer Kommune Beteiligten und mit den Nachbarstädten/-gemeinden, den Kreisen und ggf. auch zwischen mehreren Kreisen und kreisfreien Städten. Schulfachlich und schulpolitisch gut durchdachte und tragfähige Lösungen benötigen den erforderlichen Vorbereitungszeitraum. Auch wenn schon heute viele Schulträger von sich aus über die künftige Beschulung ihrer Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen in den Allgemeinen Schulen und in Förderschulen nachdenken und ggf. mit anderen nach passenden Lösungen suchen und zu erwarten ist, dass keine Kommune die notwendigen Prozesse nach In-Kraft-Treten einer neuen Regelung zur Mindestgröße der Förderschulen und der Schulen für Kranke hinauszögern wird, erfordern die dann stattfinden Planungs- und Abstimmungsverfahren passend bemessene Übergangszeiten. Dies gilt umso mehr, als im Jahr 2014 in Nordrhein-Westfalen Kommunalwahlen durchgeführt werden und es einer guten demokratischen Tradition entspricht, die politische Willensäußerung des Volkes nicht durch „Schaffung vollendeter Tatsachen" in Folge eines unnötigen Zeitdrucks zu präjudizieren.

Die jüngste sehr deutliche Kritik des Landesrechnungshofes an klaren Vollzugsdefiziten der Landesverwaltung darf nicht zu einem unangemessenen und unzweckmäßigen Zeitdruck auf die kommunalen Schulträger führen. Die Verantwortung für die seit vielen Jahren mangelnde Umsetzung der bisherigen Regelungen liegt bei der Schulaufsicht des Landes. Durch das sehr lange bewusste Akzeptieren des Status-Quo der Förderschullandschaft ist ein Vertrauensschutz für Schüler/innen, Eltern, Lehrer/innen und Schulträger entstanden, der nicht durch übereilte Gegensteuerungen verletzt werden darf. Hier erscheint ein Übergangszeitraum von mindestens drei Jahren erforderlich und geeignet, um einerseits geordnete Schulentwicklungsplanung und -umsetzung zu ermöglichen und andererseits das

Greifen der neuen Regelungen nicht zu lange hinauszuschieben. Erst danach dürfen neue Mindestvorgaben verbindlich werden.

Ein solcher Übergangszeitraum wird neben den schulorganisatorischen Planungen zudem auch dringend erforderlich sein, um die pädagogischen Konzepte der allgemeinen Schulen an die inklusive Beschulung nachhaltig anzupassen und dort einen Wechsel zu einem individuell schülerorientierten Lehrkonzept zu sichern.

E. Abschließendes Fazit

Eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzentwurfs, die erforderliche Einbeziehung der Qualitäts- und Ressourcenfragen, die gesetzliche Regelung der Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke und die Anerkennung der grundsätzlichen Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des Art. 24 der VN-BRK durch das nordrhein-westfälische Schulgesetz halten wir für unumgänglich.

Für den Fall einer Weiterverfolgung des jetzt eingeschlagenen Weges der Umsetzung ist ein Scheitern der schulischen Inklusion sowie ein Vertrauensverlust auf Seiten der Schüler/innen, Eltern, Lehrer/innen, weiteren beteiligten Berufsgruppen und der Kommunen zu befürchten.

Köln und Düsseldorf am 21. Mai 2013

Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag Nordrhein-Westfalen

LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Ministerium für
Schule und Weiterbildung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Staatssekretär Ludwig Hecke
40190 Düsseldorf

Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Abteilung 3
40190 Düsseldorf

vorab per mail an:
esther.rausch@msw.nrw.de

Ansprechpartner:

Klaus Hebborn, Städtetag NRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-170
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail: klaus.hebborn@staedtetag.de

Reiner Limbach, Landkreistag NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-200
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5200
E-Mail: reiner.limbach@lkt-nrw.de

Claus Hamacher, Städte- und Gemeindebund NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-220
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail:
claus.hamacher@kommunen-in-nrw.de

Datum: 24.10.2012

Aktenzeichen: 40.10.43.3 Li/Ho

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)
Ihr Schreiben vom 19.09.2012 zur Einleitung eines Beteiligungsverfahrens gemäß § 7 KonnexAG

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Hecke,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 19.09.2012 und nehmen unter Bezug auf unseren nachfolgenden weiteren Schriftwechsel wie folgt zu den konnexitätsrechtlichen Aspekten des Gesetzentwurfs Stellung.

In dem genannten Schreiben führen Sie auf Seite 2 aus, dass der Gesetzentwurf nicht zur Übertragung einer neuen oder zu einer im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG) wesentlichen Veränderung einer bereits bestehenden Aufgabe führe und daher ein Belastungsausgleich nach dem KonnexAG nicht in Betracht komme.

Diese Auffassung des Ministeriums für Schule und Weiterbildung zum (Nicht-)Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des in Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung gewährleisteten Konnexitätsgebots teilen die kommunalen Spitzenverbände aus den nachfolgend unter (A.) dargestellten Gründen ausdrücklich nicht.

Wenn aber das Konnexitätsgebot Anwendung findet, dann hat dies zwingende Konsequenzen auch für die Einhaltung einer bestimmten, in Art. 78 Abs. 3 Satz 5 der Landesverfassung bereits angelegten und im KonnexAG näher beschriebenen Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens, die wir vorliegend ebenfalls verletzt sehen (B.). Ein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Beteiligungsverfahren wurde, wie bereits im Schreiben vom 02.10.2012 ausgeführt, noch nicht eingeleitet, da der Gesetzentwurf nicht, wie vorgeschrieben (§ 7 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG) „gem. § 6“, also samt Kostenfolgeabschätzung übermittelt wurde. Dies bedeutet insbesondere, dass eine vierwöchige Stellungnahmefrist des § 7 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG noch nicht begonnen hat.

A. Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (Entwurf)

Anders als vom Land angenommen führt der Gesetzesentwurf zu einer nach Art 78 Abs. 3 LV konnexitätsrelevanten Übertragung einer neuen Aufgabe bzw. einer wesentlichen Änderung einer bereits bestehenden Aufgabe und in der Folge zu einer wesentlichen, vom Land finanziell auszugleichenden Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne des KonnexAG.

1.Keine „langjährige Tradition“ der inklusiven Beschulung

In der Begründung des Gesetzentwurfs stützt sich die angeblich fehlende Konnexitätsrelevanz hauptsächlich auf die Argumentation, dass in Nordrhein-Westfalen bereits eine „langjährige Tradition Gemeinsamen Lernens“ von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung bestünde und daher keine Aufgabenübertragung bzw. Aufgabenänderung im Sinne des KonnexAG vorläge. Richtig ist jedoch, dass es keine „langjährige Tradition des Gemeinsamen Lernens“ in NRW gibt. Nach der derzeitigen Gesetzeslage besteht zwar die Möglichkeit, Kinder mit Behinderung **integrativ** in der allgemeinen Schule zu beschulen (§ 20 Abs. 7, 8 SchulG), dabei handelt es sich jedoch um etwas qualitativ deutlich anderes als ein „Gemeinsames Lernen“ im Rahmen des von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention eingeleiteten Paradigmenwechsels hin zur schulischen **Inklusion.**

Ferner führt das 9. Schulrechtsänderungsgesetz zu einer Umkehr des Regel-Ausnahmeverhältnisses, indem § 2 Abs. 5 und § 20 Abs. 4 des Entwurfes bestimmen, dass sonderpädagogische Förderung in der Regel in der allgemeinen Schule stattfindet (inklusive Bildung). Aus dem Gegenschluss zu § 20 Abs. 6 der Entwurfsfassung folgt, dass nunmehr alle Schülerinnen und Schüler der Förderbereiche Lernen, Sprache und emotionale und soziale Entwicklung in der allgemeinen Schule unterrichtet werden sollen. Allein schon diese Fördergruppen machen 70% der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf aus. Aufgrund des Gesetzesentwurfs wird somit eine Inklusionsquote von mindestens

70% angestrebt, zuzüglich der an Schwerpunktschulen inklusiv zu beschulenden Schülerschaft. Im Schuljahr 2009/2010 (Zeitpunkt des Inkrafttretens der UN-Behindertenrechtskonvention) betrug der Inklusionsanteil in NRW hingegen lediglich 15,5 % (vgl. Gutachten Professor Dr. Klemm „Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland“, S. 34).

Die Begründung des MSW zum Referentenentwurf, dass „eine langjährige Tradition des Gemeinsamen Lernens fortgeschrieben“ werde, dient offensichtlich nur dem Zweck, die Konnexitätsrelevanz zu verneinen und steht in diametralem Widerspruch zu sonstigen Äußerungen der Landesregierung. So wurde von Landesseite mehrfach selbst betont, dass es sich bei der Schaffung eines inklusiven Schulsystems um einen „Paradigmenwechsel“ handele (so der Beitrag von Schulministerin Sylvia Löhrmann, *Auf dem Weg zur Inklusion – eine „Kultur des Behaltens“*, Homepage des MSW). Des Weiteren heißt es auf der Homepage des MSW in dem Beitrag *„Schritt für Schritt zur inklusiven Schule“*, dass NRW erst auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem sei, in dem Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam lernen. Auch wird seitens der Landesregierung in dem Aktionsplan zur Inklusion auf S. 198 eingeräumt, dass ein inklusives Bildungssystem, in vielen Ländern – auch in Nordrhein-Westfalen – in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu den bisherigen schulrechtlichen Grundlagen steht. Sogar auf Seite 9 der Begründung zum Referentenentwurf heißt es, „gegenüber der bisherigen Rechtslage wird das Gemeinsame Lernen […] zum gesetzlichen Regelfall“. Die Entwurfsbegründung geht also offensichtlich in den inhaltlichen Teilen selbst davon aus, dass nicht eine Tradition des Gemeinsamen Lernens fortgeschrieben, sondern ein Gegensatz zu dem bisher geltenden integrativen System geschaffen wird. Die Landesregierung geht mithin selbst nicht von einer „langjährigen Tradition des Gemeinsamen Lernens“ aus, solange sie sich mit inhaltlichen und nicht mit Kostenfragen auseinandersetzt.

Anders als von der Landesregierung behauptet, ist nach der geltenden Gesetzeslage auch nicht die allgemeine Schule der Regelförderort von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung. Eine derartige Priorität der allgemeinen Schule kann gerade nicht aus § 20 Abs. 1 SchulG entnommen werden, da aus der bloßen Aufzählung der Ziffern kein Stufenverhältnis, im Sinne eines Vorrangs der allgemeinen Schule als Regelförderort abgeleitet werden kann. Dies ergibt sich bereits aus einem direkten Vergleich mit den weiteren Absätzen des § 20 SchulG; hier sind der integrative Unterricht und der gemeinsame Unterricht erst in den letzten Absätzen geregelt, wohingegen die Regelungen zu den Förderschulen vorangestellt sind. Überdies ergibt sich auch aus der vor Geltung der UN-Konvention festgestellten Inklusionsquote von 15,5%, dass bisheriger Regelförderort auch aus empirischer Sicht jedenfalls nicht die allgemeine Schule war.

Das inklusive Schulsystem stellt gegenüber dem integrativen Schulsystem für den Schulträger überdies eine wesentliche Änderung im Hinblick auf das Einrichtungsverfahren dar. Integrative Beschulung kann gem. § 20 Abs. 7 und 8 SchulG nur mit Zustimmung des Schulträgers eingerichtet werden, wenn die Schule dafür personell und sächlich ausgestattet ist. Demgegenüber besteht bei der inklusiven Beschulung gem. § 20 Abs. 3 des Referentenentwurfs die Verpflichtung des Schulträgers, die personellen und sächlichen Voraussetzungen überhaupt erst zu schaffen. Dies ist ein gravierender Unterschied, da dem Schulträger nunmehr durch Landesgesetz eine „Errichtungsverpflichtung“ auferlegt wird.

Weiterhin nimmt der Referentenentwurf beim Recht der Schule zur Einleitung des Verfahrens auf Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs eine massive Änderung gegenüber der bisherigen Gesetzeslage vor. Der Referentenentwurf sieht vor, dass ein Antragsrecht der Schule bezüglich des Förderschwerpunktes Lernen erst nach Vollendung des 3. Schuljahres bis zur Vollendung des 6. Schuljahres bestehen soll. Bezüglich des Förderschwerpunktes emotionale und soziale Entwicklung soll ein Antragsrecht der Schule nur bestehen, wenn eine Selbst- oder Fremdgefährdungstendenz bei der Schülerin oder dem Schüler vorliegt. Selbst- oder Fremdgefährdung ist aber nicht gleichzusetzen beispielsweise mit erheblichen Beeinträchtigungen des Unterrichts – es stellt erkennbar eine wesentlich höhere Hürde auf.

In allen anderen Fällen kann ein Antrag nur unter den engen Voraussetzungen des § 19 Abs. 7 Nr. 1 des Referentenentwurfs gestellt werden. Wenn man an dieser Stelle zusätzlich den Umstand berücksichtigt, dass in der Vergangenheit nur etwa 5% (!) der Feststellungsverfahren von den Eltern eingeleitet wurden, dann liegt die Erwartung nahe, dass künftig bei einer wesentlichen Anzahl von Schülerinnen und Schülern der sonderpädagogische Förderbedarf – vor allem in den Bereichen Lernen und emotionale und soziale Entwicklung - erst gar nicht festgestellt wird, obwohl sich die tatsächlichen Verhältnisse und Unterstützungsbedarfe durch diesen schwerwiegenden Wandel des Feststellungsverfahrens nicht verändern. Im Ergebnis wird diese Regelung im Wege einer „Dekategorisierung“ unmittelbar dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigten Schülerinnen und Schüler als solche nicht mehr statistisch erfasst werden und dann auch an der „Doppelzählung“ bezüglich der Lehrerstellenzuweisung nicht teilnehmen werden. Mittelbar wird das zur Folge haben, dass dieser Mangel an Unterstützung über kommunales Personal (Schulpsychologen, Schulsozialarbeiter etc.) aufgefangen werden muss.

Die Implementierung eines Schulsystems, in dem die allgemeine Schule der Regelförderort für mindestens 70% der Schülerschaft mit Förderungsbedarf sein soll, führt sehr wohl zu einer

Erweiterung einer bestehenden Aufgabe im Sinne des KonnexAG (vgl. Gutachten von Professor Dr. Höfling, Rechtsfragen der Umsetzung von Artikel 24 der UN-BRK in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Konnexitätsproblematik, S. 95). Wie Professor Dr. Höfling in seinem Gutachten feststellt, treffen den Schulträger durch die Implementierung des inklusiven Schulsystems nunmehr erhebliche qualitative Zusatzanforderungen – oder in den Worten des § 2 Abs. 4 KonnexAG: Den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung werden geändert. Im Übrigen lässt sich aus § 2 Abs. 4 Satz 2 KonnexAG der Umkehrschluss entnehmen, dass auch mengenmäßige Änderungen, die die Aufgabenwahrnehmung wesentlich berühren, als Aufgabenänderung zu qualifizieren sind. Dass eine Inklusionsquote von 70 % oder wie in den Materialien zur UN-Behindertenrechtskonvention genannten 80 bis 90 % (im Gegensatz zu der bisherigen Inklusionsquote von 15%) eine derartige wesentliche quantitative Erweiterung darstellt, kann ernsthaft nicht in Zweifel gezogen werden (so Höfling, a.a.O., S. 95).

2. „Schaffung gesetzlicher Standards“

Der Landesgesetzgeber verneint das Vorliegen einer Konnexitätspflicht darüber hinaus mit der Begründung, dass durch den Referentenentwurf keine gesetzlichen Regelungen bezüglich der den Vollzug prägenden Anforderungen/Standards (etwa zur räumlichen Situation oder zu Assistenzpersonal) vorgesehen sind.

Zwar ist zutreffend, dass von der Landesregierung – wohl um eine Diskussion über Kostenfolgen zu vermeiden – gesetzliche Standards hinsichtlich der Ausstattung nicht ausdrücklich aufgezählt werden. Dennoch werden solche Standards sehr wohl über die Regelung des § 79 SchulG gesetzt.

Gemäß § 79 SchulG sind die Schulträger verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen und zu unterhalten, sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal und eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Durch die Neuerungen im Referentenentwurf ändert sich nunmehr der Umfang dessen, was „erforderlich“ sein wird, um das Ziel des ordnungsgemäßen Unterrichts zu erreichen. Da nach dem Referentenentwurf grundsätzlich nur noch gemeinsamer Unterricht ordnungsgemäßer Unterricht i.S.d. § 79 SchulG ist, werden für den Schulträger über den unbestimmten Rechtsbegriff der „Erforderlichkeit“ de facto neue gesetzliche Standards gesetzt.

3. „Zurechnung fremder Verursachungsbeiträge“

Das Land verneint die Geltung des Konnexitätsprinzips auch mit der Begründung, dass dem Land fremde Verursachungsbeiträge nicht zugerechnet werden könnten, wie sie etwas aus dem Elternwahlrecht oder den Entscheidungen des Schulträgers im Rahmen seiner Schulentwicklungsplanung, zur Einrichtung Angebote Gemeinsamen Lernens und zur Errichtung von Schwerpunktschulen resultierten.

Diese „Verursachungsbeiträge“ sind dem Land aber sehr wohl zuzurechnen, da dieses diese Verursachungsbeiträge durch die Art und Weise der Ausgestaltung des Referentenentwurfes „induziert“ hat. Diese staatliche Induzierung ist der maßgebliche Anknüpfungspunkt für die nach dem Konnexitätsgebot erforderliche Zurechnung. Ferner ist hinsichtlich der kommunalen Zustimmungsvorbehalte und Entscheidungsspielräume der kommunalen Schulträger darauf hinzuweisen, dass diese formal zwar eingeräumt sind, in Wahrheit in Anbetracht der auch von der Landesregierung massiv vorangetriebenen Nachfrage nach inklusivem Unterricht und der durch die UN-Behindertenrechtskonvention bestärkten Erwartungen der Eltern und Kinder keinerlei substantielle Optionen eröffnen (Gutachten von Professor Dr. Höfling, Rechtsfragen der Umsetzung von Artikel 24 der UN-BRK in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Konnexitätsproblematik, S. 58 ff.).

4.Finanzielle Mehrbelastung der Kommunen

Anders als von der Landesregierung angenommen, führen die Regelungen des Referentenentwurfs auch zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen.

Voranstellend nochmals zu betonen ist jedoch zunächst, dass es gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG Sache des Landes ist, im Rahmen einer Prognose die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastung zu schätzen und diese Ermittlungen schriftlich zu dokumentieren (Kostenfolgeabschätzung, § 3 Abs. 2 KonnexAG), vgl. hierzu auch die Ausführungen unter (B.). Die kommunalen Spitzenverbände bieten insoweit auch die in Ihren Möglichkeiten liegende Unterstützung an.

Die Äußerung der Landesregierung, dass durch die Aufgabenübertragung keine Mehrkosten auf kommunaler Seite entstünden, können nicht nachvollzogen werden. Eine Kostenbelastung ist nur dann nicht wesentlich ist, wenn eindeutig ist, dass eine Bagatellschwelle nicht überschritten ist (so in der

Begründung zur Verfassungsänderung, LT-Drs. 13/5515, S. 20; übereinstimmend LT-Drs. 13/4424, S. 11; Höfling, s.o., S. 103). In der Begründung zum KonnexAG wird ausgeführt, dass die „Schwelle der wesentlichen Belastung (…) im Regelfall als überschritten angesehen werden“ könne, „wenn die geschätzte jährliche (Netto-)Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner“ liege (LT-Drs. 13/4424; S. 14). Dies bedeutet landesweit ca. 4,5 Millionen Euro. Ernsthaft kann aber nicht in Zweifel gezogen werden, dass durch die Umsetzung des Entwurfes zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz auf die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände diese Schwelle überschritten werden wird.

Auch der von der Landesregierung in Anspruch genommene Gutachter, Professor Dr. Klaus Klemm kommt zu dem Ergebnis, dass es wohl erforderlich sein wird, Schulgebäude zu erweitern und umzurüsten. Dem Gutachter zufolge beschränken sich die damit verbundenen Baumaßnahmen nicht lediglich darauf, Barrierefreiheit herzustellen, sondern erfordern auch die Bereitstellung von Therapieräumen, von Rückzugsräumen oder die Installierung sanitärer Spezialräume, (vgl. Gutachten von Professor Dr. Klemm „Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland“, S. 14). Auch ist sowohl nach dem o.g. Gutachten von Professor Dr. Höfling als auch nach Einschätzung unserer Mitglieder, mit erheblichen Kosten für die kommunale Familie zu rechnen.

Der im Auftrag des Landschaftsverbands Rheinland aktuell vorgelegte Abschlussbericht der Universität Würzburg zu den Qualitätsbedingungen schulischer Inklusion für Kinder und Jugendliche mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung (http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/schulen/integrativer-unterricht/hintergrundinfos_1/dokumente_115/forschungsbericht_uni_wuerzburg_zwei_fertig.pdf) beschreibt für diese Förderschüler die Bedingungen und Erfordernisse einer gelingenden schulischen Inklusion. Er beruht auf einer umfassenden Literaturanalyse und einer qualitativen Interviewstudie sowie einer Fragebogenaktion unter Beteiligung von über 4000 Personen. Danach sind Haltungen und Einstellungen zwar das Fundament schulischer Inklusion. Darüber hinaus wird auf der unterrichtsbezogenen Ebene aber eine möglichst durchgehende Doppelbesetzung, Teamarbeit und sonderpädagogische Fachkompetenzen, eine inklusive Unterrichtsgestaltung sowie kleinere Klassengrößen genannt. Aber auch das therapeutische und pflegerische Angebot, Unterrichtsbegleitungen, baulich-räumliche und sächliche Bedingungen (z.B. angepasste persönliche Hilfsmittel) sind danach Bedingungen für eine gelingende Inklusion. Wohin fehlende personelle und sächliche Unterstützung führt, zeigt ein Blick auf das Nachbarland Hessen: So stand im vergangenen Schuljahr in Hessen ausweislich eines Berichtes der hessischen Kultusministerin an den Hessischen Landtag dem angestrebten gemeinsamen Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Kindern in

Hessen vor allem die fehlende Ausstattung der Schulen im Weg. Insgesamt hätten die Schulämter im vergangenen Schuljahr 260 behinderte Kinder für den Unterricht an Regelschulen abgelehnt. (Berichtsantrag des Abgeordneten Mathias Wagner (Taunus) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Fraktion betreffend Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im gemeinsamen/inklusiven Unterricht.)

Des Weiteren kommt es bei der Feststellung, ob eine „wesentliche Belastung“ vorliegt, nicht darauf an, ob die Implementierung des Modells „inklusive Schule“ bei einzelnen kommunalen Körperschaften eine finanzielle Entlastung bewirken könnte. Schließlich stellt Artikel 78 Abs. 3 Satz 2 LV darauf ab, ob bei den „betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden“ eine wesentliche Belastung durch die Aufgabenerweiterung eingetreten ist. Mit dieser Formulierung hat sich der Verfassungsgesetzgeber explizit gegen eine relativierende Betrachtung entschieden, wonach auf eine Belastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände „in ihrer Gesamtheit“ abgestellt werden sollte (so Höfling, s.o., S. 104). Daher ist unerheblich, ob eine finanzielle Entlastung bei den Landschaftsverbänden, die einen Großteil der bisherigen Förderschulen tragen, eintreten könnte. Anders als von Landesseite angenommen, ist es auch nicht ausreichend, einen kommunalen Finanzausgleich über das Gemeindefinanzierungsgesetz zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht zu stellen. Durch ein derartiges Vorgehen kann die Konnexitätspflicht nicht umgangen werden, vielmehr werden die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs und des Konnexitätsgebots bei einer derartigen Argumentation unzulässigerweise vermischt.

Hervorzuheben ist darüber hinaus, dass denkbare Prognoseunsicherheiten über die tatsächliche Höhe der finanziellen Mehrbelastungen für die kommunalen Schulträger, die Feststellung der Erfüllung des Tatbestandsmerkmals „wesentliche Belastung“ im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV nicht berühren; sie ziehen vielmehr für die Landesregierung die Verpflichtung zu einer besonders sorgsamen Kostenfolgeabschätzung nach sich (Höfling, s.o., S. 120).

Zu den einzelnen konnexitätsrelevanten Kostenpositionen:

a) Schülerfahrkosten

Es ist davon auszugehen, dass die Kommunen vermehrt Schülerfahrkosten für den Schülerspezialverkehr zu tragen haben. Dieser lässt sich bisher bei Unterricht an Förderschulen in vielen Fällen mit einem speziellen Linienverkehr organisieren. Die Abfahrtspunkte sind zwar hier nach Wohnort der Schüler im Stadtgebiet verteilt, der Zielort – die Förderschule – ist aber für die

Schülerinnen und Schüler desselben Förderschwerpunktes gleich. Wird der Unterricht an allgemeinen Schulen auch für Schüler mit Förderbedarf erteilt, gibt es aber den gleichen Zielort nicht mehr. Dadurch wird ein Schülerspezial-Linienverkehr durch einen äußerst kostenintensiveren Schülerspezial-Punkt-zu-Punkt-Verkehr (Taxen oder Kleinbusse) ersetzt werden müssen. Dies erhöht die Schülerfahrkosten strukturell und wesentlich (der wochentägliche Transport eines Schülers mit einem Taxi zum Gemeinsamen Unterricht kann sich nicht selten auf über 20.000 Euro im Jahr summieren). Überdies irrt der Referentenentwurf, wenn dort behauptet wird, dass sich die Beförderungskosten für Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf nicht wesentlich unterscheiden von denen gleichaltriger Mitschülerinnen und Mitschüler ohne Förderbedarf. Die Schülerschaft ohne Förderbedarf wird grundsätzlich durch den öffentlichen Personennahverkehr befördert. Dieser Fahrkostenersatzanspruch wird häufig bei dem Vorliegen von Verkehrsverbünden durch ein Pauschalticket erfüllt. Hierfür zahlen die Schulträger einen pauschalen Betrag für die anspruchsberechtigten Schülerinnen und Schüler an den Verkehrsträger, der als Faktor die Zahl aller Schülerinnen und Schüler, ob mit oder ohne Anspruch, enthält. Entsteht die Notwendigkeit eines Schülerspezialverkehrs, so reduziert sich die Pauschalzahlung an den Verkehrsträger nicht, die Kosten für den Schülerspezialverkehr entstehen jedoch zusätzlich.

b) Räumlich-sächliche Schulausstattung

Nicht richtig ist auch die Annahme des Landes, dass sich der Bedarf für Differenzierungsräume an Schulen ohne Förderschwerpunkt nicht wesentlich erhöhen werde. Derzeit verfügen die meisten Klassen aber über keinen eigenen Differenzierungsraum. Nach Inkrafttreten des Gesetzes muss aber perspektivisch jede Klasse auf einen solchen Raum zurückgreifen können, da die Zahl der Klassen mit „Gemeinsamen Lernen“ nicht beschränkt werden darf. Nach dem bisherigen Raumprogramm ist einer Klasse ein Raum zugeordnet, in dem die Schüler gemeinsam Unterricht erhalten. Selbst wenn die Gesamtgrundfläche aller Unterrichtsräume nach Inkrafttreten des Referentenentwurfs der heutigen entspräche, entstünde durch die Pflicht zum inklusiven Unterricht ein finanzieller Mehrbedarf, um die oben angesprochenen, strukturellen Änderungen baulich nachvollziehen zu können. Diese Tatsache wird auch durch die vom MSW NRW beauftragten Gutachter, Professor Dr. Klemm und Professor Dr. Preuss-Lausitz (siehe Klemm/Preuss-Lausitz, Auf dem Weg zur schulischen Inklusion, S. 92; siehe auch Wiederle/Dix, BayBgm 2011, 282 (285); Höfling, s.o., S. 115) bestätigt. Den beiden Gutachtern zufolge ist im Rahmen einer inklusiven Schulentwicklung eine Überarbeitung der Raumprogramme für Schulen erforderlich. Insbesondere seien „ein Gesundheits- und Ruheraum, Räume für die Schulstation…, für das Zentrum für pädagogische Unterstützung und Arbeitsräume für die generell zu verstärkende individuelle oder Kleingruppenarbeit auch außerhalb des Unterrichtsraumes zu

verankern“. Auch muss an die Einrichtung besonderer Sanitär- und Pflegeräume mit hydraulisch höhneverstellbarem Wickeltisch (Kosten ca. 4.000,- Euro) gedacht werden.

Auch werden im Zusammenhang mit der inklusionsbedingten Barrierefreiheit erhebliche Kosten auf die Schulträger zukommen. Dies ist bedingt durch das ungleich höhere Anforderungsprofil, das im Zusammenhang mit der inklusionsbedingten Barrierefreiheit im Gegensatz zur Barrierefreiheit im Sinne der Bauordnung einhergeht. Barrierefreiheit für schwerhörige Schüler bedeutet z.B. etwas ganz anderes als Barrierefreiheit für Schüler mit Sehbehinderung. Erstere brauchen eine geräuschdämmende Ausgestaltung des Gebäudes, letztere dagegen Bedingungen, die gegenteilige Anforderung erfüllen müssen. Berücksichtigt man dies, so ist offenkundig, dass die Umsetzung des Inklusionskonzepts für viele Schulträger die Verpflichtung mit sich bringen wird, nicht nur zusätzliche Räume zu schaffen (Höfling, s.o. S. 98), sondern diese auch speziell auszurüsten. Dazu gehören besondere Bodenbeläge für blinde bzw. sehbehinderte Schülerinnen und Schüler oder vergleichbare Vorkehrungen, um diesen eine angemessene Orientierung im Schulgebäude zu ermöglich (Höfling, s.o., S. 14). Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass bei einer angestrebten Inklusionsquote von 80 % zahlreiche Schulträger beispielsweise Aufzugsanlagen einbauen müssen (Höfling, s.o., S. 113). Nach den von uns über unsere Mitglieder eingeholten Informationen müssen für die Einrichtung eines behindertengerechten Aufzugs geschätzt auf der Basis von Erfahrungswerten etwa rund 250.000 Euro an Investitionskosten kalkuliert werden, für eine Rampe rund 20.000 Euro. Das bedeutet, dass bei einem landesweiten Einbau von lediglich 16 Fahrstühlen in allgemeinen Schulen eine wesentliche Belastung im Sinne des Konnexitätsprinzips bereits vorläge. Im Zuge von benötigten Umbaumaßnahmen zur angestrebten Barrierefreiheit sind an einer weiterführenden Schule der Stadt Düsseldorf bereits bis heute Gesamtkosten von ca. 2,6 Mio Euro entstanden, worauf an dieser Stelle nur beispielhaft verwiesen werden soll.

Bei der Berechnung der Kosten zur Schaffung der Barrierefreiheit muss zudem berücksichtigt werden, dass diese durch die Schulrechtsänderung im vorhandenen Schulgebäudebestand bereits zum jetzigen Zeitpunkt relevant werden und nicht erst dann, wenn eine Renovierung der Gebäude, nach Ablauf der Nutzungszeit, ohnehin notwendig geworden wäre.

Deshalb kann insgesamt nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden, dass die durch die Umsetzung der UN-BRK ausgelösten baulichen Verpflichtungen qualitativ und quantitativ deutlich über den bisherigen Standard hinausgehen gehen werden und sich damit für die kommunalen Schulträger als Aufgabenerweiterung i.S.d. Konnexitätsprinzips darstellen (Höfling, s.o., S. 99).

c) Zusätzliche Lehr- und Lernmittel

Durch den weiteren Ausbau des Gemeinsamen Unterrichts im Rahmen der Inklusion wird es erforderlich werden in größerem Umfang inklusionsgeeignete Lehr- und Lernmittel (spezielle Kommunikationsgeräte) zu beschaffen. So kostet alleine ein Bildschirm mit Hilfegerät für eine/n Schüler/-in mit dem Förderschwerpunkt Sehen ca. 5.000,00 Euro. Auch insoweit wird eine bestehende Aufgabe (§ 96 SchulG) im Sinne von § 2 Abs. 4 KonnexAG in wesentlicher Weise ausgedehnt.

d) Zusätzliche Personalkosten

Anders als von Landesseite angenommen, ist auch ein Anstieg der Schulpersonalkosten i.S.d. § 92 Abs. 3 SchulG NRW sehr wahrscheinlich (Höfling, s.o., S. 107). Gerade im Bereich komplexerer, schwererer und schwerstmehrfacher Behinderungen bedarf es zur angemessenen medizinisch-pflegerischen Versorgung des Einsatzes von qualifiziertem Fachpersonal (z.B. Kinderkrankenschwestern) durch den Schulträger, um die Versorgung der Schülerinnen und Schüler in folgenden Bereichen sicherzustellen:

- Medikamentenabgabe
- Kathetisierung uns Sondierung von Schülerinnen und Schülern
- Fachgerechte Versorgung von Schülerinnen und Schülern mit starken Anfallsleiden
- Füttern von Kindern, die wegen der Schwere ihrer geistigen und körperlichen Behinderung keine Schluckbewegungen leisten können
- Pflege schwerstmehrfachbehinderter von Schülerinnen und Schülern

Da es nach dem Gesetzentwurf auch möglich werden soll, diesen Personenkreis in allgemeinen Schulen zu fördern, müssen die Schulträger entsprechendes Personal beschäftigen. In aller Regel wird insoweit die Einstellung zusätzlicher Kräfte, die entsprechend gut qualifiziert sind (vgl. hierzu die Ausführungen im Landtagsbeschluss vom 26.06.2012, Drs. 16/118, S. 5), erforderlich werden, da eine Betreuung mehrerer Schülerinnen und Schüler durch pflegerische Fachkräfte oder durch Fachkräftepools bei der zu erwartenden Dezentralität nicht mehr möglich ist. Bereits wenn ein Kind mit den genannten Bedarfen an einer allgemeinen Schule unterrichtet wird, bedarf es des Einsatzes einer Pflegekraft für die Sicherstellung der regelmäßigen Versorgung. Da ggf. auch Notfälle auftreten können, ist eine Anwesenheit der Pflegkraft in der Regel während der ganzen Unterrichtszeit erforderlich. Des Weiteren muss Vorsorge für den krankheits- bzw. urlaubsbedingten Ausfall einer solchen Kraft getroffen werden.

Darüber hinaus ist im Bereich der Integrationshelfer/Schulbegleiter gerade in Folge des zukünftig dezentralen Einsatzes und der damit nicht mehr bestehenden Möglichkeit einer Pool-Bildung mit einer ganz erheblichen finanziellen Belastung der Kommunen als Jugendhilfe- bzw. Sozialhilfeträger zu rechnen (vgl. Höfling, s.o., S. 110). Synergieeffekte aus Poolbildung lassen sich an allgemeinen Schulen seltener realisieren als an Förderschulen oder Schwerpunktschulen. Die insoweit entstehenden inklusionsbedingten Mehrkosten sind, unabhängig davon bei welchem kommunalen Kostenträger – z.B. Schulträger, Jugendhilfeträger, Sozialhilfeträger – diese anfallen, bei einer Ermittlung der Mehrbelastung und des Mehrbelastungsausgleichs zu berücksichtigen (vgl. Höfling, s.o., S. 112).

Um die Kostenbelastungen genauer darstellen zu können, haben der Städtetag NRW und der Landkreistag NRW im Laufe des Jahres 2010 eine Umfrage unter ihren Mitgliedern durchgeführt, die die Fallzahlentwicklung und die Kostensteigerungen für den Zeitraum 2005-2009 erfasst. Die Abfrage differenziert dabei zwischen den für den jeweiligen Integrationshelfereinsatz maßgeblichen einfach gesetzlichen Grundlagen des SGB VIII (Jugendhilfe, § 35a) und SGB XII (Eingliederungshilfe, §§ 53, 54). Die Abfrage bemühte sich außerdem zu erfassen, mit welchem Anteil im Vergleich zwischen den Jahren 2005 und 2009 Fachkräfte bzw. sonstige Kräfte für die Tätigkeiten der Integrationshilfe eingesetzt werden und wie diese jeweils im Durchschnitt vergütet wurden. Das Setting der Abfrage wurde zu Jahresbeginn 2010 mit dem zuständigen Referat V A 2 Sozialhilfe, Grundsicherung, Unterhaltssicherung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales in dieser Form abgestimmt. Die Befragung unserer Mitgliedschaft traf insgesamt auf die Problematik, dass sich die Ausgaben für die frühen Jahre des Erfassungszeitraums z. T. nicht mehr bzw. nur noch mit hohem Aufwand ermitteln ließen, weil eine entsprechende Darstellung in den Haushaltsrechnungen nicht vorgesehen ist. In eingeschränktem Umfang gilt dies auch für die Erfassung von Fallzahlen. Selbst wenn man die Kreise und kreisfreien Städte, die aus den genannten Gründen keine vollständigen Daten liefern konnten, bei der Auswertung der Umfrageergebnisse außer Betracht lässt bzw. nur die Jahre 2007-2009 in den Blick nimmt, war klar erkennbar, dass es zu massiven Steigerungen sowohl der Kosten, als auch der Fallzahlen gekommen ist, unabhängig davon, ob die Rechtsgrundlage für die Gewährung der Integrationshilfe im SGB VIII oder im SGB XII gelegen hat. Die Zahl der Empfänger von Integrationshilfe hat sich im Zuständigkeitsbereich der nordrhein-westfälischen Kreise und kreisfreien Städte im Zeitraum 2005-2009 von 1358 auf 4510 Personen (SGB VIII und SGB XII) mehr als verdreifacht. Die Aufwendungen hatten sich insgesamt von 14.689.881 Euro auf 40.399.511 Euro um 175 % erhöht. Besonders augenfällige Ausgabensteigerungen im Bereich SGB XII hatten die Stadt Münster (1.167 %) sowie der Kreis Düren (1.891 %) zu verzeichnen. Mit Schreiben vom 08.03.2011 wurden die Ergebnisse dieser Abfrage der Ministerin für Schule und Weiterbildung auch seitens des Städtetages und des Landkreistages zur Verfügung gestellt.

Leider hat es Ihr Haus, Herr Staatssekretär, entgegen unserer ausdrücklichen Verabredung in der Besprechung vom 12.10.2011 versäumt, anhand der bisherigen Erfahrungen mit der Kostenentwicklung im Gemeinsamen Unterricht im Vergleich zur Beschulung an Förderschulen, entsprechende Datengrundlagen zu schaffen (vgl. bereits das Schreiben des Landkreistages NRW an Sie vom 11.06.2012). Ihre Ausführungen im Antwortschreiben vom 21.06.2012 sind aus unserer Sicht höchst unbefriedigend. Sie hatten dargestellt, dass das Ministerium für Inneres und Kommunales die Frage einer gesonderten Berücksichtigung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Rahmen der „gemeindefinanzrechtlichen Vorschriften intensiv“ habe prüfen lassen, da Ihnen selbst keine zusätzlichen Erkenntnisquellen zugänglich seien. Das Ministerium für Inneres und Kommunales habe daraufhin mitgeteilt, dass im Rahmen der Regressionsanalyse keine besonderen Bedarfsindikatoren festgestellt worden seien und auch eine erneute Befragung von IT.NRW habe einen „negativen Erklärungswert“ ergeben habe. Daraus ergebe sich anhand der derzeit maßgeblichen Daten keine Signifikanz von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf die Entwicklung des Zuschussbedarfs. Diese Vorgehensweise widerspricht nicht nur unserer Verabredung in der Besprechung vom 12.10.2011; sie geht auch an der Sache vorbei. Es ist ohne Weiteres möglich mit Hilfe der Statistiken beim MAIS bzw. ggf. einer Abfrage bei ausgewählten Kommunen die Kostenentwicklung beim Einsatz von Integrationshelfern im Vergleich Gemeinsamer Unterricht und Unterricht an Förderschulen zu ermitteln. Wir bitten dies im Rahmen des von Ihnen zu leistenden Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nachzuholen und bieten auch insoweit gerne unsere Unterstützung bei der Konzipierung einer Abfrage an, soweit dies erforderlich ist.

Die Aussage in der Begründung (Auswirkungen des 9. Schulrechtsängerungsgesetzes, Ziffer 2 a), dass die dargestellte Rechtslage seit jeher der bestehenden finanzrechtlichen Tradition in NRW entspreche und § 92 Abs. 1 Satz 2 SchulG nur der Klarstellung diene, ist unzutreffend. Vielmehr hat das OVG Münster in seiner Entscheidung vom 09.06.2004 überzeugend dargestellt, dass die Kosten für Integrationshelfer zu den Schulkosten gehören. Offen geblieben ist seinerzeit die Frage, ob die Kosten dem Land oder dem Schulträger zuzuordnen sind Im Jahre 2005 ist kurz vor der 2. Lesung des Schulgesetzes im Landtag in § 92 Abs. 1 SchulG der Satz 2 eingefügt worden. Danach gehören Kosten für die individuelle Betreuung und Begleitung einer Schülerin oder eines Schülers, durch die die Teilnahme am Unterricht an der allgemeinen Schule, der Förderschule oder der Schule für Kranke erst ermöglicht wird, nicht zu den Schulkosten. Mit dieser gesetzlichen Regelung wurde bekanntlich die Entscheidung des OVG Münster vom 09.06.2004 „umgedreht“ und den Sozialhilfeträgern bzw. den Jugendhilfeträgern wurden die Kosten für Integrationshelfer aufgebürdet. Im Zuge des nunmehr bestehenden Anspruchs auf inklusive Beschulung und der damit zu erwartenden Ausweitung des gemeinsamen Lernens halte ist es vielmehr geboten, nunmehr die genannte Bestimmung auf ihre

Verfassungsmäßigkeit überprüfen. Jedenfalls ist es unzutreffend, hinsichtlich der Finanzierung der Integrationshelfer von einer „bestehenden finanzrechtlichen Tradition in NRW“ zu sprechen.

Ferner werden auch Sozialpädagogen und Schulpsychologen zur Begleitung der inklusiven Beschulung (Einsatz von multiprofessionellen Teams, so wie es die Landesregierung thematisiert) erforderlich sein. Ein Großteil dieser Kräfte werden zur Zeit von den Kommunen finanziert.

e) Kosten in außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten in Schulen

Der Erlass über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagsschulen (OGS) im Primarbereich sieht bisher für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf höhere Zuwendungen und Lehrerstellenanteile vor, damit auch diese Kinder in der OGS angemessen gefördert und hinreichend beaufsichtigt werden können. Es muss sichergestellt werden, dass auch künftig für Kinder mit besonderem Unterstützungsbedarf höhere OGS-Mittel zur Verfügung gestellt werden, selbst wenn aufgrund der vorgesehenen Neureglung in § 19 Schulgestz bei weitaus weniger Kindern der sonderpädagogische Unterstützungsbedarf festgestellt werden wird (s. oben unterA. 1.).

f) Einrichtung von sog. „Unterstützungszentren“

§ 132 Abs. 3 des von Ihnen vorgelegten Entwurfs sieht die Einrichtung von sog. „Unterstützungszentren“ vor, in der Schülerinnen und Schüler mit einem besonders ausgeprägten, umfassenden Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung befristet mit dem Ziel unterrichten und erzogen werden, sie auf die Rückkehr in den Unterricht ihrer allgemein Schule vorzubereiten. Wenngleich aus dem Entwurfstext und der Begründung nicht zu entnehmen ist, welche genauen fachlichen Standards eine solche Einrichtung zu erfüllen, ist jedoch davon auszugehen oder zumindest nicht auszuschließen, dass die Anforderungen, die bislang für Förderschulen in diesem Bereich gelten, übertroffen werden. Mithin kommt insoweit eine neue Aufgabe auf die Kommunen zu, die ebenfalls in der noch vorzulegenden Kostenfolgeabschätzung vollständig zu berücksichtigen ist.

B. Verfahren nach dem KonnexAG

In Ihrem Schreiben vom 19.09.2012 benennen Sie §§ 1 Abs. 2, 7 Abs. 1 KonnexAG als Rechtsgrundlagen für die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Dies halten wir mit Blick auf

unsere unter (A.) dargestellte Beurteilung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen eines Anwendungsfalls des KonnexAG für richtig. Die sich daraus ergebenden verfahrensrechtlichen Anforderungen sind allerdings bislang aus unserer Sicht nur unvollständig eingehalten.

§ 1 Abs. 2 KonnexAG legt fest, dass mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Beteiligungsverfahren durchzuführen ist, um möglichst zu einer einvernehmlichen Beurteilung der geplanten Aufgabenübertragung oder -veränderung sowie der finanziellen Folgen dieser Übertragung oder Veränderung zu gelangen. § 1 Abs. 2 KonnexAG setzt systematisch die Tatbestandsmerkmale des § 1 Abs. 1 KonnexAG voraus und baut darauf auf. § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG beinhaltet die Legaldefinition des Belastungsausgleichs als einem entsprechenden finanziellen Ausgleich, der zu schaffen ist, soweit die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Kommunen führt. Gegenstand des Beteiligungsverfahrens im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG ist der Gesetzentwurf und die damit einhergehende Kostenfolgeabschätzung im Sinne des § 3 KonnexAG. Auf dieser basiert die Beurteilung der finanziellen Folgen der Aufgabenübertragung, die naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet ist, da sie eine Kostenprognose darstellt. Dem hat der Gesetzgeber mit der Bezeichnung als einer Kostenfolgeabschätzung Rechnung getragen. Die Kostenfolgeabschätzung anlässlich der schulgesetzlichen Verankerung des individuellen Rechts auf inklusive Beschulung wird nach unserer Auffassung die Schwelle einer wesentlichen Belastung im Sinne des § 2 Abs. 5 S. 1 KonnexAG deutlich überschreiten, so dass ein gesetzlicher Belastungsausgleich zu erfolgen hat.

Eingebettet in dieses Beteiligungsverfahren schreibt der von Ihnen zitierte § 7 Abs. 1 KonnexAG vor, dass Gesetzentwürfe im Sinne des § 6 im Anschluss an die erste Beschlussfassung der Landesregierung mit einer Frist von vier Wochen den kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme zuzuleiten sind. Einem Gesetzentwurf im Sinne des § 6 KonnexAG, aufbauend auf § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG, ist die Kostenfolgeabschätzung beizufügen. Diese Anforderung ergibt sich aus § 6 S. 3 KonnexAG. Gegenstand der Beteiligung gemäß § 7 Abs. 1 KonnexAG ist folglich - vereinfacht formuliert - die Frage, ob die Kostenfolgeabschätzung den gesetzlichen Veränderungen gerecht wird, mithin einen den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben des strikten Konnexitätsprinzips entsprechenden Kostenausgleich anlässlich der Aufgabenübertragung oder -modifizierung gewährleistet. Für die Regelung des Belastungsausgleichs sieht § 6 S. 2 KonnexAG vor, diesen entweder in das Gesetz zu integrieren oder ein gesondertes Belastungsausgleichsgesetz oder eine Rechtsverordnung zu fassen. Da uns weiterhin keine Kostenfolgeabschätzung vorliegt, geht auch der Verweis auf eine Beteiligung im Sinne des § 7 Abs. 1 KonnexAG fehl. Das KonnexAG gibt eine eindeutige, aufeinander aufbauende Abfolge von Verfahrensschritten vor, die weder nach Belieben

variiert noch nur in Teilen durchgeführt werden kann. Der Schutzzweck des KonnexAG lässt sich nur dann realisieren, wenn die gesetzlichen Verfahren konsequent eingehalten werden. In diesem Zusammenhang ist nochmals klar festzuhalten, dass ein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Beteiligungsverfahren, wie bereits im Schreiben vom 02.10.2012 ausgeführt, noch nicht eingeleitet wurde und die vierwöchige Stellungnahmefrist des § 7 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG noch nicht begonnen hat.

Die Widersprüchlichkeit des Vorgehens der Landesregierung setzt sich im Schreiben vom 19.09.2012 fort, indem bereits auf einen Termin für eine Anhörung nach § 7 Abs. 2 KonnexAG – im Anschluss an eine Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände – hingewiesen wird. Für eine solche Anhörung gibt es nur dann Raum, wenn mit dem Entwurf des Gesetzes und der dazu gehörigen Belastungsausgleichsregelung, die ihrerseits auf der Kostenfolgeabschätzung gründet, ein entsprechender Anhörungsgegenstand vorliegt.

Letztlich ist das Verfahren darauf ausgerichtet, über die Kostenfolgeabschätzung – soweit erforderlich über den Weg eines mehrstufigen Verfahrens – einen Konsens herbeizuführen, was sich anhand der weiteren Regelungen des § 7 Abs. 3 und 4 KonnexAG nachvollziehen lässt. Bei einem idealtypischen Verlauf stimmen die kommunalen Spitzenverbände der Kostenfolgeabschätzung zu und das parlamentarische Verfahren kann im Anschluss an eine erneute Beschlussfassung der Landesregierung eingeleitet werden. Kann keine Zustimmung erzielt werden, ist ein Konsensgespräch durchzuführen, § 7 Abs. 4 KonnexAG. Scheitert auch dieses, wird der Dissens über die Kostenfolgeabschätzung in das weitere Gesetzgebungsverfahren „transferiert“, indem die abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände beigefügt und mit einer Beschlussempfehlung der Landesregierung dem Landtag zur parlamentarischen Beratung und Entscheidung zugeleitet wird.

Mit Schreiben vom 02.10.2012 an die Landesregierung hatten wir unsere Forderung wiederholt, eine Kostenfolgeabschätzung zu erstellen und auf die o.g. Widersprüche und Unschlüssigkeiten im Verfahren hingewiesen. Diese waren für uns allenfalls dahingehend zu erklären, dass mit dem Bezug auf die §§ 1 Abs. 2 und 7 Abs. 1 KonnexAG offensichtlich die Tatbestandsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 KonnexAG auch von ihrer Seite als gegeben angesehen werden. Dies ist jedoch nicht mit der Aussage in Einklang zu bringen, dass der Gesetzentwurf weder zu einer Übertragung noch zu einer wesentlichen Veränderung einer Aufgabe führe.

Auch das Schreiben des MSW vom 04.10.2012 hat keine Klärung herbeiführen können. Dort heißt es, dass die Einleitung des Konsultationsverfahrens anscheinend zu dem Missverständnis geführt habe,

dass das MSW die grundsätzliche Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs anerkenne. Dies wird mit dem Hinweis darauf dementiert, dass kein Fall des § 1 Abs. 1 KonnexAG vorliege und daher auch nicht zu einem Belastungsausgleich nach Maßgabe des KonnexAG führe. Soweit Sie bestreiten, dass die Voraussetzungen für die Anwendung des KonnexAG gegeben sind und damit zusammenhängend auch alle gesetzlichen Verfahrensvorgaben zwingend einzuhalten sind, gibt es folglich auch für eine Anhörung im Sinne des § 7 Abs. 1 KonnexAG keinerlei Raum. Vielmehr handelt es sich um eine (unrichtig bezeichnete) Anhörung außerhalb der Verfahrensvorgaben des KonnexAG, da dessen Anwendbarkeit offensichtlich strittig ist. Einer solchen und auch weiteren Gesprächen werden wir uns selbstverständlich nicht verschließen, müssen jedoch zur Sicherung unserer Rechte auf Gesetzeskonformität und Verfahrensklarheit bestehen.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass es sich aufgrund unserer Darlegungen unter Gliederungspunkt A. bei dem Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes um ein konnexitätsrelevantes Gesetzgebungsvorhaben handelt. Da keine Kostenfolgeabschätzung erstellt worden ist, liegt ein Verstoß gegen die Verfahrensvorgaben des KonnexAG vor. Eine Kostenfolgeabschätzung ist daher zeitnah nachzuholen.

Abschließend möchten wir ausdrücklich klarstellen, dass die Umsetzung der Inklusion in der Schule nur mit Hilfe einer auskömmlichen Finanzierung gelingen kann. Gerade weil die kommunalen Spitzenverbände eine gelingende Inklusion wollen, drängen sie auch im Interesse der behinderten Kinder und Jugendlichen auf die erforderliche Finanzausstattung.

Wir haben uns erlaubt, zeitgleich dem für die Einhaltung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips zuständigen Ministerium für Inneres und Kommunales unsere Stellungnahme zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Klaus Hebborn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen