



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: I/2 wel/Da
Ansprechpartnerin:
Hauptreferentin Anne Wellmann
Durchwahl 0211 • 4587-226

6. November 2013

Je besonders an:

1. die ordentlichen Mitglieder und
2. die stellvertretenden Mitglieder

des Gleichstellungsausschusses

37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses des StGB NRW am 20.11.2013 in Düsseldorf

Sehr geehrte Damen und Herren,

beiliegend übersenden wir Ihnen die Vorberichte nebst endgültiger Tagesordnung für die o.a. Sitzung zur geflissentlichen Kenntnisnahme.

Wir möchten Sie noch einmal daran erinnern, sich mit beigefügtem Rücksendebogen oder Online zur Sitzung anzumelden. Bisher liegen uns nur 9 Anmeldungen vor. Sofern Sie an der Sitzung nicht teilnehmen können, verständigen Sie bitte Ihre/n Stellvertreter/in.

Wir wünschen eine gute Anreise.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Hans Gerd von Lennep

Anlagen

ANMELDEVORDRUCK

BITTE ZURÜCKSENDEN: **FAX: 0211/4587-291** (Frau Evelin Daburger)

An den
Städte- und Gemeindebund NRW
- Dezernat I/2 -
Kaiserswerther Str. 199-201
40474 Düsseldorf

**37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses des StGB NRW
am 20.11.2013 in Düsseldorf, StGB-Geschäftsstelle,
Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf**

VOR-/NACHNAME:
FUNKTION:
STRASSE:
PLZ/ORT:
TELEFON:
TELEFAX:
E-MAIL:

An der o.g. Sitzung nehme ich

teil

nicht teil. Bitte verständigen Sie Ihre Vertreterin/Ihren Vertreter.

Ich komme mit Fahrer

(Datum)

(Unterschrift)



T A G E S O R D N U N G

37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses des StGB NRW am 20.11.2013 in Düsseldorf

1. Genehmigung der Niederschrift der 35. Sitzung vom 11.09.2012 in Köln
2. Gleichstellungspolitik der Landesregierung
BE: Ministerialdirigentin Claudia Zimmermann-Schwartz, Abteilung Emanzipation, MGEPA
3. Novellierung des Landesgleichstellungsgesetzes
BE: Ministerialdirigentin Claudia Zimmermann-Schwartz, Abteilung Emanzipation, MGEPA
4. Inklusion
BE: Vertreter/in der Geschäftsstelle
5. Flexibilisierungsbedarf beim Offenen Ganztag
BE: Vertreter/in der Geschäftsstelle
6. Sachstand U3-Ausbau
BE: Vertreter/in der Geschäftsstelle
7. Reform KiBiz
BE: Vertreter/in der Geschäftsstelle
8. Verschiedenes
9. Zeit und Ort der nächsten Sitzung



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
des StGB NRW
am 20.11.2013 in Düsseldorf

Punkt 2 der TO:
Gleichstellungspolitik der Landesregierung

BE: *Ministerialdirigentin Claudia Zimmermann-Schwartz,*
Abteilung Emanzipation, MGEPA

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-292
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: I/2 01-13 Wel/Da
Ansprechpartner:
Hauptreferentin Wellmann
Durchwahl 0211 • 4587-226

5. November 2013

2.1. Beschlussvorschlag:

Der Gleichstellungsausschuss wird um Diskussion gebeten.

2.2. Begründung:

Bereits in der letzten Sitzung des Gleichstellungsausschusses am 11.09.2012 hatte sich der Ausschuss mit den frauen- und gleichstellungspolitischen Aussagen im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung beschäftigt. Die entsprechenden Passagen des Koalitionsvertrages sind diesem Vorbericht nochmals als **Anlage** beigefügt. Ministerialdirigentin Claudia Zimmermann-Schwartz, Abteilungsleiterin der Abteilung Emanzipation im Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW, wird zu den Schwerpunkten der Landesregierung in der Gleichstellungspolitik vortragen.

Frauenpolitische Übersicht des Koalitionsvertrags 2012 bis 2017

Frauenpolitik (in Kapitel VIII Gesundheit, Pflege, Emanzipation)

Seite 135-138

Zukunft geht nur mit Frauen und Mädchen

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in NRW sind Frauen und Mädchen. Die neue Landesregierung wird sich in allen Politikfeldern für sie stark machen und geschlechtsspezifische Benachteiligungen abbauen. Wir sind davon überzeugt, dass Geschlechtergerechtigkeit Chancen in allen gesellschaftlichen Bereichen schafft. Unser Ziel ist ein selbstbestimmtes und partnerschaftliches Miteinander der Geschlechter in allen Lebensbereichen.

Da derzeit keine zusätzlichen Personal- und Sachmittel zur Verfügung stehen, richten die Staatskanzlei und die Ressorts zur Umsetzung der Querschnittsaufgaben Gender Mainstreaming und Gender Budgeting jeweils die Funktion einer/ eines Gender Mainstreaming-Beauftragten ein. Diese Funktion wird nicht den Gleichstellungsbeauftragten übertragen. Die Landesregierung beauftragt die Staatskanzlei, den Prozess der weiteren Implementierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming zu koordinieren und dem Kabinett regelmäßig zu berichten. Perspektivisch hält die Landesregierung an ihrem Ziel fest, zur erfolgreichen Umsetzung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting eine Gender Stabstelle in der Staatskanzlei einzurichten.

Schutz gegen Gewalt

Mit der Wiederaufnahme der Förderung der 4. Personalstelle in den Frauenhäusern haben wir die Kürzung aus der 14. Wahlperiode korrigiert. Perspektivisch ist es unser Ziel, jeder von Gewalt betroffenen Frau und jedem ihrer Kinder kostenlose Zuflucht in einem Frauenhaus zu gewährleisten, unabhängig von Herkunft, Wohnort, Einkommen, Aufenthaltsstatus, sexueller Identität oder Behinderung. Daher wollen wir ein Landesgesetz auf den Weg bringen, das eine verlässliche und bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenhäusern in Ihrer Aufgabenvielfalt verankert, und eine Förderung aus einer Hand sicherstellt. Gemeinsam mit den Akteurinnen der Frauenhäuser werden wir Impulse zur Weiterentwicklung der Frauenhäuser setzen.

Zum Schutz von Mädchen vor sexualisierter und häuslicher Gewalt und jenen, die von Zwangsheirat betroffen sind, werden wir eine ausreichende Zahl von Unterbringungsplätzen in spezialisierten Mädchenhäusern an zwei Standorten in NRW zur Verfügung stellen. Im Bundesrat werden wir uns weiterhin dafür einsetzen, die aufenthaltsrechtliche Situation von Opfern von Zwangsheirat zu verbessern.

Mit den Frauennotrufen und allgemeinen und spezialisierten Frauenberatungsstellen existieren professionelle Beratungsangebote, die den betroffenen, teils traumatisierten Frauen und Mädchen zur Seite stehen. Sie gilt es weiter in auskömmlicher Höhe zu fördern. Zudem werden wir prüfen, ob auch eine auskömmliche Finanzierung des Beratungsangebots der Frauenberatungsstellen und -notrufe gesetzlich in dem obengenannten Gesetz zur Frauenhausfinanzierung abgesichert werden kann.

Wir streben ein bedarfsgerechtes Angebot zur anonymen Spurensicherung bei sexualisierter und häuslicher Gewalt mit Einlagerung der Spuren in den rechtsmedizinischen Instituten des Landes an.

Wir werden den Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Mädchen und Frauen mit den Akteurinnen und Akteuren in diesem Arbeitsbereich weiterentwickeln. Darüber hinaus wollen wir die Einbeziehung der Thematik Gewalt im Geschlechterverhältnis in die Aus- und Fortbildung verschiedener Berufsgruppen voranbringen.

Gleiche Rechte für Frauen

Wir werden das Landesgleichstellungsgesetz NRW novellieren und durch die Stärkung seiner Durchsetzungskraft zu einem effektiven Instrumentarium für eine aktive Frauenförderung ausgestalten. Um die Stellung der Gleichstellungsbeauftragten zu festigen sowie der Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen und Gremien entgegenzuwirken, müssen auch neue rechtliche Wege beschritten werden. Dabei werden wir rechtliche Spielräume zur verbindlichen Festlegung von Zielquoten sowie zur Verankerung von Sanktionen prüfen. Die Vorgaben für Frauenförderpläne und den Landesgleichstellungsbericht werden wir effizienter ausgestalten. Zur Erhöhung des Anteils von Frauen mit Migrationsgeschichte im Öffentlichen Dienst werden wir Maßnahmen und Instrumente im Gesetz festschreiben.

Darüber hinaus wollen wir Maßnahmen ergreifen, um den Anteil von Frauen im Landesparlament und den kommunalen Vertretungen zu erhöhen.

Zur Verbesserung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt haben wir regional vernetzte Kompetenzzentren Frau und Beruf als Unterstützungs- und Förderangebot für Frauen entwickelt, die in jeder der 16 arbeitsmarktpolitischen Regionen des Landes an den Start gehen. Wir werden die Kompetenzzentren bei der Herstellung von Chancengleichheit für Frauen durch die Verankerung von Genderaspekten in der Wirtschafts- und Strukturpolitik aktiv begleiten.

Im Bereich der Öffentlichen Auftragsvergabe haben wir im Rahmen des Tariftreue und Vergabegesetzes eine gleichstellungspolitische Weichenstellung vorgenommen, indem Auftragnehmerinnen und -nehmer zukünftig verpflichtet werden, bei der Ausführung des Auftrags Maßnahmen zur Frauenförderung im eigenen Unternehmen durchzuführen oder einzuleiten.

Wir werden dafür Sorge tragen, dass die Förderrichtlinien der EU unter Einbeziehung der Umsetzung von Gender Mainstreaming eingehalten werden.

Um das geschlechterstereotype Berufswahlverhalten von Mädchen und Jungen und die tradierte Berufsorientierung von Frauen und Männern aufzubrechen, werden wir geschlechtersensible Angebote im Rahmen des Übergangssystems Schule-Beruf initiieren. In weiteren Schritten werden wir die Regeleinrichtungen von Kita über Schule bis hin zu den Trägern von Weiterbildung und -qualifizierung in diese Überlegungen einbeziehen.

Wir setzen uns für die Durchsetzung des Prinzips "Gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit" ein. In Kooperation mit den Tarifpartnern wollen wir eine öffentlichkeitswirksame Kampagne zur Entgeltgleichheit starten und uns für die Neubewertung so genannter frauenspezifischer Arbeitsplätze einsetzen. Der öffentliche Dienst muss mit gutem Beispiel vorangehen. Deshalb wollen wir die Eignung des Instruments „eg-check-Verfahren“ zur Ermittlung von Entgeltdiskriminierung im öffentlichen Dienst prüfen.

Wir haben bereits eine Bundesratsinitiative zur Quotierung von Aufsichtsräten auf den Weg gebracht. Auch weiterhin werden wir uns für die Förderung von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft einsetzen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass

freiwillige Selbstverpflichtungen zur Erhöhung des Frauenanteils in Aufsichtsräten und Vorständen nicht eingehalten werden. Daher brauchen wir gesetzliche Regelungen.

Wir werden in allen Bereichen darauf achten, dass die geschlechtsspezifischen Belange von Frauen mit Behinderung konsequent berücksichtigt werden. Die Förderung des Netzwerk-Büros Frauen und Mädchen mit Behinderung werden wir fortführen.

Um Menschen mit Behinderung in ihren reproduktiven und sexuellen Rechten zu stärken, wollen wir in Zusammenarbeit mit den Landschaftsverbänden eine Fachstelle zum Thema „Sexualität und Behinderung“ auf den Weg bringen, die zudem zum Ziel hat, trägerübergreifend Multiplikatorinnen und Multiplikatoren der Regeleinrichtungen zu schulen.

Um Prostituierten ein möglichst großes Maß an Selbstbestimmung zu ermöglichen, ihnen menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten sowie Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung zu bekämpfen, werden wir die bisherigen Erkenntnisse des Runden Tisches zur Regelung der Prostitution auf kommunaler Ebene erproben und wissenschaftlich begleiten, um die gewonnenen Erkenntnisse für sämtliche Kommunen NRWs transferfähig zu machen.

Gendergerechte Gesundheitsversorgung

Frauen und Männer sind anders krank. Diese Erkenntnis setzt sich derzeit noch viel zu langsam im gesundheitlichen Versorgungssystem durch. Den Schaden haben Patientinnen und Patienten aufgrund nicht sachgerechter Versorgung sowie die Volkswirtschaft durch vermeidbare finanzielle Belastungen. Wir haben uns diesem Problem gestellt und die Landesfachstelle Frauen und Sucht sowie das Kompetenzzentrum Frauen und Gesundheit wieder an den Start gebracht.

Allerdings sind weitere Bemühungen unerlässlich, um notwendige Fortschritte in der geschlechtergerechten medizinischen Versorgung zu erzielen. Wir werden uns auf Bundesebene für eine Änderung der Approbationsordnung für Ärztinnen und Ärzte einsetzen, um zukünftig die Vermittlung von Genderwissen und Handlungsmöglichkeiten in der ärztlichen Ausbildung zu verankern.

Zur Stärkung der Gesundheit von Mädchen und Jungen werden wir bisherige Maßnahmen intensivieren, gesundheitliche Präventionsangebote konsequent geschlechtersensibel gestalten und zudem ein stärkeres Gewicht auf interkulturelle Gesundheitsprojekte für Jugendliche legen. Um Essstörungen angemessen zu begegnen, werden wir ein Landeskonzert Essstörungen erstellen. Zur Versorgung medikamentenabhängiger schwangerer Frauen, Mütter und ihrer Kinder werden wir Maßnahmen auf den Weg bringen. Wir werden uns dafür einsetzen, dass in der Pflege älterer Menschen die unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männer besser wahrgenommen werden und das Selbstbestimmungsrecht gerade in geschlechtersensiblen Fragen besondere Beachtung findet. Und nicht zuletzt werden wir uns auf Bundesebene für eine bessere Alterssicherung pflegender Angehöriger einsetzen.

Wir werden einen Runden Tisch Geburtshilfe einrichten, um sicherzustellen, dass in NRW trotz immer schwieriger werdenden Rahmenbedingungen für die Hebammen auch weiterhin das Recht auf freie Wahl bei der Geburtshilfe gewährleistet wird. Zudem werden wir uns auf Bundesebene für verbesserte Rahmenbedingungen der Hebammentätigkeit und für die Überführung der Hebammenleistungen in das SGB V einsetzen. Damit leisten wir auch einen Beitrag gegen die Fehlentwicklung der steigenden Kaiserschnitttrate.

Frauenrelevantes aus anderen Kapiteln:

I. Präambel

Seite 6 Nordrhein-Westfalen: Land des Zusammenhalts

Die Menschen in NRW wissen um den Wert von sozialer Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe. Doch nach wie vor haben viele weniger Chancen und sind vom gemeinsamen Leben in NRW ausgeschlossen. Deshalb wollen wir Nordrhein-Westfalen zum Land des Zusammenhalts weiterentwickeln und hier die Vorreiterrolle übernehmen. Alle Menschen, die hier leben, sind Teil dieses Landes – unabhängig von ihrer Herkunft, ihrer Religion, ihrer körperlichen und geistigen Verfassung, unabhängig von Geschlecht, Alter oder sexueller Identität, unabhängig vom finanziellen oder sozialen Status. Unser Ziel einer geschlechtergerechten und diskriminierungsfreien Gesellschaft erreichen wir nur in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen und Initiativen der Zivilgesellschaft. ...

II. Bildung

Seite 22 Wir richten die Lehrerbildung auf die Zukunft aus

Zu einer zukunftsorientierten Schulentwicklung gehört eine moderne Lehrerbildung und ein neues Lehrerleitbild. Dazu zählen vorrangig der professionelle Umgang mit Heterogenität und Diagnosekompetenz sowie Kompetenzen in interkulturellem Lernen und Geschlechtergerechtigkeit. ...

Seite 27 Umsetzung des Landesprogramms für geschlechtergerechte Hochschulen

In den kommenden fünf Jahren wollen wir unsere Hochschulen nachprüfbar geschlechtergerechter machen. Frauenförderung ist eine Frage der Gerechtigkeit und der Zukunftsfähigkeit. Wir werden daher das Landesprogramm für geschlechtergerechte Hochschulen umsetzen. Um das Gleichstellungsziel zu erreichen, soll in den Fachbereichen eine gesetzlich verankerte Frauenquote nach dem Kaskadenmodell eingeführt werden.

Seite 28 Hochschulgesetz novellieren

Wir wollen den begonnenen Dialogprozess für ein reformiertes Hochschulgesetz fortsetzen. Bestandteile werden unter anderem sein: ...

- Der Frauenanteil in den Hochschulgremien soll deutlich erhöht werden.

III. Wirtschaft, Klimaschutz, Energie

Seite 38 Fachkräfte sichern

... Darüber hinaus müssen Hürden und Barrieren im Berufsleben beseitigt werden. Die Förderung von Frauen stellt einen elementaren Bestandteil der Fachkräftesicherung dar. Im Sinne einer modernen Familienpolitik müssen auch im Interesse von Müttern, Vätern und

den pflegenden Angehörigen weitere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf umgesetzt werden. ...

Seite 41 EU-Strukturfonds aus einem Guss

... Bei der Umsetzung aller Themenschwerpunkte sind ein vorbeugender und nachhaltiger Politikansatz sowie das Querschnittsziel Chancengleichheit durch aktive Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie die Herausforderungen durch den demografischen Wandel zu berücksichtigen. ...

Seite 44 Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft

... Dies verstehen wir sowohl als Chance wie auch als Verpflichtung für die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft, die Strukturen der Kammern effizient, demokratisch, geschlechtergerecht und transparent zu gestalten. ...

VI. Arbeit, Soziales, Integration, Inklusion

Seite 103-106 NRW setzt auf gute Arbeit und faire Löhne

Arbeit ist ein zentraler Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe. Deshalb wollen wir dazu beitragen, dass alle Frauen und Männer ein existenzsicherndes Einkommen durch Erwerbsarbeit erzielen können. Wir wollen das Prinzip 'Gute Arbeit' durchsetzen. Unser Ziel ist und bleibt die Vollbeschäftigung. ...

... Wir wollen den gravierenden Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt entgegen treten und setzen uns insbesondere für gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit ein. Es sind weitere Regelungen mit konkreten Verfahren und Sanktionen notwendig, um Entgeltdiskriminierung von Frauen zu beenden. Der öffentliche Dienst muss mit gutem Beispiel vorangehen. Deshalb wollen wir die Eignung des Instruments "eg-check-Verfahren" (Entgeltgleichheits-Check) zur Ermittlung von Entgeltdiskriminierung im öffentlichen Dienst prüfen. ...

... Chancengleichheit, Armutsbekämpfung, Nachhaltigkeit und Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit müssen Zielperspektiven auch in der künftigen Förderperiode des ESF sein. ...

... Wir werden darauf hinwirken, dass die berufliche Teilhabe von Frauen mit Behinderung in Beruf und Ausbildung deutlich verbessert und die Angebote zur beruflichen Teilhabe und Rehabilitation weiter auf die Bedarfe von Frauen mit Behinderung ausgerichtet wird. ...

Seite 108-109 Armut vermeiden und bekämpfen

... Auf Bundesebene werden wir uns weiterhin dafür einsetzen, dass Frauen und Männer, die sich in Bezug von Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern SGB II, SGB XII und AsylbLG befinden, einen kostenlosen Zugang zu Verhütungsmitteln erhalten. ...

... Wir wollen das Aktionsprogramm „Obdachlosigkeit verhindern“ fortführen und gendersensibel ausgestalten. ...

Seite 113 NRW schützt Menschen vor Verfolgung und in Not

... Vor diesem Hintergrund wollen wir geplanten Rückführungsmaßnahmen der Ausländerbehörden unter dem Aspekt des Schutzes von Familien und alleinreisenden Frauen überprüfen. ...

Seite 114 Eine inklusive Gesellschaft - Bewusstseinsbildung und Beteiligung von Menschen mit Behinderung

Wir wollen eine neue Kultur inklusiven Denkens und Handelns zur Stärkung des gesellschaftlichen Bewusstseins und eines disability mainstreamings aufbauen. Dazu beteiligen wir alle Akteure, insbesondere die kommunale Familie, die Organisationen und Verbände der Menschen mit Behinderung, d.h. auch der älteren und alten Menschen, und alle Ressorts der Landesregierung unter Federführung des für Inklusion zuständigen Ministeriums an der Umsetzung, Überprüfung und Weiterentwicklung des Aktionsplans in einem Inklusionsbeirat. Begleitende Gremien sollen, wenn möglich, bezogen auf alle Interessengruppen jeweils geschlechterparitätisch besetzt werden. ...

... Wir wollen in einem inklusiven Gemeinwesen Menschen mit Behinderung keinen Lebensweg vorgeben, sondern Selbstbestimmung und individuelle Wahlmöglichkeiten eröffnen. Dazu gehört auch einer gendersensible Assistenz. ...

VII. Familie, Jugend, Generationen, Sport

Seite 120 Neujustierung in der Schwangerschaftsberatung

Wir werden die Förderung der Schwangerenberatung neu justieren und die gesetzliche Förderung des Landes sachgerechter als bisher verteilen. Deshalb streben wir eine Novellierung des Ausführungsgesetzes zum Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) an, nach der die Verteilung der Förderung auch an der Nachfrage der Beratungs- und Präventionsangebote der Beratungsstellen ausgerichtet wird. Dabei sollen die Aufgaben nach den §§ 2 und 5 SchKG einbezogen werden. Damit wollen wir die bisherige Regelung, die eine schematische gleichhohe Förderung aller Trägergruppen vorsieht, ablösen.

Seite 120-121 Jugendpolitik: Ein eigenständiges Politikfeld

... Dabei soll mit Blick auf die Jugendarbeit insgesamt sichergestellt werden, dass möglichst alle Jugendliche unabhängig von Geschlecht, sexueller Identität oder Orientierung, ethnischer Herkunft, Beeinträchtigungen und Behinderung Zugang zu Angeboten erhalten.
...

... Wir wollen auch die geschlechtersensible Jugendarbeit fortsetzen und weiter stärken. ...

Seite 124 Rechtsextremismus bekämpfen

... Da Frauen und Mädchen verstärkt als Aktivistinnen in der rechtsextremen Szene auftreten, müssen alle Maßnahmen auch unter der Genderperspektive betrachtet werden. ...

Seite 124 Wir bewegen NRW

... Das wichtigste Ziel unserer Sportpolitik besteht darin, allen Menschen Zugang zum Sport zu ermöglichen. ... Besonders wichtige Zielgruppen sind auch Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung, ältere Menschen und Frauen. ...

... Sporträume und Sportstätten sollen auch für Frauen, Menschen mit Migrationsgeschichte und ältere Menschen entsprechend ihrer Bedürfnisse gestaltet werden. ...

VIII. Gesundheit, Pflege, Emanzipation

Seite 127-130 Gesundheitsversorgung sozial ausrichten

Unser Ziel ist eine flächendeckende, bedarfsgerechte und ohne Hürden zugängliche gesundheitliche und medizinische Versorgung für alle Bürgerinnen und Bürger in NRW – unabhängig von sozialem Status, Alter, Herkunft oder Geschlecht. Unsere Gesellschaft muss sich in Zukunft auch daran messen lassen, wie es gelingt, gesundheitsfördernde Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen zu realisieren. Hierzu muss Prävention gleichberechtigt neben Kuration, Pflege und Rehabilitation einen Beitrag dazu leisten, soziale und geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu verringern und Lebenschancen zu erhöhen. ...

... Notwendig bleibt auch eine geschlechter- und herkunfts-differenzierte Gesundheitsberichterstattung. ...

... Die Präventions- und Gesundheitsförderungspraxis muss sich zunehmend mit dem Anspruch auseinandersetzen, geschlechtergerechte Konzepte zu entwickeln, um somit auch eine geschlechtersensible Versorgung im Sinne des Gender Mainstreaming verbindlich umsetzen zu können. ...

... Wir wollen gemeinsam mit anderen Akteurinnen und Akteuren die psychosoziale Versorgung geschlechtergerecht ausrichten und sie den verschiedenen Bedürfnissen – etwa von Kindern und Jugendlichen, Migrantinnen und Migranten, Menschen mit Behinderung und der älteren Bevölkerung – weiter anpassen. ...

Seite 134 Verlässliche und menschliche Pflege sichern

... Pflege muss in hohem Maße die besonderen Bedürfnisse von Männern und Frauen beachten und kultursensibel sein. ...

IX. Kommunen, Innen, Justiz

Seite 148 Wir sichern die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

... Dazu gehören Veränderungen des Laufbahnrechts, Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor, flexible Arbeitszeitmodelle und die Begleitung von beispielhaften Praxisprojekten zur Gestaltung altersgerechter Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Im Sinne einer modernen öffentlichen Verwaltung wollen wir Frauen attraktive Arbeitsbedingungen bieten und gleiche Karrierechancen ermöglichen. ...

Seite 149 Wir sichern die Zukunftsfähigkeit der Feuerwehren und des Katastrophenschutzes

... Durch eine Image- und Personalwerbekampagne werden wir das Engagement von Feuerwehren und Kommunen bei der Gewinnung neuer Mitwirkender (insbesondere Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund) flankieren. ...

Seite 157 Strafvollzug

... Den besonderen Bedürfnissen von Frauen im Strafvollzug wird ebenso besondere Beachtung zuteil wie einem optimierten Übergangsmanagement. ...

XI. Europa, Eine-Welt

Seite 175 Wir bauen mit am Europa 2020 – Für ein Europa der Zukunft

... Die Prinzipien des Gendermainstreaming müssen sich darüber hinaus in allen Programmen niederschlagen. ...

Seite 177 Zukunftsfähige Eine-Welt-Politik – gerecht, friedlich, nachhaltig

... Fragen sozialer Gerechtigkeit, die Bekämpfung von Armut und die Verwirklichung der Menschenrechte sind integraler Bestandteil dieser nachhaltigen, ökologischen und gendergerechte Entwicklungsstrategie, die wir für Nordrhein-Westfalen verankern wollen. ...



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
des StGB NRW
am 20.11.2013 in Düsseldorf

Punkt 3 der TO
Novellierung Landesgleichstellungsgesetz

BE: *Ministerialdirigentin Claudia Zimmermann-Schwartz, Abteilung Emanzipation, MGEPA*

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: I/2 01-13 wel/Da
Ansprechpartnerin:
Hauptreferentin Anne Wellmann
Durchwahl 0211 • 4587-226

5. November 2013

3.1. Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss wird um Diskussion gebeten.

3.2. Begründung:

Bereits in der letzten Sitzung des Gleichstellungsausschusses hatte die Geschäftsstelle über die Pläne der Landesregierung zur Novellierung des LGG berichtet. Der Ausschuss hatte folgenden Beschluss gefasst:

„Der Gleichstellungsausschuss stimmt dem Vorhaben der Landesregierung zur Novellierung des Landesgleichstellungsgesetzes zu. Der Gleichstellungsausschuss erwartet die Festlegung einer Bemessungsgrundlage für die personelle Ausstattung der Gleichstellungsstelle vor Ort, damit diese tatsächlich ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können.“

Das MGEPA strebt eine Novellierung an, mit der sich der öffentliche Dienst als Vorreiter in Sachen Gleichstellung zurück melden soll. Dies bedeutet jedoch nicht ein Reparieren an einzelnen Stellen des Landesgleichstellungsgesetzes, sondern vielmehr eine innovative Novellierung. Schwerpunkte der Novellierung sollen sein:

- **Frauen in Führungspositionen**

Hier bestehen Überlegungen im MGEPA zu einem rechtspolitischen Vorstoß für eine andere Form der Quote, wie z.B. einer Zielquote. Die Möglichkeiten hierzu werden durch ein Rechtsgutachten geprüft.

- **Geschlechterparitätische Gremienbesetzung**

Auch hier sollen die rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen eines Gutachtens ausgelotet werden. In Anbetracht der Gremienvielfalt ist eine Konzentration auf einige wichtige Gremien angedacht.

- **Gleichstellungsbeauftragte (Rollenklarheit und Verfestigung ihrer Position)**

Zu diesem Themenkomplex hat das MGEPA unter Leitung von Frau Zimmermann-Schwartz zwischenzeitlich eine Projektgruppe gebildet, die sich unter Hinzuziehung

von externer Expertise mit der Rolle und den Rechten der Gleichstellungsbeauftragten beschäftigen und den Novellierungsprozess begleiten soll. Folgende Fragestellungen sollen in der Projektgruppe diskutiert werden:

- Welche Regelungen erleichtern der Gleichstellungsbeauftragten ihre Arbeit?
- Wie kann ihre Qualifikation und ihr Ansehen gestärkt werden?
- Was ist rechtlich möglich, was muss politisch geregelt werden?

Auch hier soll nach Auffassung des MGEPA die Linie gelten: Lieber weniger Regelungen, die tatsächlich angewendet und Wirkung entfalten, als viele Regelungen, die Absichtserklärung bleiben und nicht beachtet werden.

Die Projektgruppe besteht aus Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände, der LAG, der Hochschulen, Gewerkschaften sowie der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung und hat bereits dreimal getagt.

Die Berichterstatterin wird über den Stand und das weitere Vorgehen berichten.



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht zur
37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
am 20. November 2013 in Düsseldorf

**Zu Punkt 4 der TO:
Inklusion im Schulbereich**

BE: *Referent Robin Wagener, Geschäftsstelle*

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV/2 211-38/3 wa
zuständig: Referent Wagener
Durchwahl: 0211 • 4587-236

5. November 2013

4.1. Beschlussvorschlag:

Der Gleichstellungsausschuss nimmt den Sachstand zur Kenntnis.

4.2 Begründung:

Der Vorbericht zu TOP 4 der (ausgefallenen) 36. Sitzung des Gleichstellungsausschusses enthält eine ausführliche Darstellung der Entwicklungen und eine Bewertung des Gesetzentwurfs. Auf diesen Vorbericht wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen und im Folgenden daran angeknüpft. Das Präsidium wird sich am 15.11.2013 mit der Angelegenheit und insbesondere mit den derzeitigen Verhandlungen befassen. Daher wird auch ein Teil der Darstellung für das Präsidiums wiedergegeben.

4.2.1 Anhörung zum Gesetzentwurf und Gutachten über die kommunalen Folgekosten

Am 5. und 6. Juni hat der Schulausschuss des Landtages eine umfangreiche Anhörung zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz durchgeführt. Neben zahlreichen anderen Sachverständigen haben hierbei auch die kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf Stellung genommen und dabei u. a. die schon im Vorbericht zur 36. Sitzung dargestellte Kritik deutlich gemacht. Die schriftliche Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände ist in einer Kurzfassung als **Anlage 1** beigefügt. Auch von Seiten der anderen Sachverständigen wurde in der Anhörung recht deutliche Kritik am Gesetz geäußert. Dabei ging es seitens der Vertreter der Kommunen und der Lehrerverbände im Wesentlichen um fehlende Standards und Qualitätsaussagen, sowie fehlende Ressourcen und seitens der Selbsthilfeverbände um eine zu langsame Umsetzung der schulischen Inklusion.

Obwohl nach dem Konnexitätsausführungsgesetz die Verpflichtung zur Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung eindeutig bei der Landesregierung lag, hat sie den kommunalen Spitzenverbänden im Verlauf der Diskussion um das Gesetz wiederholt vorgeworfen, keine konkreten Zahlen zu den kommunalen Folgekosten der schulischen Inklusion zu liefern. Am 15.07.2013 haben die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände schließlich ein von den Verbänden in Auftrag gegebenes bildungsökonomisches Gutachten eines Gutachterteams um Prof. Dr. Kerstin Schneider und Prof. Dr. Horst Weishaupt vorgestellt. Dieses untersucht exemplarisch an-

hand der kreisfreien Stadt Essen und des Kreises Borken mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden die kommunalen Folgekosten der schulischen Inklusion. Als **Anlage 2** ist eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse beigefügt. Das ausführliche Gutachten kann der Anlage 1 zum Schnellbrief 131/2013 vom 15.07.2013 entnommen werden. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass es jedenfalls deutlich zu einer Überschreitung der im Rahmen der Konnexitätsprüfung maßgeblichen „Bagatellgrenze“ von ca. 4,5 Mio. € landesweit kommen wird. Schon alleine in der Stadt Essen werden Folgekosten in Höhe eines Mehrfachen dieses Wertes erwartet. Die Methode des Gutachtens ist auf die anderen Kommunen in NRW übertragbar und belegt damit auch, dass eine Kostenfolgeabschätzung methodisch möglich ist. Dies war im Verlauf der Auseinandersetzungen auch vom Land bestritten worden.

Die Landesregierung hat die Feststellungen des Gutachtens zurückgewiesen und ist der Auffassung, es vermittele kein realistisches Bild der kommunalen Folgekosten der schulischen Inklusion und basiere auf falschen Annahmen. Leider hat die Landesregierung trotz dieser Kritik erneut keine eigenen Annahmen für die Umsetzungsstandards mitgeteilt. Als **Anlage 3** ist die Kritik des Schulministeriums in Form einer Landtagsvorlage und als **Anlage 4** eine Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände beigefügt.

4.2.2 Verhandlungen über die Konnexitätsrelevanz und die kommunalen Folgekosten

Trotz der Öffnung für weitere Gespräche im Präsidiumsbeschluss vom 13.03.2013 - der Ministerin Löhrmann am selben Tag übermittelt worden ist - kam es bis zum 06.09.2013 zu keinen weiteren Verhandlungen mit der Landesregierung über das 9. Schulrechtsänderungsgesetz. An diesem Tag telefonierte die Schulministerin mit den drei Hauptgeschäftsführern der kommunalen Spitzenverbände. In diesen Telefonaten wurde als Angebot der Ministerin die Ergänzung der Berichtspflicht in Art. 4 des Gesetzes um die bereits in der Gesetzesbegründung angesprochene Untersuchung der Folgekosten angesprochen.

Der Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion Römer kontaktierte die Hauptgeschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände am 10.09.2013 und bat um weitere Gespräche über etwaige Kompromissmöglichkeiten. Um für diese Gespräche weitere Zeit zu gewinnen, verschob der Landtag die Verabschiedung des Gesetzes vom September- auf das Oktoberplenium. Verhandelt wurde über die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur gemeinsamen Untersuchung der Konnexitätsrelevanz und der kommunalen Folgekosten des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes. Lange blieb dabei der schon seit Beginn der Auseinandersetzung um das Gesetz bestehende Dissens bestehen, ob eine solche Arbeitsgruppe von beiden Seiten ergebnisoffen geführt werden müsse und ob Voraussetzung die vorherigen Anerkennung der grundsätzlichen Konnexitätsrelevanz im Gesetzgebungsverfahren sei. Unmittelbar vor der Verabschiedung des Gesetzes verständigten sich die Verhandlungspartner darauf, dass im angedachten Prozess von Seiten der Landesregierung die ausdrückliche Möglichkeit einer Änderung der Position hinsichtlich der Konnexitätsrelevanz zugestanden wird, die kommunalen Spitzenverbände aber auf eine vorherige Anerkennung noch vor der Verabschiedung verzichten. Für diese auf den Gesetzesbeschluss folgenden Verhandlungen wurde ein festes Zeitfenster bis zum 31.01.2014 definiert. Dies ist wichtig, um nicht bei einem etwaigen Scheitern weitere Zeit bis zur gerichtlichen Klärung der Konnexitätsrelevanz zu verlieren und den Kommunen dadurch Klarheit über die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der schulischen Inklusion zu verschaffen. Auf dieser Grundlage wurde mit einem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vom 15.10.2013 (Drs. 16/4217) der Artikel 4 des 9. Schulrechtsände-

rungsgesetzes im Hinblick auf das angedachte gemeinsame Verfahren umgeschrieben.

Es gelang allerdings nicht, bis zur Verabschiedung des Gesetzes am 16.10.2013 einen fertigen Vereinbarungstext über den weiteren Prozess auszuhandeln. Es wurde allerdings ein Konsens über die Möglichkeit einer solchen nachgelagerten Untersuchung der Konnexitätsrelevanz festgestellt. Seit der Gesetzesverabschiedung wird nun versucht, eine konkrete schriftliche Vereinbarung über die Ausgestaltung des nun folgenden Prozesses zu erreichen.

Die Geschäftsstelle wird in der Sitzung zur weiteren Entwicklung und den Einzelheiten mündlich vortragen.

4.2.3 Entschließungsantrag der Koalition zur weiteren Umsetzung der schulischen Inklusion

Gemeinsam mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz hat der Landtag am 16.10.2013 auch einen Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen mit dem Titel „NRW auf dem Weg zur inklusiven Schule – den Prozess sorgsam und zielgerichtet gestalten“ (Drs. 16/4218, **Anlage 5**) beschlossen. Nach einer Schilderung des bisherigen Weges hin zur schulischen Inklusion aus Sicht der Landesregierung enthält der Entschließungsantrag Aussagen zur weiteren Umsetzung. Dabei wird eine stärkere Rolle der Schulämter in der Koordination und Beratung (z. B. durch die Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren in den Schulämtern), eine Zuweisung der Aufgabe der Vernetzung der Schulen mit Gemeinsamem Lernen untereinander und mit den Jugendhilfeträgern an die Schulämter, der Einsatz von Inklusionsfachberaterinnen und -beratern in den Schulamtsbezirken zur Sicherung der sonderpädagogischen Fachlichkeit (z.B. durch Vernetzung und Unterstützung in Absprache mit den Kompetenzteams), eine bessere Verzahnung unterschiedlicher Unterstützungsleistungen für Kinder und der Kostenträger in ihrer Arbeit und eine transparente Verteilung der Lehrerstellen für sonderpädagogische Förderung auf die Schulen nicht nur anhand der Schülerzahlen, sondern auch unter Betrachtung des sozialen Umfelds einer Schule und unter Berücksichtigung der besonderen Belastungen in den Schulen, in denen schon länger Gemeinsames Lernen besteht und die damit oft um Hospitationsmöglichkeiten ersucht werden, eingefordert. Im Entschließungsantrag wird die Landesregierung auch aufgefordert, diagnostische Verfahren auszuwerten und erfolgreiche Ansätze modellbildend auszugestalten. Dies greift die Kritik am bisher noch nicht sichtbaren Ersatz für die in großem Maße wegfallenden Verfahren zur förmlichen Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs auf. Bei den mehrfach im Entschließungsantrag angesprochenen Vernetzungsaktivitäten soll u.a. den Regionalen Bildungsnetzwerken eine stärkere Rolle zukommen. Aufgegriffen wird die Forderung der Bildungskonferenz, die Übergänge zwischen Kita und Schule und bei Schulwechseln im Hinblick auf die Beratungsfunktion und den Bildungsauftrag der Institutionen besser auszugestalten.

Bislang hat sich die Landesregierung mit Aussagen zur weiteren Umsetzung der schulischen Inklusion zurückgehalten. Stets wurde allerdings betont, dass es sich beim 9. Schulrechtsänderungsgesetz nur um ein erstes Gesetz hierzu handele. Dieser Entschließungsantrag gibt nun weitere Einblicke in zukünftige Bausteine. Diese gehen insbesondere mit der Forderung nach besserer Verzahnung verschiedener Unterstützungsleistungen deutlich über den Kernbereich der Schulpolitik hinaus und berühren mit der Stärkung der Rolle der Regionalen Bildungsnetzwerke auch die Aufgabenverteilung innerhalb der kommunalen Familie. Für eine tiefergehende Bewertung einzelner Ansätze muss allerdings wohl die konkrete Ausgestaltung im weiteren Verlauf abgewartet werden.

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)
(Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drs. 16/2432)**

und zur

**Änderung der Verordnung über die Schulgrößen der För-
derschulen und der Schulen für Kranke**

– Kurzfassung –

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 2012¹ 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>

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 Ausbaupkapazität). 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 m² 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. amtliche 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 Gesetzentwurfes 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. Insofern 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 Schullandschaften 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 stattfindenden 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.

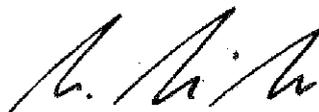
Köln und Düsseldorf am 21. Mai 2013



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

15. Juli 2013

Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens

„Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken“

Ergebnisse des Gutachtens

Die mit diesem Gutachten vorgelegten Ergebnisse zeigen, dass die mit der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich verbundenen Kosten, die den Schulträgern für die Ausstattung der Schulen und den Einsatz zusätzlicher Personal- und Sachmittel entstehen, erheblich sind. Selbst bei einer Ausstattung der Schulen, die zwar oberhalb der derzeitigen Ausstattung der allgemeinen Schulen, aber deutlich unterhalb der aktuellen Standards an Förderschulen liegt, und konservativer Ansätze bei den laufenden Kosten entstehen in beiden betrachteten Kommunen bis zum Schuljahr 2019/20 beträchtliche zusätzliche Ausgaben.

Mehrkosten für die Stadt Essen

Die geschätzten Investitionskosten der Stadt Essen belaufen sich bis zum Schuljahr 2019/20 für den Bau, den Umbau und die Ausstattung der erforderlichen Klassen- und Differenzierungsräume, der Fach- und Therapieräume sowie für die Herstellung von barrierefreien Zugängen zu den Schulgebäuden auf mindestens 18 Mio. Euro. Hierbei wurden die gültigen Klassenfrequenzrichtwerte (Anzahl der Kinder in einer Klasse) zugrunde gelegt. Diese Summe ist als Untergrenze anzusehen, da bei dieser Basisvariante weiterhin Klassen mit bis zu 30 Schülern/innen gebildet werden können. In einer pädagogisch sinnvollerem, erweiterten Reformvariante, bei der die Größe der Klassen z. B. an weiterführenden inklusiven Schulen auf 25 Schüler begrenzt ist, beliefen sich die notwendigen Investitionen im selben Zeitraum in Essen schon auf mehr als 40 Mio. Euro. Hinzu kommen erhebliche zusätzliche laufende Ausgaben für die Ganztagsbetreuung von Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf, für Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter, Integrationshelfer und Lehr- und Lernmittel in Höhe von jährlich 12 Mio Euro ab dem Zielperspektivenjahr 2018/2019.

Mehrkosten für den Kreis Borken

Im Kreis Borken wären bereits in der Basisvariante und nur für den Grundschulbereich Investitionen in Höhe von geschätzt rund 3 Mio. Euro erforderlich. Diese zusätzlichen Kosten entstehen sogar dort, wo in den kommenden Jahren ein Rückgang der Schülerzahlen um 20% erwartet wird. Am Beispiel der Primarstufe im Kreis Borken kann gezeigt werden, dass bei Zunahme der Inklusionsquote die erwartete Entlastung der Schulträger durch den Rückgang der Schülerzahlen nicht nur vollständig aufgebraucht wird, sondern sogar noch zusätzlicher Raumbedarf entsteht. Bei Realisierung einer pädagogisch sinnvollen, erweiterten Reformvariante ergibt sich ein Investitionsbedarf von 32 Mio. Euro. Hinzu kommen bei beiden Varianten im Kreis Borken laufende Kosten für die Ganztagsbetreuung von Kindern und Jugendlichen, für Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter, Integrationshelfer und Lehr- und Lernmittel in Höhe von 4 Mio. Euro.

Auch die These, dass bei zunehmender Integration die Kommunen bei den Schülerbeförderungskosten enorm entlastet werden könnten, wurde im Gutachten geprüft und widerlegt. Zwar werden die Ausgaben der Schulträger bei einer wohnortnahen Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf insgesamt sinken; jedoch kommt es zwischen den Städten und Gemeinden innerhalb eines Kreises und dem Kreis selbst zu erheblichen Verschiebungen. Zusätzliche Kosten für die Schülerbeförderung haben dann insbesondere die Städte und Gemeinden zu tragen, die selbst nicht Träger einer Förderschule sind, also auch nicht durch die geringere Nachfrage nach Förderschulen entlastet werden. Diese Kommunen stehen – dies hat sich ebenfalls am Beispiel des Kreises Borken gezeigt – auch insgesamt vor neuen Aufgaben. Wenn Schüler, die bislang Förderschulen in benachbarten Städten besucht haben, in Zukunft wohnortnah in allgemeinen Schulen beschult werden, dann müssen die Wohngemeinden zukünftig mit den personellen, sächlichen und räumlichen Erfordernissen des Gemeinsamen Unterrichts befasst sein.

Bagatellgrenze des Konnexitätsausführungsgesetzes deutlich überschritten

Im Ergebnis zeigt sich, dass in beiden betrachteten Kommunen schon bei konservativer Schätzung der Kosten bis zum Schuljahr 2019/20 erhebliche zusätzliche Ausgaben entstehen, die jeweils deutlich oberhalb der Bagatellgrenze im Sinne des KonnexAG liegen. Das gilt selbst bei einer eingeschränkten Ausstattung der Schulen, die zwar oberhalb der derzeitigen Ausstattung der allgemeinen Schulen, aber deutlich unterhalb der aktuellen Standards an Förderschulen liegt. Wenn mit dem Gesetzentwurf den kommunalen Gebietskörperschaften neue Aufgaben übertragen oder ihre bestehenden Aufgaben so verändert werden, dass es sich um eine wesentliche Belastung handelt, so hat ein finanzieller Ausgleich dieser Mehrbelastungen zu erfolgen. Ein Überschreiten der Bagatellgrenze ist anzunehmen, wenn die kommunalen Belastungen landesweit bei über 4,5 Mio. Euro liegen.

Ermittlung des landesweiten Kostenbedarfs möglich

Die Ergebnisse sind zwar nicht für Nordrhein-Westfalen verallgemeinerbar und eignen sich nicht für Hochrechnungen. Die untersuchten Kommunen stellen ausgesuchte Fallbeispiele dar. Das methodische Vorgehen wurde jedoch so gewählt, dass es grundsätzlich auf jede andere Kommune in Nordrhein-Westfalen übertragbar ist, unabhängig von der konkret betrachteten Art der Gebietskörperschaft (Kreis, Stadt, Gemeinde) und den damit zusammenhängenden Unterschieden in der Trägerschaft der allgemeinen Schulen und der Förderschulen. Das Gutachten zeigt daher, dass die Daten für eine solche Kostenfolgeabschätzung vorhanden sind und es durchaus einen geeigneten Analyserahmen zur Abschätzung der schulorganisatorischen und finanziellen Konsequenzen des Gesetzentwurfs gibt. Damit ist es möglich, eine umfassende Kostenfolgeabschätzung für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz für alle Kommunen in NRW vorzunehmen.

Hintergrund

UN-Behindertenrechtskonvention und Entwurf zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz

Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat am 19.03.2013 ihren Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vorgelegt (vgl. NRW LTDrs. 16/2432). Mit diesem Gesetz soll das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK) vom 13. Dezember 2006, das seit dem 26. März 2009 für Deutschland verbindlich ist, und insbesondere Artikel 24 der VN-BRK für Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sieht vor, inklusive Bildung und Erziehung in allgemeinen Schulen im Schulgesetz NRW als Regelfall zu verankern. In Umsetzung dessen haben die Eltern grundsätzlich das Recht, dass ihr Kind mit Behinderung eine allgemeine Schule besucht. Dabei wird die Verantwortung für die Bereitstellung eines entsprechenden schulischen Angebots den kommunalen Schulträgern übertragen: „Schulische Bildungsangebote Gemeinsamen Lernens sind Gegenstand der Schulentwicklungsplanung.“ (ebenda, S. 1)

Bisherige Vorstellungen des Landes

Nach Auffassung der nordrhein-westfälischen Landesregierung führt der Gesetzentwurf (9. Schulrechtsänderungsgesetz) nicht zu einer Übertragung neuer oder zur Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben und auch nicht zu einer wesentlichen Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne der Landesverfassung und des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG.).

Rechtsgutachten belegt Konnexitätsrelevanz

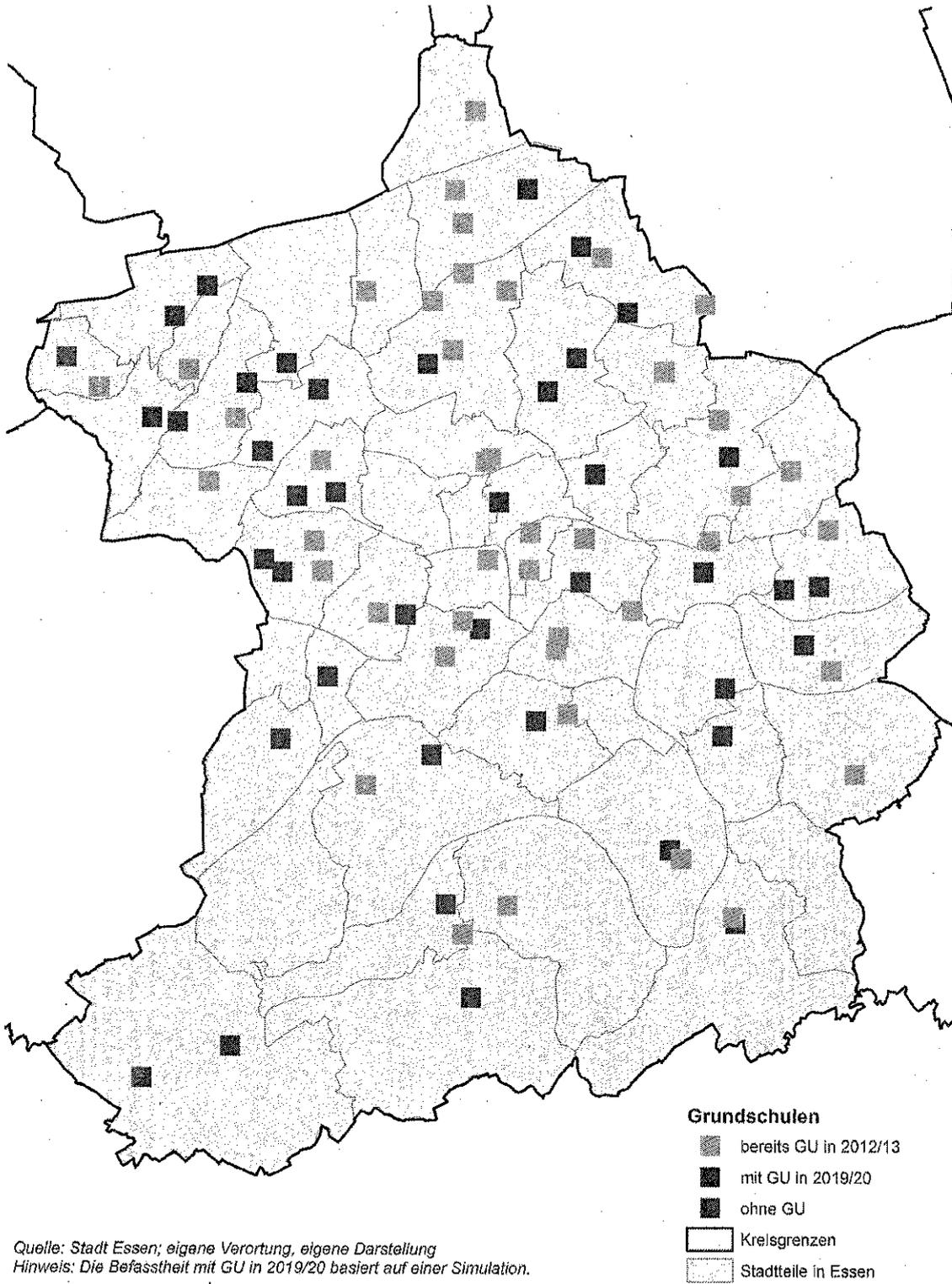
Die rechtliche Bewertung der neuen oder veränderten Schulträgeraufgaben und der hieraus resultierenden finanziellen Belastungen sind nicht Gegenstand des jetzigen Gutachtens. Dazu liegt bereits das Rechtsgutachten von Professor Wolfram Höfling (Universität Köln) vor, welches die Konnexitätsrelevanz der von der Landesregierung beabsichtigten Aufgabenübertragung auf die Kommunen bestätigt.

Die Übertragung der neuen Aufgabe der Inklusion durch das Land auf die Kommunen, ohne eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung aufzustellen und einen Belastungsausgleich vorzusehen, verletzt die Kommunen in ihrer kommunalen Selbstverwaltung und könnte darüber hinaus zum Scheitern der Inklusion führen. In Anbetracht des Verstoßes des Entwurfs des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes gegen das Konnexitätsprinzip, das in Art. 78 der Landesverfassung niedergelegt und im KonnexAG ausgeformt ist, haben bereits einige Kommunen angekündigt, sich im Falle der Nichtanerkennung der Konnexität eine Kommunalverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof vorzubehalten.

Standards für Inklusion nötig

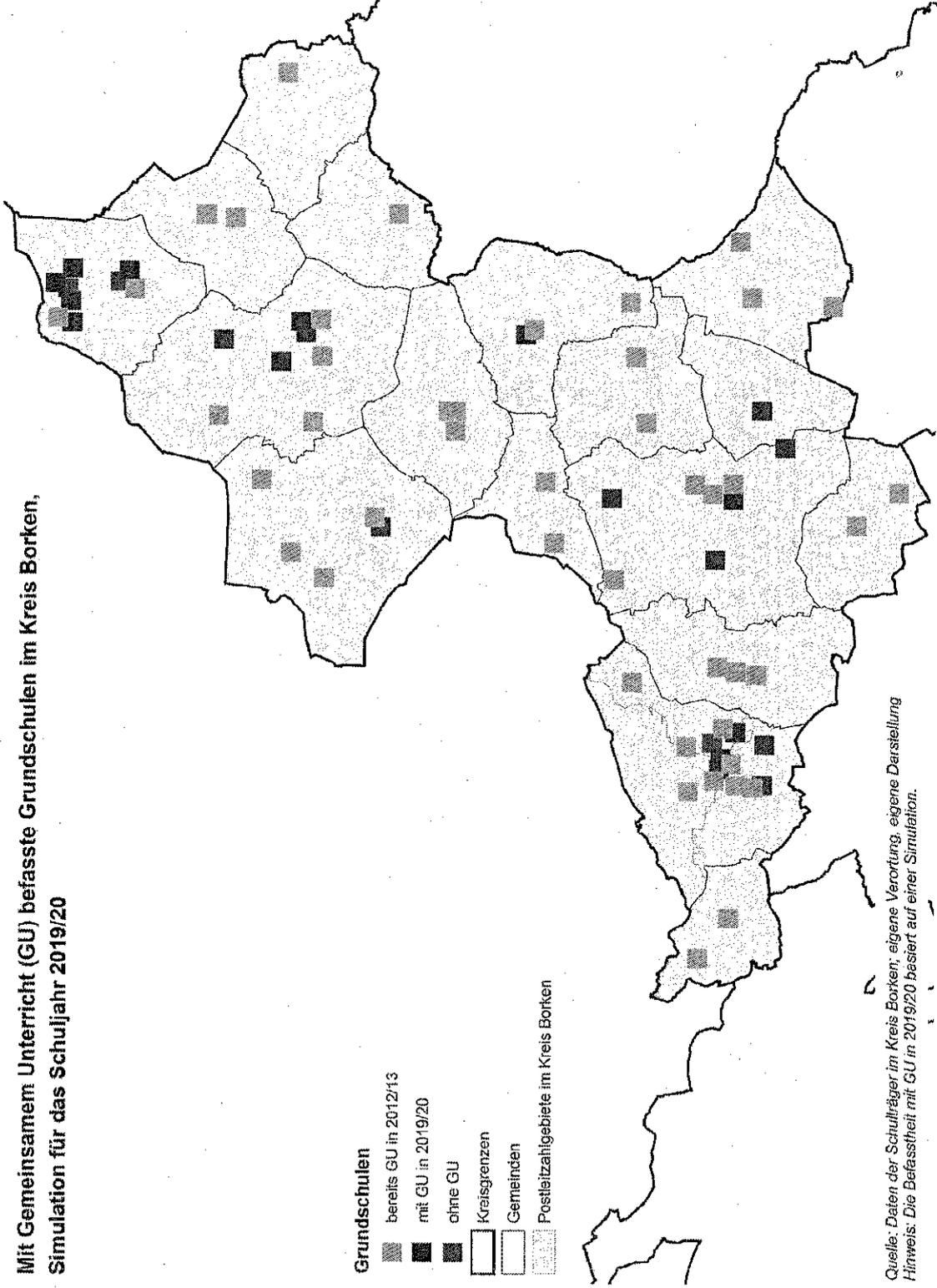
Der Gesetzentwurf macht keine Aussagen zu pädagogischen oder schulorganisatorischen Standards, die für die Entwicklung hin zu einem inklusiven Schulsystem unabdingbar erscheinen. In dem vorliegenden Gutachten müssen daher Annahmen getroffen werden, die nicht notwendigerweise den hohen Standards an Förderschulen entsprechen, sondern nur einen möglichen Mindeststandard beschreiben könnten. Letztlich muss aber eine umfassende Diskussion mit Pädagogen und Fachwissenschaftlern klären, welche Ausstattungsstandards in einem inklusiven Schulsystem einzuhalten sind. Die Standards werden die Höhe der kommunalen Kosten maßgeblich bestimmen und die betroffenen Kommunen müssen durch einen entsprechenden finanziellen Ausgleich entlastet werden. Erst dann können die Schulträger ihren Beitrag zum Gelingen qualitativ hochwertiger, inklusiver Bildung und damit zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention leisten.

**Mit Gemeinsamen Unterricht (GU) befasste Grundschulen in der Stadt Essen,
Simulation für das Schuljahr 2019/20**



**Mit Gemeinsamen Unterricht (GU) befasste Grundschulen im Kreis Borken,
Simulation für das Schuljahr 2019/20**

- Grundschulen**
-  bereits GU in 2012/13
 -  mit GU in 2019/20
 -  ohne GU
 -  Kreisgrenzen
 -  Gemeinden
 -  Postleitzahlgebiete im Kreis Borken



*Quelle: Daten der Schulträger im Kreis Borken; eigene Verortung, eigene Darstellung
Hinweis: Die Befasstheit mit GU in 2019/20 basiert auf einer Simulation.*

Zusammenfassende Darstellung der einmaligen Investitionen und laufenden Mehrkosten für die Stadt Essen nach den unterschiedlichen Klassenbildungsvarianten (Primarstufe und Sekundarstufe I)

Einmalige Investitionen (die bis spät. 2019/20 erfolgen), in Euro	Basis: Klassenbildungsvariante		
	Basisvariante	Reformvariante	Erweiterte Reformvariante
Errichtung zusätzlicher Klassen- bzw. Unterrichtsräume	1.320.000	4.800.000	16.440.000
Umbau/Einrichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	1.380.000	1.050.000	720.000
Errichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	11.280.000	15.360.000	19.440.000
Einrichtung Fachräume für den zieldifferenten Unterricht	360.000	360.000	360.000
Einrichtung von Therapie- und Pflegeräumen	580.000	580.000	580.000
Einrichtung barrierefreier Hygienebereiche	580.000	580.000	580.000
Herstellung von Barrierefreiheit im Schulgebäude	470.000	470.000	470.000
Herstellung barrierefreier Zugängen zu Gebäuden und Räumen	2.880.000	2.880.000	2.880.000
Anschaffung von Lehr- und Lernmittel (SE)	60.000	60.000	60.000
Summe einmalige Investitionen	18.910.000	26.140.000	41.530.000
<i>Nachrichtlich: Davon entfallen auf den Primarbereich:</i>	<i>23,96%</i>	<i>30,60%</i>	<i>42,74%</i>
Summe	87.940.000		46,10%

Laufende Mehrkosten (am Beispiel von 2019/20), in Euro

	Alle Varianten
Lehr- und Lernmittel	10.314
Ganztagsbetreuung	5.752.000
Schulpsychologie	1.305.000
Schulsozialarbeit	3.915.000
Schülerbeförderungskosten (HK, GG, KM und SE)	310.800
Schülerbeförderungskosten (LES)	-603.010
Integrationshilfen	1.683.000
Summe laufende Kosten	12.373.104
<i>Nachrichtlich: Davon entfallen auf den Primarbereich:</i>	<i>39,15%</i>

Hinweise:

Basisvariante: Klassenbildung laut Ausführungsverordnung zum Schulgesetz;

Reformvariante: Klassenbildung bei Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes;

Erweiterte Reformvariante: Beschränkung der maximalen Klassengröße („kleine Klassen“);

Erweiterte Reformvariante *: Erweiterte Reformvariante plus ein Differenzierungsraum je zwei Klassen mit Gemeinsamem Unterricht

Zusammenfassende Darstellung der einmaligen Investitionen und laufenden Mehrkosten für den Kreis Borken nach den unterschiedlichen Klassenbildungsvarianten (nur Primarstufe)

Basis: Klassenbildungsvariante				
Einmalige Investitionen (die bis spät. 2019/20 erfolgen), in Euro	Basisvariante	Reformvariante	Erweiterte Reformvariante	Erweiterte Reformvariante*
Errichtung zusätzlicher Klassen- bzw. Unterrichtsräume	0	240.000	4.920.000	4.920.000
Umbau/Einrichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	350.000	260.000	120.000	280.000
Errichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	1.920.000	2.880.000	4.560.000	27.120.000
Einrichtung von Therapie- und Pflegeräumen	270.000	270.000	270.000	270.000
Einrichtung barrierefreier Hygienebereiche	270.000	270.000	270.000	270.000
Herstellung von Barrierefreiheit im Schulgebäude	30.000	30.000	30.000	30.000
Herstellung barrierefreier Zugänge zu Gebäuden und Räumen	180.000	180.000	180.000	180.000
Anschaffung von Lehr- und Lernmittel (SE)	5.000	5.000	5.000	5.000
Summe einmalige Investitionen	3.025.000	4.135.000	10.355.000	33.075.000

Laufende Mehrkosten (am Beispiel von 2019/20), in Euro Alle Varianten

Lehr- und Lernmittel	6.012
Ganztagsbetreuung	334.000
Schulpsychologie	795.000
Schulsozialarbeit	2.385.000
Schülerbeförderungskosten (HK, GG, KM und SE)	126.800
Schülerbeförderungskosten (LES)	13.045
Integrationshilfen	275.000
Summe laufende Kosten	3.934.857

Hinweise:

Basisvariante: Klassenbildung laut Ausführungsverordnung zum Schulgesetz;

Reformvariante: Klassenbildung bei Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes;

Erweiterte Reformvariante: Beschränkung der maximalen Klassengröße („kleine Klassen“);

Erweiterte Reformvariante*: Erweiterte Reformvariante plus ein Differenzierungsraum je zwei Klassen mit Gemeinsamen Unterricht.



Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, 40190 Düsseldorf

5. September 2013
Seite 1 von 18An den
Vorsitzenden des Ausschusses
für Kommunalpolitik
im nordrhein-westfälischen Landtag
Herrn Christian Dahm MdL
Platz des Landtages 1
40221 DüsseldorfAktenzeichen:
221-2.02.02.02 - 114929/13
bei Antwort bitte angebenAuskunft erteilt:
Frau RauschTelefon 0211 5867-3240
Telefax 0211 5867-3668
esther.rausch@msw.nrw.de**Kommunale Folgekosten der schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen**Antrag der Fraktion der FDP vom 16.07.2013 für die Sitzung am
13.09.2013Sehr geehrter Herr Vorsitzender, *Christian Dahm*

mit Schreiben vom 16.07.2013 hat Herr Abgeordneter Kai Abruszat für die Ausschusssitzung am 13.09.2013 im Namen der FDP-Landtagsfraktion um eine schriftlichen Stellungnahme zu dem am 15.07.2013 von den kommunalen Spitzenverbänden vorgestellten Gutachten „Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken“ gebeten.

Den Bericht der Landesregierung übersende ich hiermit in 60facher Ausfertigung mit der Bitte, ihn den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Sylvia Köhrmann

Sylvia Köhrmann

Anlage: 60 Exemplare des Berichts

60 Exemplare meines Schreibens an den Vorsitzenden
des Ausschusses für Schule und WeiterbildungAnschrift:
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf
Telefon 0211 5867-40
Telefax 0211 5867-3220
poststelle@msw.nrw.de
www.schulministerium.nrw.deÖffentliche Verkehrsmittel:
S-Bahnen S 8, S 11, S 28
(Völklinger Straße)
Rheinbahn Linien 704, 709
(Georg-Schulhoff-Platz)

Bericht der Landesregierung zur Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 13.09.2013

Antrag der Fraktion der FDP vom 16.07.2013

TOP 4

Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 16/2432

in Verbindung mit

Inklusion: Landesregierung muss (Rechts-)Unsicherheit beenden und endlich Gesetzentwurf vorlegen!

Antrag der Fraktion der CDU

Drucksache 16/1907

Entschließungsantrag der Fraktion der FDP

Drucksache 16/1956

A. Antworten auf die Fragen

1. Wie bewertet die Landesregierung das Gutachten der kommunalen Spitzenverbände insgesamt?

Das Gutachten vermittelt keine grundlegenden neuen Erkenntnisse für künftige Entscheidungen der Landesregierung. Es liefert kein zutreffendes Bild kommunaler Folgekosten der Inklusion.

Gegenstand des Gutachtens ist es, „die Konsequenzen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes für das auf kommunaler Ebene vorzuhaltende Bildungsangebot im Schulbereich zu untersuchen und die sich hieraus möglicherweise ergebende, zusätzliche finanzielle Belastung der Städte, Gemeinden und Kreise abzuschätzen.“ Es geht „nur (um) die Quantifizierung der zusätzlichen finanziellen Lasten“ (Gutachten Seite 1).

Der Gesetzentwurf der Landesregierung ist jedoch daran zu messen, ob das Land verpflichtet ist, den Gemeinden und Kreisen einen Belastungsausgleich nach § 1 Absatz 1 KonnexAG zu leisten. Eine Verpflichtung zum Belastungsausgleich bestünde nur, wenn das Gesetz die Ursache einer wesentlichen Belastung der Gemeinden und Kreise wäre.

Das ist aber nicht der Fall, wie sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt (LT-Drs. 16/ 2432, Seiten 4 ff.). Das Gutachten unterstellt aber einen solchen Kausalzusammenhang („Konsequenzen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes“).

Die im Gutachten genannten und angeblich erforderlichen kommunalen Investitionen bis 2019 sowie die behaupteten laufenden Kosten beruhen auf einer Inklusionsquote, die nach Einschätzung der Landesregierung bis dahin nicht erreicht werden kann (siehe hierzu auch B. c)).

Zudem arbeitet das Gutachten mit Annahmen, Standards und Spekulationen, die weder ausdrücklich noch mittelbar auf den Gesetzentwurf zurückgeführt werden können. Dies gilt namentlich für die so genannte Reformvariante und für die Erweiterte Reformvariante bei der Klassenbildung. Die dort gesetzten Annahmen sind unrealistisch. Sie stehen nicht mit den Planungen der Landesregierung in Einklang. Gleiches gilt für die Anforderungen, die das Gutachten an die Ausstattung von Schulgebäuden stellt.

Im Ergebnis wird der Eindruck erweckt, schulische Inklusion sei mit einem finanziellen Aufwand verbunden, den derzeit weder die Kommunen noch das Land aufbringen könnten.

2. Welche Kostenfolgen wird die schulische Inklusion vor dem Hintergrund des vorliegenden Gutachtens auf kommunaler Ebene in Summe nach sich ziehen (bitte getrennt nach Investitionskosten und laufenden Kosten)?

3. Welche Kostenfolgen wird die schulische Inklusion vor dem Hintergrund des vorliegenden Gutachtens in den einzelnen Kommunen nach sich ziehen (bitte kommunalscharfe Angaben, getrennt nach Investitionskosten und Folgekosten)?

Diese Fragen lassen sich vor dem Hintergrund des Gutachtens weder für die Kommunen insgesamt noch für einzelne Kommunen beantworten.

Jedenfalls führt das 9. Schulrechtsänderungsgesetz nach dem derzeitigen Erkenntnisstand zu keinen solchen Kosten, die das Land den Kommunen erstatten muss: Es überträgt den Kommunen bei der Inklusion keine neue Aufgabe.

In Nordrhein-Westfalen besteht eine langjährige, auch rechtlich verankerte Tradition Gemeinsamen Lernens von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung. Außerdem garantieren die Zustimmungsvorbehalte - sowohl zur Einrichtung des Gemeinsamen Lernens als auch bei der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in jedem Einzelfall - seit jeher und unverändert, dass die Gemeinden und Kreise keine Leistungen erbringen müssen, die für sie mit einem unververtretbaren Aufwand verbunden sind.

4. Welche Konsequenzen wird die Landesregierung aus dem vorliegenden Gutachten der kommunalen Spitzenverbände ziehen?

Nach Auffassung der Landesregierung gibt das vorgelegte Gutachten keinen Anlass zu Änderungen des Gesetzentwurfes. Im Übrigen weist die Landesregierung darauf hin, dass Artikel 4 ihres Gesetzentwurfes eine Evaluierung vorsieht. Diese soll sich auch darauf erstrecken, ob und gegebenenfalls welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen als Schulträger im Zusammenhang mit der Veränderung des regionalen Schulangebots durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz entstanden sind (siehe dazu die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/2432, S. 63 f.).

5. Gesteht die Landesregierung die Konnexitätsrelevanz der schulischen Inklusion grundsätzlich ein (ja oder nein)?

Nach Überzeugung der Landesregierung begründet das 9. Schulrechtsänderungsgesetz nach derzeitigem Erkenntnisstand keine Ausgleichspflicht des Landes gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Sinne des KonnexAG.

6. Inwieweit stellt das vorliegende Gutachten einen weiteren Beleg für die Notwendigkeit dar, in Nordrhein-Westfalen eine grundlegende und detaillierte Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe durchzuführen?

Das Gutachten stellt aus Sicht der Landesregierung keinen solchen Beleg dar.

7. Wie bewertet die Landesregierung die Folgekosten der schulischen Inklusion hinsichtlich notwendiger Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen?

Die Landesregierung hat sich dazu in ihrem Gesetzentwurf wie folgt geäußert und hält daran fest:

Sollte es durch die inklusive Beschulung zu wesentlichen Veränderungen bei den Lasten der Schulträger untereinander kommen, wäre zu prüfen, inwieweit diese im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs über das Gemeindefinanzierungsgesetz berücksichtigt werden können. Anhand der derzeit maßgeblichen Daten lässt sich jedoch keine Signifikanz von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf die Entwicklung des Zuschussbedarfs feststellen. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich in den kommenden Jahren aufgrund der dann geltenden Datengrundlagen andere Erkenntnisse ergeben (LT-Drs. 16/2432; Seite 7).

1. Ziel und Aufbau des Gutachtens (Seiten 1 bis 3)

- a) Ziel des Gutachtens ist es, „die Konsequenzen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes für das auf kommunaler Ebene vorzuhaltende Bildungsangebot im Schulbereich zu untersuchen und die sich daraus möglicherweise ergebende, zusätzliche finanzielle Belastung der Städte, Gemeinden und Kreise abzuschätzen“ (Seite 1). Weiter heißt es dort, die rechtliche Bewertung der neuen oder veränderten Schulträgeraufgaben und der hieraus resultierenden finanziellen Belastungen sei nicht Gegenstand des Gutachtens, sondern ausdrücklich nur die Quantifizierung der zusätzlichen finanziellen Lasten.

Die rechtliche Bewertung ist aber entscheidend für die Quantifizierung möglicher Folgekosten. Ein Belastungsausgleich ist nach § 1 Absatz 1 des KonnexAG nur zu leisten, wenn die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände führt. Es muss also ein Kausalzusammenhang zwischen dem Gesetz und den finanziellen Folgen bestehen. Das aber ist gerade nicht der Fall (so auch Prof. K.-A. Schwarz: „Gutachten zur KonnexAG-Relevanz einer Umsetzung der VN-BRK in nordrhein-westfälisches Landesrecht“ – veröffentlicht unter

http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Inklusion_Gemeinsames_Lernen/Gutachten_Prof_Kyrill_Schwarz.pdf

sowie K. Schwarz im NWVBl. 2013, S. 81 ff. (S. 87)).

- b) In dem Gutachten soll am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken dargestellt werden, welche kommunalen Ausgaben sich „bei Umsetzung des Entwurfs für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz durch Veränderungen in der sächlichen, räumlichen und personellen Ausstattung der Schulen ergeben können“ (Seite 2). Im Weiteren geht das Gutachten aber auf Kosten und Kostenblöcke ein, die nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs sind.
- c) Zu den Berechnungsgrundlagen des Gutachtens gehören „Zielwerte für die Inklusionsquoten“. Hierzu heißt es auf Seite 2, nach dem Gesetzentwurf sollten bis 2016/2017 rund 65 % aller Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen unterrichtet werden. Das Gutachten bezieht sich hierbei auf Kapitel D (Seite 2 ff.) des Gesetzesvorblatts. Dieses enthält aber keine solchen Zielwerte.

Darüber hinaus sind die Gutachterinnen und der Gutachter einem Missverständnis erlegen, indem sie annehmen, die Landesregierung erwarte bereits 2017 eine Inklusionsquote von 70 % bei den Lern- und Entwicklungsstörungen und von 50 % bei den übrigen Förder-

schwerpunkten (zusammen etwa 65 %). Bei den im Gesetzentwurf unter Abschnitt „D Kosten“ auf Seite 3, 2. Absatz, genannten Prozentangaben handelt es sich um eine Prognose der Entwicklung der Inklusionsquote bis zum voraussichtlichen Endausbau im Schuljahr 2025/26. Dies ergibt sich schon aus dem im Gesetzesvorblatt dargestellten Gesamtzusammenhang. Der Charakter der Prognose wird mit dem Einleitungssatz des zweiten Absatzes im Gesetzentwurf, Seite 3, deutlich, in dem die Parameter genannt werden, von denen der Stellenbedarf in der Zukunft abhängt. Diese im Gesetzentwurf genannten Quoten können innerhalb weniger Jahre nicht erreicht werden. Vielmehr geht es hierbei um eine Generationenaufgabe. Das hat die Landesregierung bei zahlreichen Gelegenheiten öffentlich erklärt. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung wird der Endausbau nicht vor dem Schuljahr 2025/2026 möglich sein.

Nach Einschätzung der Landesregierung kann - sofern der Elternwille sich entsprechend darstellt - bis 2017 eine Inklusionsquote von etwa 50 % erreicht werden. Die Landesregierung hat dies wiederholt öffentlich erklärt (siehe z. B. die Presseinformation des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 19.03.2013 zur Einbringung des Gesetzentwurfs).

Auf der Grundlage der unrealistisch hohen Inklusionsquote kommt das Gutachten zu einem durch die Inklusion hervorgerufenen Anstieg der Schülerzahl der allgemeinen Schulen von mehr als 40.000. Die Landesregierung rechnet hingegen von 2013 bis 2019 mit einem Anstieg der Schülerzahl um 25.600.

2. Einleitung (Seiten 5 bis 12)

- a) Unter „Problemstellung“ liefert das Gutachten einen kurzen historischen Abriss, der nicht frei von Wertungen ist („unbefriedigende Situation“, Seite 5). Auf Seite 6 heißt es, für die Umsetzung der jetzt geplanten Reform gebe es insofern keine Vorbilder, weil die Integration einzelner Schüler in eine gegebene Schulstruktur keine so weitgreifende Reform sei wie die geplante Umstrukturierung zu einer inklusiven Schule.

Die Landesregierung teilt diese Bewertung nicht. Bereits seit Inkrafttreten des Schulgesetzes (2005) ist die allgemeine Schule ein gleichberechtigter Ort der sonderpädagogischen Förderung. Die Schulstruktur, d.h. hier das Nebeneinander von allgemeiner Schule und Förderschule, bleibt durch den Gesetzentwurf unverändert. Zur Rechtsentwicklung siehe im Übrigen unten 3. a).

Auch geht es nicht um die Integration einzelner Schülerinnen und Schüler. Die Einzelintegration ist gegenüber anderen Formen eher nachrangig. Daher hat das Ministerium im Jahr 2005 bei

ziel-differentem Lernen in der Sekundarstufe I die Integrative Lerngruppe als Regelfall eingeführt (BASS 13-41 Nr. 3).

Das Gutachten lässt unberücksichtigt, dass in den letzten Jahren bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts die Integrationsquote aufgrund des Elternwillens kontinuierlich angestiegen ist und sich auch unabhängig von der Gesetzesänderung weiter erhöhen würde. Angebote des Gemeinsamen Lernens im Schuljahr 2012/2013 ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht; dabei handelt es sich um Angebote, an denen mindestens eine Schülerin oder ein Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (Einzelintegration) unterrichtet wird, aber auch um Schulen, die mehrere entsprechende Schülerinnen und Schüler (z. B. in Integrativen Lerngruppen) unterrichten:

- 53 % der Grundschulen
- 65 % der Hauptschulen
- 38 % der Realschulen
- 90 % der Sekundarschulen
- 100 % der Gemeinschaftsschulen
- 70 % der Gesamtschulen
- 21 % der Gymnasien.

Vom Schuljahr 2009/2010 bis zum Schuljahr 2012/2013 hat sich die Inklusionsquote an den allgemeinen öffentlichen Schulen von 14,8 % auf 25,6 % erhöht. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 12.000 Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung an diesen Schulen. Im Schuljahr 2013/2014 dürfte die Inklusionsquote auf rd. 30 % ansteigen.

- b) Unter „Schulorganisatorische Implikationen des Gesetzentwurfs“ äußert sich das Gutachten zu der geplanten Neufassung der Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (Seite 7).

Diese Rechtsverordnung soll zwar in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz erlassen werden. Es besteht aber kein rechtlicher Zusammenhang zwischen der Verordnung und der Schulgesetznovelle: Wie alle anderen Schulen müssen auch Förderschulen eine Schülerzahl haben, die einen geordneten Schulbetrieb gewährleistet. Die Mindestgrößen einer großen Zahl von Förderschulen, vor allem von Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, wird schon seit Jahren entgegen dem geltenden Recht (Sechste Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes vom 17.10.1978) unterschritten. Der Landesrechnungshof hat dies im vergangenen Jahr in einem Prüfbericht kritisiert.

- c) Unter „Konnexitätsrelevante Implikationen des Gesetzentwurfs“ (Seiten 7 bis 9) referiert das Gutachten aus dem Gesetzentwurf

der Landesregierung sowie aus dem Gutachten der Professoren Klemm und Preuss-Lausitz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention aus dem Jahr 2011. Nicht belegt wird die Behauptung auf Seite 8, das Land habe wenig unternommen, zur Aufklärung offener Fragen beizutragen. Das Gegenteil ist der Fall:

Trotz der unterschiedlichen Auffassungen der Landesregierung einerseits und der Kommunalen Spitzenverbände andererseits zur Frage der Konnexität hatte das Kabinett mit Beschluss vom 18. September 2012 im Sinne eines kommunalfreundlichen Vorgehens entschieden, das Konsultationsverfahren nach §§ 1 Absatz 2 und 7 Absatz 1 Konnexitätsausführungsgesetz durchzuführen. Dieses Verfahren wurde am 19. September 2012 eingeleitet. Die Landesregierung war - unter Inkaufnahme der Verzögerung des Gesetzentwurfs - bereit, mit den Kommunalen Spitzenverbänden in einer Arbeitsgruppe Aufgabenblöcke und etwaige Kostenfolgen gemeinsam zu analysieren. Dieses Angebot haben die Kommunalen Spitzenverbände unter Hinweis darauf nicht angenommen, dass dies voraussetze, dass die Landesregierung zunächst die grundsätzliche Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes anerkenne.

- d) Als „Stand der Forschung“ (Seiten 9 bis 12) nennt das Gutachten Empfehlungen des Deutschen Bildungsrats aus dem Jahr 1973, Modellrechnungen für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft in Hessen (1991) sowie weitere empirische Arbeiten namentlich von Professor Preuss-Lausitz. Insgesamt gäben die bisherigen Studien Hinweise darauf, dass sich die Ausgabenbelastungen der Schulträger durch die Änderung der sonderpädagogischen Förderungen veränderten, ohne diese im Detail spezifizieren zu können.

3. Entwicklung und Stand der Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Nordrhein-Westfalen (Seiten 13 bis 33)

- a) Auch dieses Kapitel trennt nicht zwischen der Präsentation von Zahlen zur sonderpädagogischen Förderung und einseitigen, angreifbaren Bewertungen, darunter der, Nordrhein-Westfalen gehöre nicht zu den Bundesländern, die in den letzten 15 Jahren eine integrative Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf besonders vorangetrieben hätten (Seite 14).
Schon aufgrund des Gesetzes zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung (1995) wurden Formen zieldifferenten Lernens in der Sekundarstufe I erprobt. Diese Schulversuche wurden 2005 in die Organisationsform der Integrativen Lerngruppe überführt. Ebenso diente der Schulversuch zum

Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren (ab 2008) der sonderpädagogischen Förderung in allgemeinen Schulen.

Seite 9 von 18

- b) Das Gutachten behauptet, die Angebotssituation sonderpädagogischer Förderung in allgemeinen Schulen lasse sich nur unzureichend erfassen (Seite 16). Leider geht es hierbei nicht auf das umfassende Informationsangebot in der Kartographie des Gemeinsamen Lernens ein (<http://www.inklusionskarte.nrw.de/>).
- c) Zu den Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt „Hören und Kommunikation“ sowie mit dem Förderschwerpunkt „Sehen“ heißt es, dieses Angebot sei auf wenige der insgesamt 53 Kreise und kreisfreien Städte konzentriert (Seite 18). Bei diesen Schulen in der Trägerschaft der Landschaftsverbände geht es aber nicht um Angebote für das Kreisgebiet, sondern um überregionale Versorgung im Gebiet des Landschaftsverbands.
- d) Das Gutachten äußert sich kritisch zu den Regelungen über die Schuleingangsphase in der ursprünglichen Fassung des Schulgesetzes (Seite 28). Es übersieht, dass die dortigen Vorgaben im Jahr 2006 durch das 2. Schulrechtsänderungsgesetz geändert worden sind. Im Übrigen ist die Organisation der Schuleingangsphase kein Gegenstand des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes.
- e) Die Abschätzung der schulorganisatorischen Konsequenzen folgt den oben unter 1. c) bereits widerlegten Grundannahmen zur künftigen Inklusionsquote (Seite 28 ff.).

4. Methodisches Vorgehen zur Abschätzung der kommunalen Folgekosten (Seiten 35 bis 74)

- a) Im Gutachten werden die schulorganisatorischen Konsequenzen mit Hilfe einer Status Quo-Prognose geschätzt. Grundlage ist die Fortschreibung des Zustandes im Schuljahr 2012/2013 bis zum Schuljahr 2019/2020. Berechnet wird sie sowohl für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Förderbedarf an allgemeinen Schulen als auch für die Schülerinnen und Schüler an Förderschulen. Für das Schuljahr 2019/2020 bildet sie die Situation an den Schulen ab, die zu erwarten wäre, wenn das 9. Schulrechtsänderungsgesetz nicht in Kraft treten würde und die Inklusionsquoten unverändert blieben (Seite 37 f.).

Schon dieses methodische Vorgehen kann die Landesregierung nicht teilen. Es unterstellt, dass jeder künftige Anstieg der Inklusionsquote auf dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz beruht. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Integrationsquote auch ohne das 9. Schulrechtsänderungsgesetz in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist und in Zukunft weiter steigen würde. Schon heute haben die Eltern aufgrund des Benachteiligungsverbots

des Artikels 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz¹ grundsätzlich einen Anspruch auf Aufnahme ihres behinderten Kindes in eine allgemeine Schule. Das wird unter Hinweis auf die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Oktober 1997 (BVerfGE 96, 288) in der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung erläutert (Seite 53 f.).

- b) Der Prognose im Gutachten liegt eine Inklusionsquote im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen von 70 % bis 80 % bis zum Schuljahr 2019/2020 zugrunde, in den übrigen Förderschwerpunkten von 40 % bis 50 %. Siehe dazu oben unter 1. c).
- c) Das Gutachten stellt fest, dass beim Anstieg der Inklusionsquote die Schülerzahl in den allgemeinen Schulen zunimmt, in den Förderschulen abnimmt (Seite 40). Dies werde zu zusätzlichen Klassen an den allgemeinen Schulen führen. Diese pauschale Annahme teilt die Landesregierung nicht. Bezogen auf die Gesamtschülerzahl handelt es sich beim Anstieg der Inklusionsquote um einen geringen Zuwachs bei den allgemeinen Schulen im Rahmen der üblichen Schwankungen der Schülerzahlen: Das Gutachten stellt selbst fest, 2017 komme im Landesdurchschnitt ein Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der allgemeinen Schule auf 22 bis 23 Schüler ohne einen solchen Bedarf, im Durchschnitt also etwa ein Schüler pro Klasse (Seite 29). Bei insgesamt rückläufigen Schülerzahlen können diese zusätzlichen Schülerinnen und Schüler oftmals sogar dazu beitragen, dass regelkonforme Klassen gebildet werden können.

Ferner haben die Schulträger aufgrund der bestehenden Regelungen zur Klassenbildung genügend Spielräume, für eine ausgewogene Klassenbildung auch unter Berücksichtigung eines inklusionsbedingten Anstiegs der Schülerzahlen an den allgemeinen Schulen zu sorgen. Insbesondere im Bereich der Grundschulen haben die Gemeinden aufgrund der durch das 8. Schulrechtsänderungsgesetz im Jahr 2012 novellierten § 46 Absatz 3 SchulG und § 83 Absatz 1 SchulG weitreichende Handlungsspielräume bei der Klassenbildung und der Standortfrage.

In der Sekundarstufe I gibt es im Rahmen der bestehenden Bandbreiten hinreichende Möglichkeiten, die Klassenbildung zu steuern, zumal in der Realschule und in der Hauptschule der Klassenfrequenzrichtwert den in der Verordnung zur Ausführung des § 93 Absatz 2 Schulgesetz festgeschriebenen Wert zum Teil deutlich unterschreitet. Damit bestehen Spielräume, auch größere Klassen zu bilden, damit der in der Verordnung festgesetzte Richtwert landesweit künftig wieder erreicht werden kann.

¹ „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Zudem ist es methodisch nicht sachgerecht, die Anzahl der künftigen Klassen auf der Basis der tatsächlichen durchschnittlichen Klassenfrequenzen zu ermitteln, indem die von den Gutachtern prognostizierte Schülerzahl durch diesen Wert geteilt wird (Seiten 29 bis 33). Die Folge wäre, dass künftig in der Primarstufe und der Sekundarstufe I keine Klasse größer als dieser Durchschnittswert sein dürfte und somit die bestehenden Spielräume bei der Klassenbildung nicht mehr genutzt werden könnten.

- d) Das Gutachten stellt auf den Seiten 41 bis 44 Berechnungsvarianten (Basisvariante, Reformvariante, Erweiterte Reformvariante) für die künftige Klassenbildung im Zuge der Inklusion vor. Der Basisvariante liegt laut Gutachten die Verordnung zur Ausführung des § 93 Absatz 2 Schulgesetz zugrunde. Die zweite und die dritte Variante beruhen auf unrealistisch niedrigeren Klassenbildungsgrößen, die weder aus dem Gesetzentwurf noch aus der Begründung abgeleitet werden können. Sie stehen auch nicht mit den Planungen der Landesregierung in Einklang, weil sie nicht finanzierbar wären. Auf diese Berechnungen ist daher in diesem Bericht nicht weiter einzugehen.
- e) Als Kostenarten nennt das Gutachten (Seiten 49 ff.)
- aa) Lehr- und Lernmittel
 - bb) Schülerbeförderung
 - cc) Barrierefreiheit
 - dd) Angemessene Raumausstattung
 - ee) Zusätzlicher Raumbedarf
 - ff) Ganztagsbereich
 - gg) Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter
 - hh) Kosten des Sozialhilfeträgers und des Jugendamts
- aa) Bei den Lehrmitteln wird die Praxis einiger Kommunen vorgestellt, den Schulen Mittel in unterschiedlicher Höhe zuzuweisen (Seite 49 f.). Zu den Lernmitteln wird festgestellt, dass sich bei Verschiebungen von Schülern zwischen Förderschulen und allgemeinen Schulen keine Veränderungen in der Ausgabenhöhe ergeben, dass aber beim Besuch der Schule eines anderen öffentlichen Schulträgers Kosten auf diesen verlagert werden.
- bb) Zur Schülerbeförderung heißt es, die Auswirkungen der Inklusion könnten nur grob abgeschätzt werden, weil den Gutachtern notwendige Informationen fehlten (Seite 53).
- cc) Barrierefreiheit erstreckt sich nach Meinung der Gutachter auf mehr als den Zugang für Rollstuhlfahrer. Schüler mit

Lern- und Entwicklungsstörungen benötigten kaum spezielle bauliche Vorkehrungen, während diese bei den anderen Förderschwerpunkten unabdingbar seien (Seite 53 ff.).

- dd) Die Schulausstattung barrierefreier Schulen könne sich dabei an den Kriterien der Landschaftsverbände orientieren. Für den grundsätzlichen Raumbedarf (z. B. Raumgrößen) könnten Maßstäbe aus dem früheren Runderlass über Raumprogramme gewonnen werden (Seite 54 ff.). Die baulichen Anforderungen werden im Einzelnen unter Angabe von Kosten benannt (Seite 55 f.).
- ee) Mit angemessener Raumausstattung (Seiten 56 ff.) sind Differenzierungsräume, Bewegungsräume, Rückzugsräume, Lehrküchen/Hauswirtschaftsräume/ und Werk-/Technikräume gemeint. Zusätzlicher Raumbedarf entstehe, wenn eine Schule nicht entsprechend ausgestattet sei (Seite 59 f.).
- ff) Da Förderschulen in aller Regel Ganztagschulen seien, entstünden beim Ausbau der Inklusion Kosten für den Ganztagsbereich an allgemeinen Schulen, soweit diese noch nicht dafür ausgestattet seien (Seiten 60 ff.). Hierzu stellt die Landesregierung fest, dass von den Förderschulen in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise allein Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung in der Regel als Ganztagschulen geführt werden.
- gg) Schulsozialarbeiter, für die das Gutachten die überwiegende Ausgabenlast bei den Kommunen sieht, und Schulpsychologen (geteilte Finanzierung durch Kommunen und Land) sind nach Meinung der Gutachter in inklusiven Schulen unverzichtbar (Seite 64 f.). Das Gutachten nennt die Kosten solcher Stellen (45.000 Euro und 60.000 Euro).
- hh) Für Integrationshelfer (Seiten 65 bis 69) nennt das Gutachten wegen fehlender Daten für die Lern- und Entwicklungsstörungen, Sehen sowie Hören und Kommunikation keinen Mehrbedarf für deren Einsatz in allgemeinen Schulen gegenüber dem Einsatz in Förderschulen. Für die Förderschwerpunkte Körperliche und motorische Entwicklung sowie Geistige Entwicklung setzt das Gutachten jährlich 11.000 Euro pro Integrationshelfer an.

Zu dem Kostenblock „Schulsozialarbeiter und Schulpsychologen“ verweise ich auf die Ausführungen unter 5 i). Zu den übrigen Kostenblöcken hat sich die Landesregierung in ihrer beigefügten Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss für Schule und Weiterbildung geäußert; darauf wird verwiesen.

- a) Für die Stadt Essen stellt das Gutachten fest, dass im vergangenen Schuljahr 3.690 der insgesamt 45.672 Schülerinnen und Schüler der Primarstufe und der Sekundarstufe I einen sonderpädagogischen Förderbedarf hatten. An Förderschulen wurden davon 2.976 Schülerinnen und Schüler unterrichtet (Tabelle Seite 76). Gemeinsamer Unterricht fand an 69 der 130 allgemeinen Schulen statt. Die Integrationsquote war 19 % (Seite 75 f.).
- b) Für das Schuljahr 2019/2020 prognostiziert das Gutachten eine im Vergleich zu heute fast unveränderte Schülerzahl (Seite 84 f.).
- c) Den Modellrechnungen für das Schuljahr 2019/2020 liegt eine Integrationsquote von 70 % bis 80 % bei den Lern- und Entwicklungsstörungen und von 40 % bis 50 % bei den übrigen Förderschwerpunkten zugrunde (Seite 86). Dies führt nach den Berechnungen des Gutachtens in den Grundschulen zu einem Anstieg der Schülerzahlen um 208 von 18.548 auf 18.756 gegenüber dem Schuljahr 2012/2013 (Tabelle 23, Seite 87). Dafür seien in der „Basisvariante“ in den Grundschulen elf zusätzliche Klassen erforderlich (765 Klassen statt 754 Klassen, Tabelle 25, Seite 89).

Für die weiterführenden Schulen ermittelt das Gutachten in der „Basisvariante“ 47 zusätzliche Klassen (649 statt 602 Klassen, Tabelle 33, Seite 97).

Wie bereits oben unter 1. c) ausgeführt, ist diese Prognose unrealistisch. Die Folge ist, dass auch alle hieraus abgeleiteten quantitativen Angaben unrichtig sind. Zur Klassenbildung infolge des Anstiegs von Schülerzahlen an allgemeinen Schulen siehe im Übrigen oben unter 4. c).

- d) Das Gutachten geht auf mögliche schulorganisatorische Konsequenzen für die Förderschulen in Essen ein, wenn die Integrationsquote ansteigt. Nach der Tabelle 39 (Seite 103) fällt die Schülerzahl von 2.369 im Schuljahr 2012/13 auf 927 im Schuljahr 2019/20. Die Tabelle 14 auf Seite 76 hingegen weist aus, dass an Förderschulen im Schuljahr 2012/13 sogar 2.976 Schülerinnen und Schüler unterrichtet wurden; der Grund für diese Diskrepanz ist nicht ersichtlich. Die Zahl der durch die erheblich verringerte Schülerzahl einzusparenden Klassen und Schulgebäude nennt das Gutachten nicht.
- e) Beim Investitionsbedarf unterscheidet das Gutachten zwischen Klassenräumen und Differenzierungsräumen.

Für die Grundschulen wird festgestellt, dass für die elf zusätzlichen Räume kein Investitionsbedarf bestehe, da die betreffenden Grundschulen über ausreichend Unterrichtsräume verfügten. Bei

den weiterführenden Schulen müssten an sechs Realschulen insgesamt neun Klassenräume angebaut werden, in einer Gesamtschule fehlten zwei Räume (Seite 105).

Das Gutachten spricht von „notwendigen Differenzierungsräumen“ (Seite 104). Bis zu zehn Schüler könnten einen solchen Raum gemeinsam nutzen. In 83 Schulen müssten 138 Räume umgebaut und an 31 Schulen 94 Räume neu gebaut werden (Seite 105). An Schulen mit zieldifferentem Unterricht seien entsprechende Fachräume einzurichten (Seite 110), an Schulen mit Schülern der Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung sowie Körperliche und motorische Entwicklung Therapie- und Pflege Räume.

Das Gutachten nimmt hier pädagogische Wertungen vor. Es geht nicht darauf ein, dass eine ausgeprägte Lern- und Unterrichtskultur in und mit heterogenen Lerngruppen schon längst ein Unterrichtsprinzip ist, das in den allgemeinen Schulen verfolgt wird.

Außerdem ist je nach Art und Ausprägung der Behinderung sehr unterschiedlicher Förder- und Unterstützungsbedarf vor Ort zu leisten. Schülerinnen und Schüler mit komplexen Behinderungen benötigen z.B. ein von den Schülerinnen und Schülern mit Lern- und Entwicklungsstörungen sehr unterschiedliches Raum- und Unterstützungsangebot. So ist für Schülerinnen und Schüler mit Lern- und Entwicklungsstörungen, die ca. 70 % der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ausmachen, in der Regel ein Raumangebot mit zusätzlichen Unterrichtsarrangements für Kleingruppen nicht zwingend. Es gehört zum Auftrag der allgemeinen Schulen, durch individuelle Förderung und innere Differenzierung die Lernausgangslagen der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen und deren Kompetenzen zu fördern.

Dass innovative Schulbauten die pädagogische Arbeit in heterogenen Lerngruppen positiv beeinflussen können, ist pädagogisch nachvollziehbar, aber nicht zwingend und auch nicht durch Inklusion bedingt oder ausschließlich für inklusive Settings hilfreich. Bei Schülerinnen und Schülern mit komplexen Behinderungen ist der sächliche Unterstützungsbedarf individuell zu prüfen, wie z.B. bei hohem persönlichen Assistenzbedarf im medizinischen Bereich.

Die Anhörung im Landtag am 6. Juni 2013 hat gezeigt, dass Inklusion in einzelnen Kostenblöcken bei den Schulträgern zu weniger Kosten führen kann. Das Gutachten geht auf die möglichen Entlastungseffekte für die Kommunen nur oberflächlich ein. Es können frei werdende Förderschulgebäude oder Teile davon

der kommunalen Infrastruktur und dort einer anderen Nutzung zugeführt werden.

Ferner weist die Landesregierung darauf hin, dass das Gutachten bei den Differenzierungsräumen die „pädagogisch wünschenswerte Variante“ in Kombination mit der „erweiterten Reformvariante zur Klassenbildung“ berücksichtigt hat (Seite 58). Auch dies ist unrealistisch.

- f) An 58 Schulen seien Umbauten zur Herstellung von Barrierefreiheit erforderlich. Das Gutachten nennt dafür einen Investitionsbedarf (Seite 110 f.). Dies lässt die Ermöglichung von Schwerpunktschulen gemäß § 20 Absatz 6 des Gesetzentwurfs zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz unberücksichtigt.

Es ist davon auszugehen, dass vorhandene Schulen mit Angeboten gemeinsamen Lernens im Grundsatz bereits angemessen ausgestattet sind, weil die Einrichtung dieser Angebote nach geltendem Recht eine entsprechende sächliche Ausstattung der Schule voraussetzt.

Zudem setzt das 9. Schulrechtsänderungsgesetz gerade keine Standards für die Ausstattung von Schulen, was aber Voraussetzung für jeden konnexitätsrechtlichen Anspruch der Kommunen wäre. Selbst der Erlass des Ministeriums „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen“ aus dem Jahr 1995 lief auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände zum 31. Dezember 2011 aus. Bereits nach geltendem Baurecht müssen Schulen in Nordrhein-Westfalen in den dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teilen den Anforderungen des § 55 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen entsprechen und barrierefrei erreichbar und nutzbar sein. Zu diesen dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Bereichen gehören beispielsweise das Sekretariat, die Aula, das Lehrerzimmer, aber auch Klassenräume, die für Pflugschaftsversammlungen, besondere Aktionen im Rahmen von Schulfesten oder Besuchen von Partnerschulen o.ä. zur Verfügung stehen.

Die baurechtlichen Anforderungen sind nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik umzusetzen (DIN 18040 - Barrierefreies Bauen -).

Auf Seite 111 heißt es, im Hinblick auf den barrierefreien Zugang für Schüler mit Förderbedarf im Bereich Körperliche und motorische Entwicklung müssten an 34 Grundschulen Rampen installiert werden. Aus der Prognose für das Jahr 2019 (Seite 84 Tabelle 17) ergibt sich, dass künftig mit 30 Kindern mit einem solchen Unterstützungsbedarf zu rechnen ist. Es ist daher abwegig, für diese Schülerzahl die Ausstattung einer so hohen Zahl von Schulen vorzusehen.

Die Ausführungen der Gutachterinnen und des Gutachters stehen exemplarisch für deren Ansatz, fast jede Schule barrierefrei einzurichten. Zu erwarten ist, dass Schülerinnen und Schüler mit komplexen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfen in Schwerpunktschulen unterrichtet werden, wie sie der Gesetzentwurf der Landesregierung vorsieht. Diese können am besten den personellen und sächlichen Anforderungen gerecht werden, die für eine qualitativ hochwertige Wahrnehmung des schulischen Bildungsauftrags notwendig sind.

Mögliche Entlastungen durch Umnutzung bisheriger Förderschulen als allgemeine Schulen erörtert das Gutachten hier nicht.

- g) Das Gutachten nennt einen Investitionsbedarf für Lehr- und Lernmittel bei den Förderschwerpunkten Sehen, Hören, Körperliche und motorische Entwicklung (Seite 112 f.).

Bei den Lernmitteln kommt das Gutachten zu keinen durch die Inklusion bedingten Mehrkosten. Unter Lehrmitteln werden unter anderem spezielle Medien und wohl auch individuell erforderliche Hilfsmittel verstanden, wie sie von der Krankenversicherung zu tragen sind.

Die für Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Sehen behaupteten Kosten von 5.000 Euro pro Schülerin oder Schüler sind eine pauschale, im Gutachten nicht begründete Setzung. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Sehen ist so niedrig, dass sich weder eine verlässliche Prognose der Schülerzahl noch eine davon abgeleitete Kostenermittlung ableiten lassen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler fällt sie nicht ins Gewicht.

- h) Für die Ganztagsbetreuung wird ebenfalls ein Mehrbedarf prognostiziert, ohne dass nachvollziehbar ist, auf welchen Annahmen die Schätzung beruht (Seiten 113 bis 115). Hinzuweisen ist darauf, dass der Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes keine Regelungen zur Ganztagsbetreuung vorsieht. Wie bereits oben unter 4 e) ff) festgestellt, werden von den Förderschulen in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise allein Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung in der Regel als Ganztagschulen geführt. Es ist daher methodisch unzulässig, die Ganztagsbetreuung für sämtliche Förderschwerpunkte auszuweisen.
- i) Das Gutachten sieht einen zusätzlichen Bedarf an Schulpsychologen und Schulsozialarbeitern (Seite 116). Recherchen bei den Kommunen hätten ergeben, dass die Einbindung dieses Personals für unabdingbar erachtet werde (Seite 64).

Das Land ist zuständig für das lehrende Personal. Schulträger können als freiwillige Leistung nicht lehrendes Personal einsetzen.

zen, zum Beispiel Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter oder auch pflegendes oder therapeutisches Personal. Sowohl das Land als auch die Kommunen beschäftigen Schulpsychologinnen und Schulpsychologen. Dies gilt für alle Schulformen und ist somit nicht inklusionsspezifisch. Die Landesregierung teilt nicht die Einschätzung von Kommunen, dass je inklusiver Schule ein Schulpsychologe oder eine Schulpsychologin zur Verfügung gestellt werden sollte. Dies ist auch nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs.

- j) Bei der Schülerbeförderung werden nach dem Urteil der Gutachter die Kosten der Stadt Essen als Schulträger sinken (Seite 116 f.).
- k) Das Gutachten nennt Mehrkosten für Integrationshilfen bei den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung sowie Körperliche und motorische Entwicklung (Seite 117 f.). Diese sind jedoch keine Schulkosten im Sinne des Schulgesetzes; siehe dazu Kapitel F der Allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung.

6. Ergebnisse für den Kreis Borken (Seiten 123 bis 157)

- a) Bei der Analyse für den Kreis Borken folgt das Gutachten dem Vorgehen im Fall der Stadt Essen. Es beschränkt sich aber weitgehend auf den Grundschulbereich, weil sich das Schulangebot in der Sekundarstufe I im Kreis Borken in den kommenden Jahren stark verändern wird.
- b) Für den Kreis Borken stellt das Gutachten fest, dass im vergangenen Schuljahr 903 der insgesamt 15.846 Schülerinnen und Schüler der Primarstufe einen sonderpädagogischen Förderbedarf hatten. An Förderschulen werden davon 557 Schülerinnen und Schüler unterrichtet. Gemeinsamer Unterricht findet an 54 der 64 Grundschulen statt (Seite 124). Die Integrationsquote ist 40,71 % (Seite 126).
- c) Für das Schuljahr 2019/2020 prognostiziert das Gutachten einen Rückgang der Schülerzahl in der Primarstufe auf rd. 13.400 (Seite 130). Dieser wird nach den Berechnungen des Gutachtens nicht durch den Anstieg der Integrationsquote ausgeglichen. Vor diesem Hintergrund kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass bei der „Basisvariante“ keine zusätzlichen Klassenräume erforderlich sind (Seite 133 und Tabelle 60).
- d) Das Gutachten spricht von „benötigten Differenzierungsräumen“ (Seite 140) für bis zu zehn Schüler pro Raum. In 29 Schulen müssten 35 Räume umgebaut und an 12 Schulen 16 Räume neu gebaut werden (Seite 105). An Schulen, die Schüler mit Förderbedarf Geistige Entwicklung und/oder Schüler mit Förderbedarf

Körperliche und motorische Entwicklung aufzunehmen, seien Therapie- und Pflegeräume einzurichten (Seite 143). Hierzu wird auf die Ausführungen dieser Stellungnahme unter 5. e) verwiesen.

- e) Auch die weiteren, bereits für die Stadt Essen ermittelten Kostenblöcke kehren in der Analyse für den Kreis Borken wieder. Bei den Schülerfahrkosten ergibt sich nach der Berechnung des Gutachtens für die 17 Gemeinden ein Mehraufwand von insgesamt 13.045 Euro. Er beruht im Wesentlichen darauf, dass die Kostenträgerschaft von den Trägern der Förderschulen (Kreis, Landschaftsverband, andere kreisangehörige Gemeinde) auf die kreisangehörigen Gemeinden übergeht, sobald die Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung allgemeine Schulen am Wohnort statt auswärtige Förderschulen besuchen. Die geringfügig steigenden Kosten der kreisangehörigen Gemeinden gehen also mit weniger Kosten der Kreises und des Landschaftsverbands einher; diese Gebietskörperschaften werden wiederum durch Umlagen der Gemeinden finanziert.

TOP 4 Anlage 4

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

An
den Vorsitzenden des Ausschusses
für Schule und Weiterbildung
Herrn Wolfgang Große Brömer MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
40221 Düsseldorf

den Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik
Herrn Christian Dahm MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
40221 Düsseldorf

jeweils mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder und
stellvertretenden Mitglieder der Ausschüsse

sowie in Kopie an
die Ministerin für Schule und Weiterbildung des Landes
Nordrhein-Westfalen
Stellv. Ministerpräsidentin Sylvia Löhrmann
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:

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

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

Robin Wagener, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-236
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: Robin.Wagener@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV/2 209-1 StGB NRW

Datum: 09. September 2013

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zu den Einschätzungen der Ministerin für Schule und Weiterbildung vom 05.09.2013 betreffend die Anhörung im Landtag am 05. und 06.06.2013 sowie das Gutachten „Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken (Vorlagen 16/1090 und 16/1091)“

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

viele engagierte Verantwortungsträger in den Städten, Kreisen und Gemeinden in NRW setzen sich in ihrer täglichen kommunalpolitischen Arbeit für Menschen mit Behinderungen und eine gelingende, qualitätsvolle Inklusion im Schulwesen ein. Gleichzeitig sind die Kommunen in einer dramatisch angespannten Haushaltssituation. In der zutreffenden Wahrnehmung der Gefahr zunehmender Aufgabenübertragungen auf die unteren Ebenen durch Land und Bund hat der Landtag im Jahr 2004 ein striktes Konnexitätsprinzip in die Verfassung aufgenommen. Hierbei handelt es sich nicht um eine Anregung, deren Ausgestaltung im politischen Ermessen liegt, sondern um ein verbindliches Verfassungsgebot mit einem im Konnexitätsausführungsgesetz durch den Landtag festgelegten Verfahren.

Ein solches Verfahren wurde trotz unmissverständlicher und eindringlicher Aufforderung durch die kommunalen Spitzenverbände bislang nicht durchgeführt. Tatsächlich angeboten hat die Landesregierung lediglich Gespräche, bei denen allerdings seitens der Landesregie-

rung zwar die Ermittlung von Kosten in Aussicht gestellt, von vornherein aber der Anwendungsfall des Konnexitätsprinzips und damit die Möglichkeit einer Erstattung auf Basis des Art. 78 Landesverfassung ausgeschlossen wurde. Dies konnte die Landesregierung aber nicht von der nur ihr zukommenden Pflicht zur Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung entbinden.

Obwohl nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 der Landesverfassung und § 6 Abs. 1 KonnexAG die Zuständigkeit für die Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung eindeutig bei der Landesregierung liegt, hat die Ministerin für Schule und Weiterbildung den kommunalen Spitzenverbänden vorgeworfen, selbst keine Zahlen zur erwarteten Mehrbelastung der Kommunen zu liefern. Um trotz dieser Weigerung der Landesregierung, die Vorgaben des KonnexAG zu beachten, zu einer konstruktiven Umsetzung der Inklusion im Schulgesetz zu kommen, haben die kommunalen Spitzenverbände ein Gutachten zu den erwarteten Folgekosten anhand des Beispiels zweier Kommunen in Auftrag gegeben und am 15. Juli 2013 vorgestellt (Gutachten von Dr. Alexandra Schwarz, Prof. Dr. Kerstin Schneider, Prof. Dr. Horst Weishaupt, Dr. Mareike Tarazona und Anna Makles).

Am Donnerstag, den 05.09.2013, ca. acht Wochen später, hat die Schulministerin nun in einer Pressemitteilung und gegenüber dem Landtag (Vorlagen 16/1090 und 16/1091) deutliche Kritik an diesem Gutachten zu den kommunalen Folgekosten geäußert. Die wesentlichen Punkte dieser Kritik können wie folgt entkräftet werden:

1. Konnexität dem Grunde nach

Die Ministerin hält dem Gutachten bereits entgegen, dass es nur auf erwartete finanzielle Folgen eingehe und sich nicht mit der Frage der Konnexität dem Grunde nach auseinandersetze. Hierzu ist anzumerken, dass bereits seit 2012 ein von Prof. Dr. Wolfram Höfling im Auftrag des Städtetages NRW erstelltes Gutachten vorliegt, das ausführlich die Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach untersucht und im Ergebnis bejaht (vgl. auch die Ausführungen von Prof. Höfling in der Landtagsanhörung am 06.06.2013). Auf dieses Gutachten und dessen Ergebnisse wird auch auf S. 1 im Text und in der Fußnote 2 des Inklusionskostengutachtens deutlich sichtbar verwiesen. Die Untersuchung der Konnexität dem Grunde nach war schlichtweg nicht Gegenstand des Inklusionskostengutachtens.

Die Behauptung, es handele sich bei der schulischen Inklusion weder um eine neue Aufgabe, noch um eine Veränderung einer bestehenden Aufgabe, steht im deutlichen Widerspruch zu früheren Aussagen der Schulministerin, wonach die Inklusion im Schulbereich einen Paradigmenwechsel darstelle (so z.B. in einer Rede vom 29.1.2011, nachzulesen unter <http://sylvia-loehrmann.de/1066/inklusion-im-bildungsbereich>). Auch der Begriffswandel von der Integration zur Inklusion verdeutlicht, dass es nicht mehr – wie bisher – darum geht, Menschen zur Teilhabe an einem Regelsystem zu befähigen, sondern dieses Regelsystem so einzurichten, dass es den Bedürfnissen aller Menschen – auch denen mit Behinderung – gerecht wird (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfes Drs. 16/2432, S. 44). Auch die Quote des gemeinsamen Lernens von nur 16,7 Prozent in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I im Schuljahr 2010/2011 zeigt, dass das gemeinsame Lernen bisher die Ausnahme und nicht die Regel gewesen ist.

2. Zurechnung von Folgen gesetzgeberischen Handelns

An verschiedenen Stellen wird in den Vorlagen an den Landtag sinngemäß behauptet, bestimmte Mehrkosten, die den Kommunen entstehen, seien dem Land nicht zurechenbar, weil sie vom Wahlverhalten der Eltern abhängen bzw. die Kommunen nicht als Schulträger, sondern als Jugendhilfe- bzw. Sozialhilfeträger aufgrund von Bundesrecht zuständig seien. Diese Rechtsauffassung des Landes widerspricht dem Konnexitätsprinzip grundlegend. Da-

nach wird im Sinne einer *conditio sine qua non* jede Kostenfolge auf kommunaler Ebene, die eine Gesetzesänderung auslöst, dem Land zugerechnet, unabhängig davon, ob sie direkt oder indirekt (etwa durch das Wahlverhalten der Eltern) wirkt oder sich die einschlägige Anspruchsgrundlage in einem Bundesgesetz (z.B. Inklusionshelfer) befindet. Wenn der Landesgesetzgeber durch sein Tätigwerden dafür sorgt, dass die Fallzahlen der Ansprüche auf Eingliederungshilfe etc. steigen, hat er auch für den Ausgleich der Mehrkosten zu sorgen.

3. Zugrunde gelegte Inklusionsquote

Bezüglich der angenommenen Inklusionsquoten unterstellt die Stellungnahme des Ministeriums dem Gutachten eine unrealistische Annahme und ein Missverständnis in der Interpretation der Gesetzesbegründung. Richtig ist, dass sich das Gutachten auf Kapitel D (Seite 2-4) des Gesetzesvorblatts bezieht. Falsch ist, dass sich in diesem Kapitel keine Angabe zu von der Landesregierung für die Zukunft angenommenen Inklusionsquoten findet. Der Abschnitt, auf den sich das Gutachten bezieht, lautet (relevante Stellen fett gesetzt):

*„Der jährliche Gesamtumfang des zusätzlichen Lehrerstellenbedarfs hängt ab vom Schulwahlverhalten der Eltern von Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung (Wahl der allgemeinen Schule oder der Förderschule) und von den im Anschluss noch im Einzelnen untergesetzlich festzulegenden Standards bei der Bemessung des zusätzlich zum allgemeinen Bedarf entstehenden sonderpädagogischen Stellenbedarfs. Diese sollen sich am Status quo orientieren. Unter dieser Voraussetzung und **bei einer angenommenen Inklusionsquote von 70 % bei den Lern- und Entwicklungsstörungen und von 50 % bei den übrigen Förderschwerpunkten (zusammen etwa 65 %)** ergibt sich bei schrittweiser Anrechnung von bisherigen Mehrbedarfstatbeständen im Bereich der sonderpädagogischen Förderung gegenüber dem Haushalt 2012 **bis zum Jahr 2017** voraussichtlich ein Mehrbedarf von rund 1.800 Stellen (Berechnungsgrundlage: Amtliche Schuldaten 2011/12).“ (LTDrs. 16/2432, S. 3)*

Ein Bezug zwischen der Entwicklung der Inklusionsquote und dem Schuljahr 2025/26 wird an keiner Stelle der LTDrs. 16/2432 hergestellt (weder im Vorspann zu dem oben zitierten Abschnitt, noch danach).

Damit werden für das Schuljahr 2016/17 Inklusionsquoten simuliert, die den Vorstellungen der Landesregierung entsprechen und daher als realistisch zu bezeichnen sind. Dies gilt im Übrigen auch hinsichtlich der Fortschreibung der Inklusionsquoten bis zum Schuljahr 2019/20.

4. Annahmen zur erforderlichen Ausstattung und Ausgestaltung

Die dem Gutachten zugrunde liegenden Annahmen zur erforderlichen Ausstattung bezeichnet das MSW als unrealistisch und führt aus, dass sie „nicht mit den Planungen der Landesregierung in Einklang“ stünden (Vorlage 16/1090, S. 3). Die Landesregierung hat im Bestreben, die Wirkungen des Konnexitätsprinzips zu umgehen, auf die Nennung der eigenen Planungen und Vorstellungen zu einer qualitätvollen Inklusion im Gesetz verzichtet. In Folge dessen müssen im Gutachten entsprechende fachwissenschaftlich untermauerte Annahmen zu diesen Standards getroffen werden, deren Konsequenzen simuliert und bewertet werden. Diese werden sämtlich in Kapitel 3 des Gutachtens begründet und durch Quellen belegt. Die Einhaltung der Grundsätze wissenschaftlichen Arbeitens ist nicht als „Spekulieren“ zu bezeichnen.

Um dem erwartbaren Vorwurf zu entgehen, dabei nur die für die Kinder und Jugendlichen wünschenswerte, aber für das Land teuerste Ausgestaltung darzustellen, wurden drei Varianten dem Gutachten zugrunde gelegt. Wenn das Ministerium diese nun für unrealistisch hält, wäre dies genau der richtige Anknüpfungspunkt gewesen, in einen Austausch über die notwendigen Voraussetzungen für qualitätsvolle Inklusion einzutreten und die eigenen Vorstellungen darzustellen. Offenbar bestehen hierzu ja bereits Überlegungen im Ministerium, sonst könnten die Annahmen der Gutachter ja nicht „den Planungen der Landesregierung“ widersprechen.

Die im Gutachten vorgestellte Methodik kann auch dafür verwendet werden, eine für die Kommunen kostenneutrale Umsetzung der Inklusion und die hieraus resultierenden Konsequenzen hinsichtlich der Standards und Beschulungssituation auf einzelschulischer Ebene abzuschätzen. Aus dem Gutachten lässt sich jedoch bereits ableiten, dass die dann aus der intendierten Zunahme der Inklusion resultierende Situation weder gesellschaftlich noch pädagogisch tragbar wäre. Ein solches Szenario könnten jedenfalls die Kommunen und die Kommunalen Spitzenverbände nicht verantworten.

5. Berücksichtigung bereits bestehender Ausbauzustände

Schlicht falsch ist die Unterstellung der Landesregierung, das Gutachten würde ohne Betrachtung von realistischen Bedarfen und bereits bestehenden Ausbauzuständen jede Schule mit dem gleichen Ausbaubedarf bewerten. Das Gutachten verfolgt im Hinblick auf die räumlichen und weiteren Ausstattungsbedarfe das Ziel, an den allgemeinen Schulen vorhandene Ressourcen zunächst vollständig auszuschöpfen; bereits vorhandene Ausstattungen (auch im Hinblick auf die Barrierefreiheit) werden dabei berücksichtigt. Entscheidend für die Identifikation von Investitionsbedarfen sind dabei die spezifischen sächlichen und räumlichen Bedarfe in Abhängigkeit von den bei den Schülern vorliegenden Förderbedarfen. Ein zusätzlicher Raumbedarf entsteht so an einer konkreten Schule nur dann, wenn zukünftig erstmalig oder zusätzlich Schüler mit dem spezifischen Förderbedarf aufgenommen werden und die benötigten Räume nicht vorhanden sind oder vorhandene Räume nicht ausreichen. Weiterhin geht das Gutachten davon aus, dass ungenutzte Räume zu Klassen-, Differenzierungs-, Ruhe- oder Therapieräumen umgebaut werden können, ohne dies bautechnisch geprüft zu haben. Insofern wird auch an dieser Stelle deutlich, dass im Gutachten die grundsätzliche Strategie einer vorsichtigen, konservativen Kostenabschätzung verfolgt wurde.

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass für die Unterrichtung von Schülern mit Lern- und Entwicklungsstörungen im Vergleich zur Unterrichtung von Schülern ohne Förderbedarf keine Maßnahmen im Hinblick auf die innere und äußere Differenzierung und die hieraus resultierende sächliche, räumliche und personelle Ausstattung der Lerngruppen und Unterrichtsräume notwendig sind. Diese Ansicht deckt sich in keiner Weise mit jener von Fachwissenschaftlern.

Im Übrigen ergeben sich die kommunalen Mehrkosten nicht nur durch förderbedarfsspezifische Maßnahmen, sondern resultieren auch aus der Zunahme der Schüler an allgemeinen Schulen, die sich insgesamt aus der Zunahme der Inklusion ergibt (Einrichtung und Errichtung zusätzlicher Klassenräume sowie Zunahme an Assistenzpersonal an allgemeinen Schulen im Vergleich zu Förderschulen).

6. Berichtspflicht in Art. 4 des Gesetzentwurfs

Auch wenn sich die entsprechende Aussage der Landesregierung nicht direkt auf das Gutachten bezieht, so muss schließlich für das weitere Beratungsverfahren noch der Hinweis gegeben werden, dass entgegen der Aussage der Landesregierung auf S. 4 der Vorlage 16/1090 sich die Berichtspflicht in Art. 4 des Gesetzentwurfs in der derzeitigen Fassung kei-

neswegs auf die finanziellen Auswirkungen für die kommunalen Schulträger bezieht. Im Gesetzentwurf werden zwar einige zu untersuchende Punkte genannt, nicht jedoch die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes. Diese werden erst in der Gesetzesbegründung erwähnt.

Am vergangenen Freitag, den 06.06.2013 hat Ministerin Löhrmann die Hauptgeschäftsführer der drei kommunalen Spitzenverbände angerufen. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass die Ministerin insoweit auf sie zugegangen ist. Sie nehmen die in den Telefongesprächen von Ministerin Löhrmann angesprochene Veränderung des Gesetzestextes in Richtung einer erweiterten Berichtspflicht und der beabsichtigten Bildung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zur Ermittlung der Kosten zur Kenntnis. Dies würde allerdings nicht die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes heilen. Die Entscheidung über den Kostenausgleich ist zusammen mit dem Gesetzesbeschluss zu treffen. Eine Vertagung des Kostenausgleichs auf eine Entscheidung durch einen zukünftigen Landtag im Jahr 2019 erfüllt keinesfalls die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Unabhängig von der rechtlichen Würdigung würde ein solches Vorgehen auch dazu führen, die Kommunen in der entscheidenden Anfangsphase in Unsicherheit zu lassen. Dies würde die Umsetzung der schulischen Inklusion deutlich gefährden. Hierzu haben wir auch in den schriftlichen Unterlagen zur Anhörung ausführlich Stellung genommen. Von einem Entgegenkommen in Richtung der Kommunen seitens der Landesregierung kann derzeit leider nicht gesprochen werden.

Wir bitten Sie, diese Stellungnahme für die weiteren Ausschuss- und Plenarberatungen zu berücksichtigen.

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

15.10.2013

Entschließungsantrag

der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zum Gesetzentwurf „Erstes Gesetz zur Umsetzung der
VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen
(9. Schulrechtsänderungsgesetz) Drucksache 16/2432

**NRW auf dem Weg zur inklusiven Schule –
den Prozess sorgsam und zielgerichtet gestalten**

I. Neuer Impuls für das Gemeinsame Lernen

Nordrhein-Westfalen hat bereits in den achtziger Jahren mit dem Gemeinsamen Lernen von Kindern mit und ohne Behinderung begonnen und dieses seitdem systematisch ausgebaut sowie gesetzlich verankert, namentlich mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung vom 24.04.1995 und mit dem Schulgesetz vom 15.02.2005. Mit der Unterzeichnung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen im Jahr 2009 hat sich Deutschland unter anderem verpflichtet, das Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderung in einem inklusiven Bildungssystem auf allen Ebenen zu gewährleisten. Die Behindertenrechtskonvention ist Bestandteil des innerstaatlichen Rechts und richtet sich an alle Ebenen. Sie setzt wichtige Impulse für die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem.

Der Landtag ist sich dessen bewusst, dass die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention und der damit verbundene Ausbau des Gemeinsamen Lernens von Kindern mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung ein Prozess ist, der länger dauern wird und schrittweise realisiert werden wird. Der Landtag fordert alle Ebenen auf, sich konstruktiv in die Gestaltung einzubringen. Die Bitte richtet sich an alle Beteiligten in dem Wissen darum, dass auf diesem Weg immer wieder neue Herausforderungen zu bewältigen sein werden und Unwägbarkeiten nicht auszuschließen sind.

Bundespräsident Gauck hat am 26. Oktober 2012 in einer Rede anlässlich des Festaktes zum 100-jährigen Bestehen des Blinden- und Sehbehindertenverbandes auf den Punkt gebracht, warum sich die gemeinsamen Anstrengungen lohnen: „Dass all diese Kinder, all die-

Datum des Originals: 15.10.2013/Ausgegeben: 15.10.2013

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

se Verschiedenen gemeinsam in einer Schule zu jungen Erwachsenen reifen, ist mehr als ein Bildungsansatz. Es ist ein neues Lebenskonzept [...] Weil wir den Wert eines jeden Menschen anerkennen [...] [J]eder [soll] seinen Platz im Klassenzimmer und in der Mitte unserer Gesellschaft finden.“

Nach der Ratifizierung der VN-Behindertenrechtskonvention wurde unter der damaligen, von CDU und FDP geführten Landesregierung sowohl ein Dialog mit der Zivilgesellschaft (Gesprächskreis Zukunft der sonderpädagogischen Förderung) begonnen als auch aufgrund parlamentarischer Initiativen der damaligen Opposition im politischen Raum die Möglichkeiten einer parteiübergreifenden Linie für die Weiterentwicklung des nordrhein-westfälischen Schulsystems auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot ausgelotet; trotz weitgehender Übereinstimmung kam es jedoch nicht zu einer Positionierung des Landtags.

Erst nach der Landtagswahl 2010 fasste der Landtag am 1. Dezember 2010 auf der Basis eines gemeinsamen Antrags von CDU sowie der Regierungsfractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen einstimmigen Beschluss, in dem er sich zum Recht auf inklusive Bildung bekannte und die allgemeine Schule zum Regelförderort erklärte. Gleichzeitig wurde betont, Eltern von Kindern mit Behinderungen sollten auch weiterhin die Förderschule wählen können. Damit war grundsätzlich geklärt, dass der Weg zu einem inklusiven Bildungssystem in Nordrhein-Westfalen auf den Vorrang der allgemeinen Schule angelegt ist, aber nicht über eine generelle Abschaffung der Förderschulen gehen soll.

Im Sinne dieses Landtagsbeschlusses bat Ministerium für Schule und Weiterbildung die Schulaufsicht noch im selben Monat in jedem Einzelfall gemeinsam mit dem Schulträger zu prüfen, wie die organisatorischen, personellen und sächlichen Voraussetzungen erfüllt werden können, wenn Eltern für ihr Kind die Teilnahme am Gemeinsamen Unterricht wünschen.. Im Schulkonsens zwischen den Regierungsfractionen und der CDU im Jahre 2011 wurde vereinbart, dass Förderschulen zum Schulangebot in Nordrhein-Westfalen gehören, „soweit sie trotz Inklusion erforderlich sind“.

Um die Voraussetzungen zu schaffen, dass der Elternwille für mehr Gemeinsames Lernen realisiert werden kann, erhöhte die Landesregierung seit 2010 die Zahl der zusätzlichen Lehrstellen für das Gemeinsame Lernen von 532 auf 1680 im Schuljahr 2013/2014. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, die in allgemeinen Schulen lernen, hat sich in der Primarstufe und der Sekundarstufe I der öffentlichen und privaten Schulen von 16,7 % im Schuljahr 2010/2011 auf 24,6 % im Schuljahr 2012/13 erhöht.

Die Landesregierung intensivierte den Dialog mit der Zivilgesellschaft im „Gesprächskreis Inklusion“. Sie hat eine breit angelegte Qualifizierungsinitiative eingeleitet. Sie unterstützt die Schulämter durch Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren. Sie hat Gutachten zur künftigen Organisation des Gemeinsamen Lernens vergeben.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich hierbei auch von der Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur inklusiven Bildung vom 20. Oktober 2011 leiten lassen. Es gilt, die gemeinsame Bildung und Erziehung für Kinder und Jugendliche zu verwirklichen und die erreichten Standards sonderpädagogischer Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote im Interesse der Kinder und Jugendlichen abzusichern und weiter auszubauen.

II. Verankerung der VN-Behindertenrechtskonvention im Schulgesetz

Nach der Neubildung der Landesregierung in Folge der vorgezogenen Neuwahlen im Jahr 2012 positionierte sich der Landtag auf der Basis eines Antrags der Regierungsfractionen erneut zur Weiterentwicklung eines inklusiven Schulsystems in Nordrhein-Westfalen. Mit seinem Beschluss vom 4. Juli 2012 stellte er auch dar, dass er nicht beabsichtigt, dem Vorschlag der vom Schulministerium beauftragten Gutachter Prof. Klaus Klemm und Prof. Ulf Preuss-Lausitz zu folgen, durch gesetzliche Vorgaben Förderschulen im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen abzuschaffen. Allerdings sollten Regionen in NRW, die hier in der Entwicklung zu einem inklusiven Schulangebot schon weiter vorangeschritten sind, Möglichkeiten eröffnet werden, diesen Vorschlag auf der Basis eines regional abgestimmten Konzeptes zu realisieren.

Bereits im September 2012 hat die Landesregierung den Referentenentwurf für eine entsprechende Schulgesetznovelle veröffentlicht und zur Diskussion gestellt. Dazu hat es zahlreiche Stellungnahmen gegeben: Den einen gingen die Änderungen nicht weit genug, anderen gingen sie zu weit. Zudem gab es unterschiedliche Auffassungen über die Kostenfolgen dieses Gesetzes für das Land und für die Kommunen.

Nach sorgfältiger Beratung und Abwägung hat die Landesregierung den Gesetzentwurf zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 21. März 2013 (Drs. 16/2432 – Neudruck) in den Landtag eingebracht.

Die Eltern müssen nicht länger für ihr Kind mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung den Besuch einer allgemeinen Schule eigens beantragen. Die Schulaufsicht benennt in Abstimmung mit dem Schulträger allgemeine Schulen, die dafür personell und sächlich ausgestattet sind. Die Schulträger können zudem Schwerpunktschulen einrichten. Dies geschieht im Rahmen einer Schulentwicklungsplanung, die die sonderpädagogische Förderung einbezieht. Da Inklusion wachsen muss, versteht sich der Gesetzentwurf als ein erster gesetzlicher Schritt zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention. Er soll weder das Land noch die kommunalen Schulträger und die am Schulleben Beteiligten überfordern. Er hält die Balance zwischen den verschiedenen Interessengruppen.

Zugleich mit dem Gesetzentwurf zur schulischen Inklusion ist von der Landesregierung im September 2012 der Entwurf für eine neue Mindestgrößenverordnung für Förderschulen zur Diskussion gestellt worden. Die zurzeit geltende Verordnung stammt aus dem Jahre 1978 und ist als einzige Verordnung noch nicht an das neue Schulgesetz vom 1. Februar 2005 angepasst worden. Der Landesrechnungshof hat in seiner „Unterrichtung des Landtags nach § 99 LHO über die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen Förderschulen“ vom 25. April 2013 (Drs. 16/8339) darauf hingewiesen, dass ein Großteil der Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen bereits heute die Mindestgröße nach der geltenden Mindestgrößenverordnung nicht erreicht. Wie alle anderen Schulen müssen aber auch Förderschulen eine Schülerzahl haben, die einen geordneten Schulbetrieb gewährleistet.

Der demographische Wandel und der absehbar immer stärker werdende Wille der Eltern, die für ihre Kinder den Besuch einer allgemeinen Schule bevorzugen, bringen weiteren Handlungsdruck. Die neuen Vorgaben für die Förderschulen wurden von der Landesregierung den Kommunalen Spitzenverbänden, den Landschaftsverbänden und den Elternverbänden, die die Interessen der Schülerinnen und Schüler vertreten, vorgestellt und erörtert. Sie sollen zeitnah mit der Verabschiedung des Gesetzes zur schulischen Inklusion erlassen werden. Die Regelungen zum Inkrafttreten geben den Schulträgern ausreichend Zeit, die notwendigen schulorganisatorischen Beschlüsse zu fassen.

III. Weitere Schritte zur erfolgreichen Umsetzung eines inklusiven Schulsystems in NRW

Steuerung und Vernetzung stärken

Von zentraler Bedeutung für die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung und die Etablierung eines inklusiven Schulangebots ist das Zusammenwirken von Schulaufsicht und Schulträgern in einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft. Hierbei kommt den Schulämtern, die für die Kreise und kreisfreien Städte gebildet sind, eine besonders wichtige Rolle zu. Sie führen nicht nur die Fachaufsicht über Grundschulen, Hauptschulen und den größten Teil der Förderschulen, sondern sie sind aufgrund ihrer vielfältigen Aufgaben auch diejenige Instanz der Schulaufsicht, die besonders enge Kontakte zu den Schulträgern und anderen Akteuren in der Bildung und Erziehung vor Ort – z. B. in den Regionalen Bildungsnetzwerken – unterhält.

Auch bei der Umsetzung des Elternwillens und der Einrichtung des Gemeinsamen Lernens seit 2010 haben sie – insbesondere bei der Einschulung und beim Übergang in die Schulen der Sekundarstufe I – eine Schlüsselrolle eingenommen. Es hat sich dabei als hilfreich erwiesen, allen 53 Schulämtern seit 2011 Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren zur Unterstützung zur Seite zu stellen. Sie unterstützen die Schulaufsicht im Kontakt mit Schulen, Schulträgern, Eltern und anderen Akteuren und Leistungsträgern. Zur Sicherung der örtlichen Umsetzung der schulischen Inklusion von Kindern mit und ohne Behinderung sollte die Rolle der Schulämter gestärkt und verstetigt werden.

Der Landesregierung wird daher empfohlen zu prüfen,

ob die Verordnung über besondere Zuständigkeiten in der Schulaufsicht zu ergänzen ist und den Schulämtern folgende Aufgaben ausdrücklich zuzuweisen sind:

- Information, Koordination und Beratung der Schulträger bei der Einrichtung Gemeinsamen Lernens in allen Schulformen,
- Vernetzung der Schulen mit Gemeinsamen Lernen untereinander und mit Trägern der Jugendhilfe sowie weiteren Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen,
- Einbindung der Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren in das regionale Bildungsnetzwerk,
- Sicherung der Qualitätsentwicklung und des fachlichen Austausches sowie der (örtlichen) Fortbildung zum Gemeinsamen Lernen,
- Beratung von Eltern bei der Wahl des geeigneten Lernorts für ihre Kinder,
- Einbindung der kommunalen Integrationszentren.

Bei all diesen Aufgaben ist die Verzahnung des örtlichen Schulamts mit der oberen Schulaufsicht bei den Bezirksregierungen sicher zu stellen, die ihrerseits insbesondere für die ihrer unmittelbaren Aufsicht unterstellten Schulformen eine übergreifende Zuständigkeit für den Inklusionsprozess festlegen muss. Zugleich ist es ihre Aufgabe, die sonderpädagogische Fachlichkeit in den unmittelbar ihrer Aufsicht unterstehenden Schulformen sicherzustellen.

Fachlichkeit und sonderpädagogische Expertise sichern und weiterentwickeln

Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot ist es für die Schul- und Unterrichtsentwicklung der allgemeinen Schulen wichtig, dass Lehrkräfte für sonderpädagogische Förderung Teil ihres Kollegiums sind bzw. werden. Angesichts der Vielzahl kleiner Schulen – insbesondere von Grundschulen – muss jedoch der Vereinzelung von Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung vorgebeugt und deren fachlicher Austausch untereinander gesichert und systematisch verankert werden. Auch hier kommt den Schülern eine zentrale Bedeutung als der Instanz zu, die für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Fachlichkeit zuständig ist. Dabei sind gegenseitige Hospitationen ausdrücklich gewünscht und soweit als möglich zu unterstützen.

Zur Sicherung der schulfachlichen Aufsicht über die Qualität der sonderpädagogischen Förderung in allgemeinen Schulen sollte daher zum Beispiel geprüft werden, ob in allen Schulamtsbezirken Inklusionsfachberaterinnen und -berater berufen werden. Diese könnten im Auftrag der Schulaufsicht die Vernetzung von Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung in allgemeinen Schulen sicherstellen, zu Fachkonferenzen und Dienstbesprechungen einladen und Unterstützungsmöglichkeiten in Absprache mit den Kompetenzteams koordinieren. Zudem können sie die Schulaufsicht dabei unterstützen, die fachliche Vernetzung sowie den Austausch mit Jugend- und Sozialhilfe, Schulsozialarbeit, Schulpsychologie sowie medizinisch-therapeutischen Leistungsträgern zu gewährleisten.

Die Aufgabe der Inklusionsfachberaterinnen und -berater sollte von erfahrenen Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung, insbesondere mit Erfahrungen im Gemeinsamen Lernen, übernommen werden. Hierbei bietet es sich an, auch Leiterinnen und Leiter auslaufender Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung in den Blick zu nehmen, so dass die in den Pilotregionen erfolgreich praktizierte Vernetzungsarbeit fortgesetzt werden kann. Bei der Schaffung eines inklusiven Bildungswesens in Nordrhein-Westfalen brauchen wir die Expertise von Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung mit ihren spezifischen Kompetenzen und Erfahrungen. Gerade die Lehrkräfte an auslaufenden Förderschulen brauchen klare berufliche Perspektiven.

Die Landesregierung wird gebeten,

bei der Evaluation der Umsetzung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes auch zu berücksichtigen, inwieweit die sonderpädagogische Expertise und Fachlichkeit weiterhin gesichert bleiben. Zudem sollten die oben beschriebenen Aufgaben und Vernetzungen auch Gegenstand der Evaluation sein. Im Idealfall können so gemeinsam mit den Kommunen erfolgreich etablierte Strukturen, wie z. B. die Regionalen Bildungsnetzwerke, mit Blick auf die Inklusion verstetigt werden.

Individuelle Förderung durch verbesserte Diagnostik systematisieren und stärken

Ein Grundprinzip auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem lautet, „Stigmatisierung vermeiden, Unterstützung sichern“. Dies bedeutet, dass der künftig in bestimmten Fällen mögliche Verzicht auf eine förmliche Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung (AO-SF - Verfahren) im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen einhergehen muss mit einem geschärften Blick auf die Potenziale und Unterstützungsnotwendigkeiten aller Kinder. Insbesondere in den Übergangssituationen von den Kindertageseinrichtungen in die Grundschule und von der Grundschule in die weiterführenden Schulen ist es wichtig, dass die Lehrkräfte auf einer validen Grundlage alle Kinder in den Blick nehmen.

Hierbei ist auch die Expertise der Erzieherinnen und Erzieher zu berücksichtigen. Nur so lassen sich deren Stärken ebenso erkennen wie mögliche Lern- und Entwicklungsstörungen. Auf der Basis dieser Diagnostik sollte eine gezielte Förderung und Unterstützung gewährleistet werden. Diagnostik und Unterstützung sollen also von Anfang an und unabhängig bzw. schon vor einem AO-SF-Verfahren greifen.

Viele Grundschulen haben im Rahmen der Anmeldung in den vergangenen Jahren entsprechende Verfahren entwickelt. Insbesondere in einigen Pilotregionen des Schulversuchs „Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung“ sind dabei – wie im Kreis Wesel, im Raum Köln oder OWL – regional abgestimmte, offensichtlich zu validen Ergebnissen führende Verfahren entstanden. Dabei haben sich die Lehrkräfte der Grundschulen in Zusammenarbeit mit Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung auf gemeinsame Indikatoren verständigt und mit den pädagogischen Kräften aus den Kindertageseinrichtungen konstruktiv zusammengearbeitet.

Die Landesregierung wird aufgefordert,

die gewonnenen Erfahrungen systematisch auszuwerten. Die erfolgreiche Praxis aus verschiedenen Landesteilen – insbesondere aus den am Schulversuch Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung beteiligten Regionen sollen einer möglichst breiten schulischen Öffentlichkeit zugänglich werden und weiter modellbildend wirken können. Zugleich ist es notwendig, die Bedeutung einer entsprechenden Analyse der Lernausgangslage für alle Übergangssituationen zu verdeutlichen, auf die dann die Lernentwicklungsberichte aufbauen. Fortbildungsangebote für die Lehrkräfte sollten in allen Landesteilen zugänglich gemacht werden. Eine Weiterentwicklung sollte gemeinsam mit der Fachwissenschaft und mit Praktikern vorgenommen werden.

Ruhen der Schulpflicht

Die allgemeine Schulpflicht ist eine bildungspolitische Errungenschaft, die das Recht auf Bildung für alle Menschen begründet. Insofern ist im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz die Frage aufgeworfen worden, ob das Festhalten an einer gesetzlichen Regelung, die in Einzelfällen das Ruhen der Schulpflicht ermöglicht, noch zeitgemäß ist. Die Regelung hat jedoch auch eine wichtige Schutzfunktion, sowohl für die Kinder, weil damit eine Freistellung von der Schule an hohe verfahrensmäßige Hürden geknüpft wird und eine Perspektive für die Fortsetzung der Beschulung sicherzustellen ist. Aber auch für die betroffene Schule, die für ihr Ansinnen der Billigung durch die Schulaufsicht bedarf. So soll auch sichergestellt werden, dass die Schulaufsicht bei hoch komplexen Problemen der schulischen Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung eingebunden wird und Alternativen geprüft werden. Es liegen keine statistischen Erkenntnisse darüber vor, in wie vielen Fällen in der Vergangenheit von dieser im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht worden ist.

Daher wird die Landesregierung gebeten,

diesen Aspekt in ihrem Bericht über die Auswirkungen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes aufzunehmen und gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen bzw. vorzuschlagen.

Insgesamt muss sichergestellt werden, dass die fachlich erforderliche individuelle, gegebenenfalls auch sonderpädagogische Förderung systematisch durch individuelle Förderpläne und Förderung erfolgt und Eltern inhaltliche Transparenz über die Unterstützungsbedarfe sowie die erreichten Ziele ihres Kindes erhalten. Die Expertise von Inklusionsfachverbänden ist eine Bereicherung und Hilfe. Sie sollte in den regionalen Netzwerke genutzt und einbezogen werden. Wie wichtig eine Zusammenarbeit verschiedener Institutionen für die erfolgreiche Bildungsbiographie von Kindern ist, hat auch die Bildungskonferenz NRW in ihren Empfehlungen betont: „Die Weitergabe von Erkenntnissen über Kinder zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen ist im Sinne einer kontinuierlichen Förderung sinnvoll, wobei jedoch datenschutzrechtliche Aspekte beachtet werden müssen. Das heißt, Eltern müssen dem zustimmen. Daher kommt es darauf an, vor Ort ein Klima zu schaffen, das Vertrauen und Kooperation in den Mittelpunkt stellt.“

Der Landtag stimmt daher der nachfolgenden Empfehlung ausdrücklich zu:

„Die Bildungskonferenz hält es für dringend erforderlich, an allen Schnittstellen im Bildungssystem Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zu stärken bzw. zu etablieren und nachhaltig zu gestalten, damit die in den unterschiedlichen Systemen Beschäftigten einerseits ihren Bildungsauftrag sowie andererseits ihre Beratungsfunktion mit Blick auf erfolgreiche Lernprozesse junger Menschen wahrnehmen können. Dabei müssen diese Kommunikations- und Kooperationsstrukturen unter regional unterschiedlichen Voraussetzungen gestaltet werden und für alle Übergänge ausreichend Zeit- und Personalressourcen sowie Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.“

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

die Empfehlung der Bildungskonferenz zur besseren Zusammenarbeit bei den Übergängen von Kita zur Schule und bei Schulwechselln systematisch umzusetzen. Dazu sind – unter Wahrung datenschutzrechtlicher Prinzipien – auf Bundesebene Vorgaben zu überprüfen, die einer abgestimmten, verzahnten Förderung von Kindern entgegenstehen.

Unterstützungsleistungen besser aufeinander abstimmen

Kinder und Jugendliche mit Behinderung und jene, die davon bedroht sind, werden aufgrund von unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen in verschiedensten Regelkreisen gefördert und unterstützt. Diese sollen dazu dienen, dass die Beeinträchtigungen von Kindern und Jugendlichen geringer oder sogar beseitigt werden, zumindest aber die Teilhabe der Betroffenen erhöht wird.

Hierbei sind Leistungen aus den Sozialgesetzbüchern (SGB) II, V, VI, VII, VIII, IX, XI und XII für die Förderungen ausschlaggebend. Daneben gibt es zahlreiche gesetzliche Regelungen, die für Kinder und Jugendliche wirken. Hier sind in NRW insbesondere die Kita- und die Schulgesetzgebung zu nennen. Daneben sind untergesetzliche Regelungen, wie z.B. die Landesrahmenempfehlung zur Komplexeleistung aufzuführen oder Leistungen der Krankenkassen zu benennen. Alleine dieser Überblick zeigt, wie vielschichtig die Fördermöglichkeiten für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sind. Zusammengenommen beinhalten sie ein bedeutendes finanzielles Volumen, welches für die Unterstützung in den unterschiedlichen Regelungskreisen zur Verfügung steht.

Vielerorts wurden die aus individuellen Rechtsansprüchen resultierenden Integrationsassistenzen zu praxistauglichen „Poolösungen“ gebündelt. Diese Erfahrungen sollten landesweit übertragen werden. Im SGB IX, insbesondere hier in den §§ 10 ff., werden die Rehabilitationsträger zur Zusammenarbeit und Selbstkoordination bei der Leistungserbringung verpflichtet. Leider ist festzustellen, dass auch zwölf Jahre nach Inkrafttreten dieser Verpflichtungen, die Zusammenarbeit nur unzureichend wirkt. Dies gilt auch für Kooperationen im und mit dem Schulbereich. Der Zuständigkeitsgedanke darf nicht länger Hemmschuh für Lösungen zum Wohle der betroffenen Kinder und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen sein. Die Schnittstellenprobleme dürfen nicht dazu führen, dass Hilfe verzögert oder nicht umfangreich zur Verfügung gestellt wird. Es ist daher notwendig, dass das Land seine Möglichkeiten nutzt, –an der Beseitigung dieser Probleme zu arbeiten.

Den Familien soll es auf Dauer erspart werden, dass die Kinder unterschiedlichen Untersuchungen, Erfassungen und Diagnosen unterzogen werden, die nicht aufeinander aufbauen oder abgestimmt sind. Um dieses Ziel zu erreichen ist jedoch Zusammenwirken aller Beteiligten und Kostenträger notwendig. Sinnvoll ist auch eine Abstimmung der Jugendhilfe-, Schulentwicklungs- und Sozialplanung. Ziel in Nordrhein-Westfalen ist, Untersuchungen, Erfassungen und Diagnosen besser zu koordinieren. Dabei müssen die bestehenden datenschutzrechtlichen Grenzen berücksichtigt werden und nach Möglichkeiten gesucht werden, diese einvernehmlich im Sinne der Kinder abzubauen.

Die Wirkungsmechanismen der verschiedensten Fördermöglichkeiten für Kinder und Jugendliche mit Behinderung müssen in NRW vernetzt gedacht werden und rechtzeitig auf einander abgestimmt werden.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

- einen Bericht über die Wirkungskreise der Sozialgesetzgebung und anderer gesetzlicher und untergesetzlicher Regelungen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen vorzulegen,
- das Zusammenwirken von Vorsorge, Frühförderung und Komplexleistung, Kita, Sprachförderung und Schule zu fördern,
- ein Konzept für eine abgestimmte Wirkung der Sozialgesetzgebung und anderer gesetzlicher und untergesetzlicher Regelungen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung zu erstellen und bei den Akteuren aus der Arbeitslosen-, der Kranken-, der Renten-, der Unfall-, der Pflegeversicherung, der Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe auf die Kooperation mit und in den Institutionen der Erziehung, Betreuung und Bildung in Nordrhein-Westfalen hinzuwirken,
- die zur Umsetzung und Unterstützung dieser Maßnahmen notwendigen Initiativen im Bundesrat zu ergreifen.
- das Anmeldeverfahren zu einer Feststellung der Lernausgangslage mit präventivem Blick weiterzuentwickeln, das anschlussfähig ist an die Beobachtung der Lernausgangslage in den Kindertagesstätten.
- Die Schuleingangsuntersuchung im Sinne der Inklusion u.a. auch durch Kooperation mit anderen Institutionen weiterzuentwickeln.

Andere Schulische Lernorte

Auch bei Menschen, die dem Gedanken der Inklusion sehr positiv gegenüberstehen, gibt es nicht selten Vorbehalte, die sich insbesondere auf Schülerinnen und Schüler mit äußerst ausgeprägtem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung beziehen. Da weiterhin Förderschulen mit diesem Förderschwerpunkt existieren, bilden diese als Lernort in Einzelfällen eine Alternative zur allgemeinen Schule. Auch die wissenschaftlichen Gutachter der Landesregierung, Prof. Klaus Klemm und Prof. Ulf Preuß-Lausitz, die den gänzlichen Verzicht auf Förderschulen im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen empfohlen hatten, halten es für erforderlich, für eine kleine Gruppe unter den Schülerinnen und Schülern mit besonders stark ausgeprägten Verhaltensauffälligkeiten eine zeitlich befristete Alternative zum Gemeinsamen Lernen vorzuhalten. Wenn es im Kreisgebiet keine Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung mehr geben sollte, dann kann eine solche Alternative dem Gesetz nach ein „schulischer Lernort“ sein, der als Förderschule oder Teil einer allgemeinen Schule in Kooperation mit der Jugendhilfe im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen geführt werden kann.

Die Landesregierung wird gebeten,

gemeinsam mit den betroffenen Kommunen im Kreis Konzepte zu entwickeln und über entsprechende Modelle einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen. Dabei können auch Kooperationen mit Einrichtungen in unterschiedlicher Trägerschaft erprobt werden.

Verlässliche personelle Rahmenbedingungen für Gemeinsames Lernen schaffen

Der Landtag begrüßt,

dass die Landesregierung in allen Haushaltsbeschlüssen der Umsetzung und dem Ausbau des Gemeinsamen Lernens eine klare Priorität eingeräumt hat.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem inklusiven Bildungssystem ist die Abkoppelung der Zahl von Lehrerstellen für sonderpädagogische Förderung von der individuellen Zuschreibung von Lern- und Entwicklungsstörungen an Schülerinnen und Schüler. Dass diese Zuschreibungen fachlich umstritten sind und zudem vielfach als stigmatisierend empfunden werden, ergibt sich sowohl aus den Feststellungen der sonderpädagogischen Fachwissenschaft – so auch das Gutachten von Prof. Klemm und Prof. Preuss-Lausitz – als auch des Landesrechnungshofes.

Der Landtag unterstützt,

dass ab dem Schuljahr 2014/2015 erstmals auch die Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung an der besuchten allgemeinen Schule bei dem Lehrstellengrundbedarf mitzählen. Mit der zusätzlichen Bildung eines landesweiten Stellenbudgets für die sonderpädagogische Förderung im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen zum Schuljahr 2014 auf der Grundlage des tatsächlichen Bedarfs des Schuljahres 2012/2013 wird eine verlässliche Grundlage geschaffen, um die sonderpädagogische Förderung an Förderschulen und allgemeinen Schulen sicherzustellen. Zudem setzt die Landesregierung damit ein zentrales Element des Schulversuchs „Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung“ in die Fläche um.

Der Landtag begrüßt

die Absicht der Landesregierung, dieses landesweite Stellenbudget nicht gleichmäßig allein nach der Schülerzahl, sondern zunehmend auch unter Berücksichtigung sozialer und räumlicher Faktoren auf die verschiedenen Kreise und kreisfreien Städte zu verteilen, da Lern- und Entwicklungsstörungen bei Kindern auch von sozialen Umfeldkriterien abhängen und Besonderheiten des ländlichen Raums zu beachten sind. Notwendige Anpassungsschritte müssen dabei behutsam und schrittweise über mehrere Jahre hinweg an der jeweiligen Ausgangslage in den Regionen anknüpfend erfolgen.

Die erstmalige Zuweisung des Stellenbudgets erfolgt im Frühjahr 2014 mit dem so genannten Eckdatenerlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung an die Bezirksregierungen. Anschließend werden diese Stellen den Förderschulen nach Maßgabe der Schüler/Lehrer-Relation sowie den allgemeinen Schulen kriterienbezogen zugewiesen. Bei den allgemeinen Schulen kommen die Schulen in Betracht, die von der Schulaufsicht und den Schulträgern als Schulen des Gemeinsamen Lernens auch für Kinder mit Lern- und Entwicklungsstörungen bestimmt sind.

Der Landtag begrüßt,

dass das Ministerium für Schule und Weiterbildung derzeit gemeinsam mit Schulaufsicht und im Gespräch mit den Hauptpersonalräten eine Systematik erarbeitet, an der sich die Verteilung der Stellen auf die einzelnen Schulen orientieren soll.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, dabei insbesondere folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Die erfolgreiche Praxis des gemeinsamen Lernens sollte behutsam weiterentwickelt werden.
- Die Kriterien zur Verteilung der Stellen durch die Schulaufsicht müssen für die Schulen und die Lehrkräfte nachvollziehbar und transparent sein.
- Schulen des Gemeinsamen Lernens sollten eine an ihrer Schülerzahl und ihrem sozialen Umfeld orientierte Stellenzuweisung für Lehrerstellen für sonderpädagogische Förderung aus dem Stellenbudget erhalten.
- Brüche bei der Unterrichtsversorgung sind angesichts der äußerst unterschiedlichen Ausgangslagen zu vermeiden.
- Der Einsatz von Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung an mehreren allgemeinen Schulen sollte nach Möglichkeit vermieden werden.
- Der Schulaufsicht muss daneben ein angemessener Gestaltungsspielraum für die Verteilung der Stellen des Stellenbudgets eingeräumt werden, um besonderen Einzelfällen Rechnung tragen zu können.

Schulen, die schon seit längerem Gemeinsames Lernen praktizieren, werden oft um Hospitationsmöglichkeiten ersucht. Sie werden als Best-Practise wahrgenommen, und wirken so im wahrsten Sinne beispielgebend. Diese Schulen übernehmen so eine wichtige Aufgabe für die Umstellung auf ein inklusives Bildungssystem und sollen auch bei der Zuweisung zusätzlicher „Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben“ besonders berücksichtigt werden. Auf diese Weise können die Umstellungsprozesse insbesondere für Schulen, die von der Möglichkeit nach § 46 Absatz 4 Schulgesetz



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht zur
37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
am 20. November 2013 in Düsseldorf

**Zu Punkt 5 der TO:
Flexibilisierung der Offenen Ganztagschule**

BE: *Referent Robin Wagener, Geschäftsstelle*

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV/2 211-38/3 wa
zuständig: Referent Wagener
Durchwahl: 0211 • 4587-236

5. November 2013

5.1. Beschlussvorschlag:

Entweder:

- a. Der Gleichstellungsausschuss lehnt eine weitere Flexibilisierung der Teilnahmeverpflichtung am Offenen Ganztag ab. Die Durchführung eines qualitativ hochwertigen Bildungsangebots und die notwendige Planungssicherheit für Kommunen und Träger erfordern eine verbindliche Teilnahme der freiwillig angemeldeten Kinder am Ganztagsangebot.

oder:

- b. Der Gleichstellungsausschuss hält eine Flexibilisierung der Teilnahmeverpflichtung am Offenen Ganztag für sinnvoll. Bei der Ausgestaltung des Offenen Ganztags als Bildungs- und Betreuungsangebot sind auch die Elternwünsche und die Möglichkeit anderweitiger familiärer und gesellschaftlicher Beteiligung der Kinder zu berücksichtigen. Hierbei ist allerdings beispielsweise mit einem flexiblen Tag in der Woche und verbindlichen Absprachen vor Ort sicherzustellen, dass die Gruppenzusammensetzungen nicht völlig zufällig werden und eine verlässliche Planung der Angebote möglich bleibt.

5.2 Begründung:

Die Offene Ganztagschule in Nordrhein-Westfalen verfolgt zwei Zielrichtungen: Einerseits dient sie als Betreuungsangebot der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und andererseits handelt es sich bei ihr um ein Bildungsangebot, das der Chancengleichheit und Förderung von Kindern dienen soll.

Auch wenn sie sich nicht voneinander trennen lassen und auch nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten, ergeben sich aus diesen beiden Zielen doch unterschiedliche und teilweise schwer miteinander harmonisierbare Anforderungen. Gerade die Diskussion um die Flexibilisierung der Teilnahmeregelung für die Offene Ganztagschule verdeutlicht dieses Spannungsfeld. Auch aus Sicht der Eltern gibt es keine einheitlich artikulierten Wünsche zur Flexibilisierung der Teilnahme.

Laut dem 3. Bildungsbericht Ganztagschule des Ministeriums für Schule und Weiterbildung ergaben Elternbefragungen, dass die Flexibilisierungswünsche für die Teilnahme an der Offenen Ganztagschule stark abhängig von der Familien- und Erwerbssituation der Eltern und von der wahrgenommenen Qualität der Bildungsangebote im Ganztagsbereich sind (Bildungsbericht Ganztagschule NRW, S. 37 f.).

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sehen für die Offene Ganztagschule eine grundsätzliche Teilnahmeverpflichtung an 5 Tagen in der Woche bis 16.00 Uhr, mindestens aber bis 15.00 Uhr vor.

Anfragen aus Mitgliedskommunen sowie die landespolitische Debatte bringen eine Positionierung zur Notwendigkeit einer Flexibilisierung dieser Regelungen immer wieder auf die Tagesordnung. Bislang gibt es kein verbandliches Meinungsbild hierzu. So erfolgte auf einen FDP-Antrag zur Flexibilisierung der Teilnahmeregelungen eine eher offen gehaltene Stellungnahme der Geschäftsstelle (Antrag und Stellungnahme sind zur weiteren Darstellung der Argumente als **Anlagen** beigefügt).

Der Bildungsausschuss des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat in seiner jüngsten Sitzung eine klare Priorität auf den Aspekt des Bildungsangebots gegenüber der Betreuungskomponente gelegt. Auch der Städtetag NRW spricht sich mit dieser Begründung gegen eine weitere Flexibilisierung der Teilnahmeverpflichtung aus. Aus den Reihen der Mitgliedschaft werden unterschiedliche Positionen an die Geschäftsstelle herangetragen. In der Runde der Schulverwaltungsamtsleiterinnen und -amtsleiter wurde zwar mit großer Mehrheit für eine Beibehaltung der bisherigen Regelungen argumentiert, gleichzeitig wurde auch hier deutlich, dass gerade in eher ländlichen Kommunen der Elternwille oft in die andere Richtung geht.

Derzeit besteht keine weitere konkrete Notwendigkeit für eine sofortige Positionierung. Allerdings ist angesichts immer wieder eingehender Anfragen zu dieser Thematik (gerade auch im Hinblick auf Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen der Prüfungen durch die GPA) und der bisher nicht vorhandenen Beschlusslage eine Gremienberatung hierzu sinnvoll. Für die Frühjahrssitzung ist hierzu auch eine Behandlung im fachlich zuständigen Schul-, Kultur- und Sportausschuss des Verbandes vorgesehen.

20.11.2012

Antrag

der Fraktion der CDU
und der Fraktion der FDP

Mehr Flexibilität für den Offenen Ganzttag im Primarbereich

I. Der Landtag stellt fest:

Bei der Einführung der Offenen Ganzttagsschule im Primarbereich war die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf das vorrangige Ziel des Gesetzgebers. Insofern ist die Teilnahme von Schülerinnen und Schülern am Offenen Ganzttag freiwillig. Selbstverständlich muss ein qualitatives Ganzttagsangebot jedoch darüber hinaus auch hochwertige individuelle Fördermöglichkeiten der Kinder eröffnen.

In letzter Zeit mehren sich die Beschwerden von Eltern, dass die mit der Anmeldung verbundene grundsätzliche Pflicht zur täglichen Teilnahme zu rigide ausgelegt werde. Den Eltern wird demnach in unterschiedlichen Kommunen erklärt, dass sie ihr Kind generell nicht zu einer früheren Uhrzeit aus der Offenen Ganzttagsschule abholen dürfen, wenn sie ihr Kind für das einjährige Betreuungsangebot angemeldet haben. Auch erreichen den Landtag vermehrt Rückmeldungen, dass Eltern, die ihre Jungen und Mädchen an einzelnen Tagen vorzeitig aus dem Betreuungsangebot an OGS-Grundschulen herausnehmen möchten, mitgeteilt wird, dass als Folge ihr Kind im folgenden Schuljahr bei der Platzzuteilung nicht mehr berücksichtigt werden könne. Viele Eltern fühlen sich in ihrem Erziehungsrecht beschnitten oder fürchten bei „Zuwerhandlung“ um einen Betreuungsplatz im folgenden Schuljahr. Kommunen sehen sich bei einer zu flexiblen Handhabung wiederum von einem Verlust bzw. einer Rückzahlung von Fördergeldern bedroht und setzen daher die bestehenden Regelungen oftmals ausgesprochen restriktiv um.

Datum des Originals: 20.11.2012/Ausgegeben: 20.11.2012

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

Dieses rigorose Vorgehen wird laut Ministerium für Schule und Weiterbildung damit begründet, dass der „Offene Ganzttag ja nicht nur ein Betreuungsangebot, sondern auch ein Bildungsangebot“ sei (NRZ, 10.3.2012). Eine Begründung, die ausschließlich auf den Aspekt der Bildung fokussiert, überzeugt jedoch nicht. Wenn das strikte Bestehen auf einer Teilnahme laut Landesregierung gewissermaßen in einer Ganzttagsschulpflicht seine Ursache hat, müsste es sich daher um einen gebundenen Ganzttag handeln, weil ansonsten eine Vielzahl von Kindern von diesem Bildungsangebot ausgeschlossen wäre. Bei dem Offenen Ganzttag an Grundschulen handelt es sich jedoch explizit um ein freiwilliges Angebot.

Inzwischen hat sich die vorrangige Zielsetzung des Offenen Ganzttags im Primarbereich gewandelt: An erster Stelle stehen nun die verbesserte Bildungsqualität und ein Mehr an individueller Förderung. So begrüßenswert dieses Ziel der Bildungsförderung im Offenen Ganzttag selbstverständlich ist, stellt jedoch auch der Grundgedanke der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiterhin einen zentralen Gesichtspunkt der Offenen Ganzttagsgrundschule dar.

Für Kinder im Elementar- und Primarbereich ist es besonders wichtig, dass sie neben dem Kindergarten und der Schule über ein starkes familiäres Umfeld verfügen. Wenn Vater und Mutter oder die alleinerziehende Mutter bzw. der alleinerziehende Vater arbeiten, bedeutet der Offene Ganzttag ein notwendiges und wichtiges Angebot zur Betreuung und Bildung. Dieses Angebot darf aber nicht dazu führen, dass der Offene Ganzttag zum Hinderungsgrund wird, wenn die Familie trotz Arbeit einmal zusammenzukommen möchte, um gemeinsam etwas zu unternehmen. ‚Ganz oder gar nicht‘ darf hier nicht die Alternative darstellen. Die Ausgestaltung von Ganzttagangeboten sollte sich daher immer auch an den Bedürfnissen der Eltern und Kinder orientieren. Ebenfalls gilt es zu berücksichtigen, dass Eltern selbstverständlich der Verantwortung nachkommen möchten, ihre Kinder zu erziehen und zu fördern. So müssen vor allem auch besondere außerschulische Aktivitäten, wie z.B. sportlicher, künstlerischer, musischer oder therapeutischer Art, die den Rahmen des OGS-Angebots übersteigen, im Interesse der Kinder Berücksichtigung finden. Staatliche Ganztagsregelungen, die außerschulische Aktivitäten und damit wichtige Beiträge zur Persönlichkeitsentwicklung der Kinder nahezu verhindern, werden einem umfassenden und ganzheitlichen Förder- und Bildungsanspruch nicht gerecht.

II. Der Landtag beschließt:

Die Landesregierung wird aufgefordert, das Konzept der Offenen Ganzttagsschule im Primarbereich unter Berücksichtigung der pädagogischen und organisatorischen Planungssicherheit der Schulen, der Schulträger und der Träger vor Ort dahingehend zu überarbeiten, dass die Teilnahme von Kindern flexibler gestaltet werden kann.

Karl-Josef Laumann
Lutz Lienenkämper
Klaus Kaiser
Petra Vogt

und Fraktion

Christian Lindner
Christof Rasche
Yvonne Gebauer
Ingola Schmitz

und Fraktion



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

☒ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Frau
Carina Gödecke MdL
Präsidentin des Landtages NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/894

A15, A04

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Claus.Hamacher@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Aktenzeichen: IV wa/ha/do
Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher,
Referent Wagener
Durchwahl 0211 • 4587-220/-236

18. Juni 2013

Stellungnahme zum Antrag der Fraktionen von CDU und FDP „Mehr Flexibilität für den Offenen Ganzttag im Primarbereich“ (Drs. 16/1473)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

vielen Dank für die Gelegenheit, zum o. g. Antrag Stellung zu nehmen. Als Vorbemerkung zur Beantwortung der gestellten Fragen möchten wir voranstellen, dass der Städte- und Gemeindebund die Offene Ganzttagsschule als einen wichtigen Baustein in der bildungs- und familienpolitischen Landschaft in den Kommunen in NRW begreift. Mit der Ganztagsbeschulung können Kindern neue Fördermöglichkeiten erschlossen werden. In der Gruppe im Ganztagsangebot können Sie gemeinsam mit anderen Kindern und unter Anleitung erfahrener Kräfte einen Teil des Nachmittags sinnvoll gestalten. Neben der wichtigen und prioritären bildungspolitischen Dimension geht es beim Offenen Ganzttag auch um einen Baustein zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit um ein hochwertiges Betreuungsangebot an den Schulen.

In den vergangenen Jahren seit der Einführung des Offenen Ganztags haben sich die Gremien des Städte- und Gemeindebundes immer wieder mit dieser Thematik beschäftigt. Bislang nicht eindeutig beantwortet wurde die mit dem Antrag thematisierte Flexibilisierung. Dabei ist das Meinungsbild oft auch von der Gemeindegröße und dem Charakter der Gemeinde abhängig. Während in städtisch geprägten Bereichen häufig das jetzige Modell für gut und ausreichend befunden wird, wünschen sich Vertreter ländlich geprägter Kommunen eher eine größere Flexibilität und die Möglichkeit, z. B. auch schon um 14 Uhr Kinder aus dem Ganztagsangebot entlassen zu können. Dies hat auch mit unterschiedlichen Ansprüchen der Eltern zu tun. Dies ist allerdings selbstverständlich nur eine vergrößerte Darstellung. Für die Positionierung in solchen Diskussionen spielen auch noch andere Faktoren eine Rolle, und nicht alle Kommunen des jeweiligen Gepräges haben die gleichen Bedarfe.

Dies vorweggeschickt, ist die folgende Stellungnahme als eine auf der Basis bereits geführter Diskussionen mit heterogenem Meinungsbild entstandene zu verstehen und unterliegt einem ausdrücklichen Gremienvorbehalt.

Zu den Fragen im Einzelnen:

Zu 1.: Welche Erwartungen werden mit einem pädagogisch wertvollen Ganzttag in der OGS verbunden und welches sind wichtige Gelingensbedingungen für die Akzeptanz der OGS als Bildungsangebot am Nachmittag?

Bei der Ausgestaltung eines Ganztagsangebots sind als wesentliche Ziele die Schaffung eines pädagogisch förderlichen Bildungsangebots und ein familien- und gleichstellungspolitisch sinnvolles Betreuungsangebot anzustreben. Es handelt sich bei der Offenen Ganztagsgrundschule vorrangig um ein Bildungsangebot, dennoch ist der Aspekt der Betreuung auch zu berücksichtigen. Den größten pädagogischen Nutzen hätte ein Gebundener Ganzttag, da dieser am besten eine kindgerechte Rhythmisierung des ganzen Tages ermöglichen würde. Das Modell der Offenen Ganzttagsschule berücksichtigt hingegen stärker den Faktor der elterlichen Wahlfreiheit und macht im Hinblick darauf Zugeständnisse bezüglich einer den ganzen Schultag umfassenden und damit eigentlich wünschenswerten Rhythmisierung. Für die Akzeptanz des Modells vor Ort ist es für die Eltern wichtig, dass Bildung und Betreuung im richtigen Verhältnis aufeinander abgestimmt werden und die Kinder ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot und eine sichere und zuverlässige Betreuung am Nachmittag erhalten und ihnen nicht die Einbindung in das familiäre und zivilgesellschaftliche Leben am Ort erschwert wird. Letzteres Ziel wird vor allem über die Einbeziehung lokaler Akteure in die Angebote der OGS zu erreichen versucht. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die OGS kein ganz starr bindendes System ist, sondern in begründeten Fällen auch für familiäre oder zivilgesellschaftliche Aktivitäten eine Befreiung von der Teilnahmepflicht möglich ist.

Für die Schulträger und die Träger der Angebote sind ein verlässlicher Rahmen und die Möglichkeit einer an die örtlichen Verhältnisse angepassten Ausgestaltung wesentliche Akzeptanzvoraussetzungen. Die örtlichen Träger und Schulträger und die Schulleitungen vor Ort können am besten über konkrete Ausnahmefälle von der grundsätzlichen Teilnahme entscheiden. Sie kennen die örtliche Vereinsituation und die familiäre Situation des Kindes. Sie können in der Ausgestaltung der OGS auch selbst am besten die Angebote der konkreten OGS in die kommunale Bildungslandschaft und das örtliche Vereinsleben integrieren. Damit sie dies aber unter Ausnutzung der nötigen Spielräume tun können, müssen landesweitige Vorstellungen und Auslegungen, die Auswirkungen auf Rückforderungen von Mitteln haben können, transparent sein und damit einen sicheren Handlungsrahmen bieten.

Allgemeine Gelingensbedingungen hinsichtlich z. B. der Finanzierung oder der räumlichen Ausstattung wurden bereits verschiedentlich dargestellt, sind aber wohl nicht Thema dieses Antrags.

Zu 2.: Welche Kooperationen und Angebote sollten von OGSen im Quartier im Hinblick auf eine vielfältige Förderung sinnvollerweise angeboten werden?

Da sich die OGS in die kommunale Bildungslandschaft einfügen soll, hängen die sinnvollen Kooperationen und Angebote von der konkreten Ausgestaltung vor Ort ab. In Frage kommen dabei zum Beispiel die Bildungspartner (Bibliothek, Museum, Musikschule, Archiv, Medienzentrum, VHS und Sportvereine) und natürlich viele weitere örtlich verwurzelte Vereine und Akteure. Eine landesweite Definition sinnvoller Kooperationspartner darüber hinaus sollte unterbleiben und dies der Ausgestaltung vor Ort überlassen bleiben.

Zu 3.: Welches Modell der Ausgestaltung des Offenen Ganztags würden Sie sich wünschen, das sowohl eine pädagogische und organisatorische Planungssicherheit der Schulen, der Schulträger und der Träger vor Ort sicherstellt als auch im Interesse der Elternwünsche die Teilnahme von Kindern flexibler gestaltet?

Grundsätzlich bietet das derzeitige Modell die Möglichkeit, auf viele der Anforderungen der verschiedenen Interessengruppen einzugehen. Um den Handlungsrahmen der kommunalen Akteure aber sicher ausfüllen zu können, wären landesseitige Klarstellungen hinsichtlich der Auslegung der regelmäßigen Teilnahme zur Vermeidung etwaiger Rückforderungen bei zu weiter Auslegung in einzelnen Kommunen hilfreich. Die kommunalen Schulträger sind gewillt, bei der täglichen Ausgestaltung der OGS ein qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot anzubieten. Gleichzeitig können sie gemeinsam mit den anderen lokalen Akteuren in der OGS am besten über Ausnahmen im Rahmen des vorausgesetzten Regel-Ausnahmeverhältnisses der regelmäßigen Teilnahme entscheiden. Die theoretische Gefahr der Rückforderung bei nicht mit der Auslegung des Landes übereinstimmender Interpretation des Erlasses in diesem Bereich kann dazu führen, dass aus Vorsicht pragmatisch sinnvolle Lösungen vor Ort nicht gefunden werden. Dann entsteht eine Missstimmung bei allen Beteiligten. Um dies zu vermeiden, sollten die Grenzen der möglichen Auslegung klar und transparent vom Land dargestellt werden.

Zu 4.: Welche Rolle kommt aus Ihrer Sicht bei der zeitlich-organisatorischen Ausgestaltung der Ganztagsangebote an Schulen dem Elternwillen zu?

Letztlich ist es weder sinnvoll noch möglich, Ganztagsangebote an Schulen an den erklärten Bedürfnissen der Eltern vorbei zu konzipieren, da die (freiwilligen) Angebote auf die Akzeptanz der Nachfrager angewiesen sind und überdies eine Einbeziehung der Kompetenzen der Eltern in das Schulleben und damit auch in die OGS ausdrücklich erwünscht ist.

Deshalb sollte der Elternwille erfasst und dann geprüft werden, mit welchen Angebotsformen und Ressourcen die (möglicherweise heterogenen) Bedarfe am besten abgedeckt werden können.

Zu 5.: Könnte, u.a. auch bei nicht vorhandenen Möglichkeiten räumlicher Erweiterungen, die Einführung eines sog „Platzsharings“ sinnvoll sein, um dem kontinuierlich steigenden Bedarf an Betreuungsplätzen bei gleichzeitig gewünschter flexibler Handhabung von Betreuungszeiten der Eltern in der OGS nachzukommen, damit eine Vergrößerung der Gruppe vermieden werden kann?

Ginge es bei der OGS nur um die Schaffung eines Betreuungsangebots, könnte ein solches Modell evtl. sinnvoll sein. Umgekehrt scheidet eine solche Option jedenfalls dann aus, wenn der Unterricht auch rhythmisiert am Nachmittag stattfindet.

Bei einem echten Platzsharing sehen wir allerdings Bedenken nicht nur mit Blick auf die pädagogische Qualität, sondern auch im Hinblick auf die organisatorischen Rahmenbedingungen. Dies betrifft z.B. die Dokumentationspflichten der Betreuungskräfte für die einzelnen Kinder, die durch eine solche Lösung weiter anwachsen würden.

Zu 6.: Welche Möglichkeiten sehen Sie für ein pädagogisches Konzept, das Flexibilität erlaubt, aber die „Drehtürpädagogik“ vermeidet?

Der Begriff „Drehtürpädagogik“ gibt der Diskussion über mehr Flexibilität einen unverdient negativen Anstrich. Unseres Erachtens müssen die hierzu vorgetragenen Argumente unvoreingenommen gewürdigt und diskutiert werden.

Auf der einen Seite wird vertreten, dass ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot sowohl für die Gestaltung der einzelnen Angebote als auch im Sinne des Bedarfs der Kinder nach einer funktionierenden Bezugsgruppe eine im Wesentlichen immer gleiche Gruppenzusammensetzung brauche. Dabei seien einzelne Ausnahmen unproblematisch, eine systematische tägliche Neumischung passe aber nicht zum pädagogischen Anspruch an die OGS.

Dem wird entgegengehalten, dass es auch bei einer regelmäßigen Teilnahme an 4 von 5 Tagen in der Woche möglich sei, den Kindern in der OGS bildungspolitisch sinnvolle Angebote zu unterbreiten, die auch nicht an (immer nur leicht) wechselnden Gruppenzusammensetzungen Schaden nehmen.

Das richtige pädagogische Konzept muss der Träger vor Ort in Abstimmung mit der Schule und dem Schulträger und auch den Eltern finden. Wir halten es aber für möglich und in der Praxis erprobt, die heute schon vorgesehene und mögliche Flexibilität dabei zu berücksichtigen. Wie dargestellt, ist dabei nicht so sehr aus pädagogischer, sondern vielmehr aus rechtlicher Sicht eine größere Sicherheit im Handlungsspielraum anzustreben. Dies dürfte aber auf der Basis des derzeitigen Erlasses machbar sein.

Zu 7.: Wie beurteilen Sie die heutigen Regelungen in der OGS hinsichtlich flexibler Ausgestaltung für die Schulen, freie Träger, Kinder und Eltern?

Siehe Antworten zu 1, 3 und 5.

Zu 8.: Welche Chancen und Gefahren sehen Sie für den pädagogischen Wert des Offenen Ganztags, wenn eine Teilnahme der Kinder weniger verbindlich geregelt würde?

Siehe Antwort zu 5.

Zu 9.: Sind Modelle eines flexiblen Ganztagsangebots realisierbar, bei denen ein hochwertiges pädagogisches Angebot aufrechterhalten werden kann?

Realisierbar wäre möglicherweise unter Aufrechterhaltung eines an diesem Tag etwas reduzierten pädagogischen Anspruchs an die OGS die Einführung eines festen flexiblen Tages (bei Beibehaltung des bisherigen Systems, mit der geforderten Klarstellung an den übrigen Tagen). Auch damit wäre aber nicht gesichert, dass über das bisher mögliche Maß hinausgehende Bedürfnisse der Eltern nach Flexibilität bedarfsgerecht berücksichtigt würden. Wenn als Beispiel für familiäre Bedarfe nach Flexibilität der Geburtstag der Großmutter dient, wäre es wohl nicht hilfreich, wenn es zwar einen festen flexiblen Tag gäbe, der Geburtstag aber zufällig nicht auf diesen Tag fiel.

Entgegenkommen könnte man hingegen den Wünschen derjenigen Eltern, die im Hinblick auf den Betreuungsanteil der Offenen Ganztagschule nur ein reduziertes Angebot in Anspruch nehmen möchten, weil Sie z.B. an einem Tag in der Woche den Nachmittag in der Familie gestalten möchten. Mit einer solchen Ausgestaltung würde auch den Wünschen vieler Vereine und Verbände entsprochen, die durch die längere Bindung der Kinder in der Schule Schwierigkeiten in der Organisation ihres eigenen Angebotes haben.

Organisatorisch wäre eine solche Konstruktion wohl machbar, würde aber an diesem Tag Einbußen in der pädagogischen Qualität des Angebots und in der Festigkeit der Bezugsgruppe der Kinder in Kauf nehmen. Je nach Ausgestaltung des Modells würde dies an einem solchen Tag auch die genaue Kalkulation des Personal- und Raumbedarfs und des Elternbeitrags erschweren.

Zur diesbezüglich notwendigen Abwägung hat der Verband kein abgesichertes Meinungsbild.

Zu 10.: Welche organisatorischen Herausforderungen für den Betrieb der Offenen Ganztagschulen würde eine Flexibilisierung des Ganztags mit sich bringen?

Ein stärker flexibilisiertes Modell mit z.B. Platzsharing und freier Abholzeit an allen Tagen würde die Berechnung der Beiträge deutlich erschweren. Auch eine an den Bedarf angepasste Personal- und Raumplanung leidet an unvorhersehbaren oder schlechter kalkulierbaren An- bzw. Abwesenheiten der Kinder. Ständige Abholzeiten erhöhen den Personalbedarf, da während dieser Zeit sowohl die abzuholenden Kinder vorbereitet und beaufsichtigt als auch die anderen Kinder weiter betreut werden müssten.

Insgesamt hielten wir es für sinnvoll, etwas umfassender als bislang geschehen zu ermitteln, wie groß der Bedarf in den Kommunen an einer Flexibilisierung der derzeitigen Angebotsstrukturen ist und ob die vorhandenen Möglichkeiten (z.B. durch Kombination verschiedener Angebote) bereits vollständig ausgeschöpft werden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Claus Hamacher



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
des StGB NRW
am 20.11.2013 in Düsseldorf

Punkt 6 der TO
Sachstand U3-Ausbau

BE: *Hauptreferent Dr. Matthias Menzel, Geschäftsstelle*

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: I/2 01-13 Me/Da
Ansprechpartner:
Hauptreferent Dr. Matthias Menzel
Durchwahl 0211 • 4587-234

5. November 2013

6.1. Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss begrüßt eine Bundesratsinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel, die Fristen nach dem Gesetz über die Finanzierungshilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder in einem ausreichenden Volumen deutlich zu verlängern.

6.2. Begründung:

Aus dem Bereich Jugendhilfe ist der U3-Ausbau nach wie vor eines der zentralen Themen, mit denen sich die kommunalen Spitzenverbände intensiv auseinandersetzen. Die Geschäftsstelle informiert nachfolgend über aktuelle Gerichtsentscheidungen zum U3-Ausbau, zur Umfrage der Geschäftsstelle und zur Bundesratsinitiative des Landes NRW im Hinblick auf die Änderung des Gesetzes über Finanzierungshilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder.

Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 12.09.2013 entschieden (Az.: 5 C 35.12), dass ein Kind, dessen Rechtsanspruch auf Schaffung eines Kindergartenplatzes nicht erfüllt wird, unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen hat, die für seine Unterbringung in einer privaten Kindertagesstätte hätten aufgewendet werden müssen (**Anlage 1**).

Im Streitfall ging es um den Ersatz der Aufwendungen, die durch die Unterbringung der damals zweijährigen Tochter in der Kinderkrippe einer privaten Elterninitiative von April bis Oktober 2011 entstanden waren. Die Eltern hatten die Tochter dort betreuen lassen, weil die beklagte Stadt Mainz während dieser Zeit keinen Krippenplatz hat zur Verfügung stellen können.

Die Angelegenheit ist inzwischen in dritter Instanz entschieden. Das Bundesverwaltungsgericht ist zu dem Ergebnis gekommen, dass das Oberverwaltungsgericht zutreffenderweise einen Aufwunderungsersatzanspruch für einen selbst beschafften Platz angenommen hat. Der Anspruch aus § 36 a Abs. 3 SGB VIII verleihe einen Anspruch auf Aufwunderungsersatz, wenn bestimmte Ansprüche auf Jugendhilfeleistungen nicht erfüllt würden. Der Anspruch auf Übernahme der erforderlichen Aufwendungen setze voraus, dass der Leistungsberechtigte den Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor der Selbstbeschaffung über den Bedarf rechtzeitig in Kenntnis gesetzt habe, die Voraussetzungen für die Gewährleistung der Leistung vorgelegen haben und die Deckung des Bedarfs keinen zusätzlichen Aufschub geduldet habe.

Aus Sicht der Geschäftsstelle war die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu erwarten. Sie setzt der Selbstbeschaffung von Leistungen bei U3-Plätzen Grenzen. Zwingende Voraussetzung für eine Kostenerstattung muss eine vorherige Geltendmachung des Betreuungsanspruchs gegenüber dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sein, denn die vorrangige Inanspruchnahme zumutbaren Primärrechtsschutzes ist ein allgemeines staatshaftungsrechtliches Dogma. Dies hat zur Folge, dass die Inanspruchnahme eines Platzes bzw. der Bedarf frühzeitig angemeldet werden muss.

Umfrage

Die Geschäftsstelle hat die vor einigen Monaten zum U3-Ausbau durchgeführte Umfrage zwischenzeitlich erneut durchgeführt, um auf eine aktuelle Datengrundlage zurückgreifen zu können. An der im August/September 2013 durchgeführten Umfrage, an der Kommunen mit einem Jugendamt um Teilnahme gebeten wurden, haben sich 74 von 140 Kommunen beteiligt.

69 Jugendämter haben angegeben, der Bedarf an U3-Plätzen in Tageseinrichtungen und Tagespflege könne aktuell gedeckt werden. Lediglich fünf Jugendämter haben mitgeteilt, dass Plätze fehlen.

In keiner der antwortenden Kommunen sind derzeit Klageverfahren zum U3-Ausbau anhängig. Nach den in der Geschäftsstelle vorliegenden Informationen sind bei den Gerichten, vor allem beim Verwaltungsgericht Köln, gleichwohl Klagen anhängig, die allerdings nach aktuellen Informationen ausschließlich den großstädtischen Raum betreffen.

In der Umfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW ist auch nach Ausbauplanungen gefragt worden. Bis zum 01.08.2014 planen die Jugendämter, in ihrem Zuständigkeitsbereich 2.118 zusätzliche Plätze in Tageseinrichtungen sowie 678 Plätze in Tagespflege zu schaffen.

Bundesratsinitiative des Landes NRW

Der Bund hat sich in den vergangenen Jahren im Rahmen der Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 bis 2013 und „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2013 bis 2014 im Bereich des investiven U3-Ausbaus engagiert. Bezogen auf das 1. Kinderbetreuungsfinanzierungsprogramm des Bundes ist ein Abschluss der Investitionen bis zum 31.12.2013 und eine Mittelabrufung bis zum 30.06.2014 festgeschrieben worden. Für die Mittel aus dem Programm Kinderbetreuungsfinanzierung 2013 bis 2014 wurden die Fristen auf den 31.12.2014 (Abschluss der Investitionen) und dem 31.10.2015 (Mittelabruf) festgesetzt.

Von Seiten der Mitgliedskommunen erhalten die kommunalen Spitzenverbände seit längerem die Rückmeldung, dass die gesetzten Fristen viel zu eng gesetzt sind. Die kommunalen Spitzenverbände sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene haben sich daher bereits mehrfach gegenüber dem Bund dafür eingesetzt, dass die Fristen verlängert werden müssen. Der Bund hatte dies längere Zeit mit der Begründung abgelehnt, dass die Fristen nicht disponibel seien.

Zwischenzeitlich ist Bewegung in die Angelegenheit gekommen: Offenbar haben sich die Jugendminister mit dem Bund auf eine mögliche Fristverlängerung geeinigt. Problematisch ist insoweit, dass eine solche Fristverlängerung nur im Wege der Änderung des Gesetzes über die Finanzierungshilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder möglich ist. Nach Mitteilung des Jugendministeriums NRW beabsichtigt das Land Nordrhein-Westfalen, einen Gesetzesantrag zur Änderung des Gesetzes über Finanzierungshilfen des Bundes und zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder in den Bundesrat einzubringen. Nach Mitteilung des Ministeriums sieht der Gesetzentwurf vor, die Fristen zum Abschluss der Investition und die damit verbundenen Fristen zum Mittelabruf zu öffnen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben dies zum Anlass genommen, die NRW Landesgruppen im Bundestag um Unterstützung der Gesetzesänderung gebeten (vgl. **Anlage 2**).



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Der Hauptgeschäftsführer

Schnellbrief 163/2013

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: III/2 711-2 Me-oe
Ansprechpartner:
Beigeordneter Gerbrand
Hauptreferent Menzel
Durchwahl 0211 • 4587-241/244

13.09.2013

Bundesverwaltungsgericht zum Aufwendungsersatz für selbstbeschafften Krippenplatz

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig hat gestern entschieden (BVerwG 5 C 35.12), dass ein Kind, dessen Rechtsanspruch auf Verschaffung eines Kindergartenplatzes nicht erfüllt wird, unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen hat, die Eltern für seine Unterbringung in einer privaten Kindertagesstätte aufwenden müssen.

Im Streitfall ging es – so das Bundesverwaltungsgericht – um den Ersatz der Aufwendungen, die durch die Unterbringung der damals zweijährigen Tochter in der Kinderkrippe einer privaten Elterninitiative von April bis Oktober 2011 entstanden sind. Die Eltern hätten die Tochter dort betreuen lassen, weil die beklagte Stadt Mainz während dieser Zeit keinen Krippenplatz habe zur Verfügung stellen können. Das anwendbare Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz sehe vor, dass Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung im Kindergarten hätten. Das Verwaltungsgericht habe die Beklagte verpflichtet, die in dem genannten Zeitraum entstandenen Aufwendungen für die private Kinderkrippe in Höhe von ca. 2 200 € zu erstatten. Dieses Urteil habe das Oberverwaltungsgericht im Ergebnis bestätigt. Die Beklagte habe den nach Landesrecht bestehenden und von der Mutter rechtzeitig geltend gemachten Anspruch auf einen Kindergartenplatz nicht erfüllt. Deshalb müsse sie die Kosten des selbstbeschafften Ersatzplatzes in einer privaten Kinderkrippe übernehmen.

Die hiergegen eingelegte Revision der Beklagten hat das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen. Im Einzelnen hat das Gericht auf Folgendes hingewiesen:

„Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass im Fall der Nichterfüllung des landesrechtlichen Anspruchs auf Verschaffung eines Kindergartenplatzes unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen für einen selbstbeschafften Platz besteht. Soweit das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen ist, das Bundesrecht sehe einen entsprechenden Anspruch vor und das Landesrecht folge dem, ist dies nicht zu beanstanden. Der bundesrechtliche Anspruch ergibt sich aus einer entsprechenden Anwendung des § 36a Abs. 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch. Dieser verleiht einen Anspruch auf Aufwendungsersatz, wenn bestimmte Ansprüche auf Jugendhilfeleistungen nicht erfüllt werden. Der Anspruch auf Übernahme der erforderli-

chen Aufwendungen setzt voraus, dass der Leistungsberechtigte den Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor der Selbstbeschaffung über den Bedarf rechtzeitig in Kenntnis gesetzt hat, die Voraussetzungen für die Gewährung der Leistung vorgelegen haben und die Deckung des Bedarfs keinen zeitlichen Aufschub geduldet hat. Ob im vorliegenden Einzelfall die Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs vorliegen, entzieht sich der revisionsgerichtlichen Kontrolle, weil es sich insoweit um die Anwendung von Landesrecht handelt.“

Aus der Sicht der Geschäftsstelle war die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu erwarten. Sie setzt der Selbstbeschaffung von Leistungen Grenzen. Zwingende Voraussetzung für eine Kostenerstattung muss eine vorherige Geltendmachung des Betreuungsanspruchs gegenüber dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sein; denn die vorrangige Inanspruchnahme zumutbaren Primärrechtsschutz ist ein allgemeines staatshaftungsrechtliches Dogma. Dies hat zur Folge, dass die Inanspruchnahme eines Platzes bzw. der Bedarf frühzeitig angemeldet werden muss. Landesrecht kann hier, wie in einigen Bundesländern bereits praktiziert, Fristen setzen. Auch muss nachgewiesen werden, dass die Bedarfsdeckung dringend erforderlich ist.

Sobald die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Wortlaut vorliegt, werden wir Ihnen diese zuleiten.

Im Hinblick auf die Begründung des Bundesverwaltungsgerichtes weise ich darauf hin, dass es auf Drängen des Städte- und Gemeindebundes NRW aktuell landesseitig Überlegungen gibt, im Rahmen der Kibiz-II-Reform eine Bearbeitungsfrist von 6 Monaten festzulegen. Nach den uns vorliegenden Informationen soll diese Reform noch in diesem Jahr auf den Weg gebracht werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Bernd Jürgen Schneider

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

An die
NRW-Landesgruppen im Bundestag

Ansprechpartner:

Frauke Gast
Städtetag Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-430
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-409
E-Mail: frauke.gast@staedtetag.de

Reiner Limbach
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0211/300491-200
Fax-Durchwahl: - 0211/300491/5200
E-Mail: llimbach@lkt-nrw.de

Dr. Matthias Menzel
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0211/4587-234
Fax-Durchwahl: - 0211/4587-291
E-Mail: matthias.menzel@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 51.21.04 N

Datum: 18.10.2013/sue

Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie Sie wissen, haben wir das Engagement des Bundes im Rahmen der Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 bis 2013 und „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2013 bis 2014 ausdrücklich begrüßt.

Wir haben jedoch bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes auf Probleme bei der praktischen Umsetzung der beiden Investitionsprogramme angesichts der enthaltenen Fristen hingewiesen. Leider wurden bezogen auf das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 bis 2013 dennoch ein Abschluss der Investitionen bis zum 31.12.2013 und eine Mittelabrufung bis zum 30.06.2014 festgeschrieben. Für die Mittel des zweiten Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2013 bis 2014 wurden die Fristen auf den 31.12.2014 (Abschluss der Investitionen) und den 31.10.2015 (Mittelabruf) festgesetzt.

Diese Fristen stellen die Praxis beispielsweise bei (unverschuldeten) Bauverzögerungen vor große Probleme. Zudem hat sich in NRW insbesondere im städtischen Raum gezeigt, dass schon die Suche nach und der Erwerb von geeigneten Grundstücken und Immobilien schwierig ist. Hinzu kommen teilweise erhebliche Verzögerungen von Planungs-, Ausschreibungs- und Bauphasen, die wegen des flächendeckenden Ausbaus nicht zuletzt auch auf die Auslastung der ausführenden Unternehmen zurückzuführen sind. Diese Umstände zeigen, dass eine zu enge Fristsetzung die Ausbuanstrengungen der Kommunen unnötig erschwert.

Diesen Realitäten trägt der Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen zur Änderung des Gesetzes über Finanzierungshilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder Rechnung. Der Gesetzentwurf sieht vor, die Fristen zum Abschluss der Investitionen und die damit verbundenen Fristen zum Mittelabruf zu öffnen. Dieser Schritt ist wichtig, um die zur Verfügung gestellten Gelder ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung zuführen zu können und so den Ausbau der vor Ort nach wie vor dringend benötigten U3-Plätze weiter zu befördern.

Wir richten deshalb unsere dringende Bitte an Sie, dieses Ziel zu unterstützen und einer entsprechenden Öffnung der Fristen in einem bevorstehenden Gesetzgebungsverfahren zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Verena Göppert
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkrestages Nordrhein-Westfalen

Horst-Heinrich Gerbrand
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Finanzierungshilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder

A. Zielsetzung

Die im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013 seitens des Bundes zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 2,15 Milliarden Euro sind nahezu vollständig bewilligt und größtenteils auch bereits verausgabt (Stand 5. September 2013: 99,61 % der Mittel sind bewilligt und 87,2 % der Mittel sind verausgabt.) Zudem kann davon ausgegangen werden, dass der Mittelabfluss bis zum Ende des Jahres noch deutlich steigen wird. Die mit diesen Mitteln geschaffenen Plätze dienen damit wie vorgesehen der Umsetzung des Rechtsanspruchs für die ein- und zweijährigen Kinder ab dem 1. August 2013. Auch die seit Februar 2013 bereitgestellten Mittel des Investitionsprogramms 2013 – 2014 für weitere 30.000 Plätze sind bereits in erheblichem Maße bewilligt und befinden sich vor Ort in der Umsetzung.

Nach Inkrafttreten des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für die ein- und zweijährigen sind die örtlichen und sozialräumlichen Bedarfslagen sichtbar geworden, so dass nunmehr die weitere Feinsteuerung zwingend erforderlich ist. Insbesondere in den Ballungsgebieten bedarf es deshalb eines längeren Durchführungszeitraumes für entstehende Bauten. Dies gilt auch für einzelne laufende Baumaßnahmen, bei denen es aus unvorhersehbaren Gründen zu Bauzeitenverzögerungen gekommen ist.

Um sicherzustellen, dass alle mit Mitteln der Investitionsprogramme des Bundes durchgeführten Baumaßnahmen in einem angemessenen Zeitraum abgeschlossen werden können und alle mit diesen Maßnahmen geschaffenen und dringend benötig-

ten U3-Plätze in Betrieb gehen können, ist der bislang vorgesehene Durchführungszeitraum für einen Teil des den Ländern zugewiesenen Gesamtbetrages um jeweils ein Jahr bzw. um eineinhalb Jahre zu verlängern.

B. Lösung

Das Gesetz über Finanzierungshilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder ist dahingehend zu ändern, dass Baumaßnahmen im Rahmen eines Volumens von 7,5 Prozent, die im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013 durchgeführt werden, bis zum 31.12.2014 und Baumaßnahmen, die im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2013 – 2014 durchgeführt werden, im Rahmen eines Volumens von 25 Prozent bis zum 31.12.2015 und im Rahmen eines Volumens weiterer 25 Prozent bis zum 30. Juni 2016 abgeschlossen werden können. Anzupassen sind auch einige Regelungen für die Mittelabrufe, die Vorlage der Verwendungsnachweise sowie der Abschlussberichte.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen und Bürokratiekosten

Keine.

Es wird sichergestellt, dass die seitens des Bundes für den investiven Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung gestellten Mittel in vollem Umfang dem vorgesehenen Förderzweck zugeführt werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder

**Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes
Gesetz beschlossen:**

Artikel 1 Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder

Das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403, 2407), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 250) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Investitionen im Rahmen von 92,5 Prozent des den Ländern entsprechend Artikel 2 der Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013 jeweils zugeteilten Gesamtbetrages sind bis zum 31. Dezember 2013 abzuschließen; die Mittel hierfür können bis zum 30. Juni 2014 abgerufen werden. Alle Investitionen sind bis zum 31. Dezember 2014 abzuschließen; die Mittel können bis zum 31. März 2015 abgerufen werden.“

b) In Absatz 2 wird die Angabe „30. Juni 2015“ durch die Angabe „30. September 2015“ ersetzt.

c) In Absatz 4 wird die Angabe „31. August 2015“ durch die Angabe „28. Februar 2016“ ersetzt.

2. § 8 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Investitionen im Umfang des in § 7 Absatz 2 Nummer 1 genannten Verfügungsrahmens sind bis zum 31. Dezember 2014 abzuschließen; die Mittel können bis zum 30. Juni 2015 abgerufen werden. Investitionen im Umfang des in § 7 Absatz 2 Nummer 2 genannten Verfügungsrahmens sind bis zum 31. Dezember 2015 abzuschließen; die Mittel können bis zum 31. März 2016 abgerufen werden. Investitionen im Umfang des in § 7 Absatz 2 Nummer 3 genannten Verfügungsrahmens sind bis zum 30. Juni 2016 abzuschließen; die Mittel können bis zum 31. Oktober 2016 abgerufen werden.“

3. § 9 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird die Angabe „31. Oktober 2016“ durch die Angabe „31. Januar 2017“ ersetzt.

b) In Absatz 5 wird die Angabe „31. Dezember 2016“ durch die Angabe „30. Juni 2017“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 31.12.2013 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Im „Krippengipfel“ im Jahr 2007 haben sich Bund, Länder und Kommunen auf einen bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsplätze für die unterdreijährigen Kinder verständigt. Mit dem KiföG wurde im Dezember 2008 dieses Ziel zu einem Rechtsanspruch für die ein- und zweijährigen Kinder weiter konkretisiert.

Der Bund hat im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013 insgesamt 2,15 Milliarden Euro und darüber hinaus im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2013 – 2014 für weitere 30.000 Plätze insgesamt 580,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Länder und Kommunen haben sich mit eigenen Mitteln ebenfalls in erheblichem Maße engagiert und ihre Ausgaben für die frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung nachhaltig gesteigert.

Der ganz überwiegend Teil des Investitionsprogramms 2008 – 2013 ist bereits umgesetzt. So sind die Mittel dieses Programmes nahezu vollständig bewilligt (Stand: 5. September 2013: 99,61 %) und größtenteils auch bereits abgeflossen (Stand: 5. September 2013: 87,2 %). Bis zum Ende des Jahres wird der Mittelabfluss noch deutlich steigen.

Auch die Mittel des Investitionsprogramms 2013 – 2014 sind bereits in hohem Maße bewilligt (Stand: 5. September 2013: 83,37 %). Im Ergebnis hat dieses Engagement aller Beteiligten zu einer erheblichen Dynamisierung beim Ausbau geführt und spiegelt sich – in Anbetracht der Umsetzung des Rechtsanspruchs für die ein- und zweijährigen Kinder zum 1. August 2013 – in der enormen Steigerung der Zahl der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren wieder.

Der Ausbau stellt insbesondere für die örtliche Ebene eine besondere Herausforderung dar. Deshalb ist in der Regel im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung ein kontinuierlicher stufenweiser Aufbau der Plätze über den gesamten Ausbauperioden vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit dem Inkrafttreten des Rechtsan-

spruches örtliche und sozialräumliche Bedarfslagen sichtbar geworden sind, die, wie erwartet eine Feinsteuerung der Investitionsplanung für die zusätzlichen Plätze insbesondere in größeren Städten und Ballungsgebieten erfordern. Auch in diesem Zusammenhang kam und kommt es im Laufe des Ausbauprozesses bei einzelnen Baumaßnahmen aus unterschiedlichsten Gründen zu unvorhergesehenen Bauzeitenverzögerungen. Beispielhaft können hier Denkmalfunde und gerade in Ballungsräumen auch Grundstücksfragen sowie bei Umbaumaßnahmen unerwartet auftretender weiterer Sanierungsbedarf oder andere bei der Planung nicht vorhersehbar und erst im konkreten Bauverlauf auftretende baurechtliche- oder brandschutzrechtliche Fragestellungen genannt werden. Auch die Flutkatastrophe im Mai/Juni 2013 stellt die direkt und die indirekt Betroffenen vor erhebliche Schwierigkeiten bei der Einhaltung der bei Baubeginn aufgestellten Zeitpläne.

Um vor diesem Hintergrund sicherzustellen, dass alle mit Mitteln der Investitionsprogramme des Bundes durchgeführten Baumaßnahmen beendet und ausfinanziert werden können und die mit diesen Maßnahmen geschaffenen und in allen Ländern dringend benötigten U3-Plätze auch in diesen Fällen tatsächlich in Betrieb gehen können, ist es unbedingt erforderlich, den Zeitraum zum Abschluss der Baumaßnahmen für einen Teil des Gesamtbetrages um ein Jahr bzw. anderthalb Jahre zu verlängern. Weitere im Gesetz genannte Fristen hinsichtlich der Verwendungsnachweise und Berichte werden soweit notwendig angepasst.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

a) Mit der Verlängerung des Durchführungszeitraums für 7,5 Prozent des den Ländern jeweils zugeteilten Gesamtbetrages um ein Jahr und der entsprechenden Anpassung beim Mittelabruf wird sichergestellt, dass Baumaßnahmen auch in den Fällen abgeschlossen werden können, bei denen besondere Gründe zu einer Verzögerung geführt haben.

b) Die Änderung von Absatz 2 bezieht sich auf die Vorlage der Verwendungsnachweise und ist eine Folgeänderung zu Nummer 1.

c) Die Änderung von Absatz 4 bezieht sich auf die Vorlage des Abschlussberichts und ist ebenfalls eine Folgeänderung zu Nummer 1.

Zu Nummer 2

Vgl. Begründung zu Nummer 1 a).

Zu Nummer 3

a) Die Änderung von Absatz 2 bezieht sich auf die Vorlage der Verwendungsnachweise und ist eine Folgeänderung zu Nummer 2.

b) Die Änderungen von Absatz 5 beziehen sich auf die Vorlage des zusammenfassenden Abschlussberichts und ist eine Folgeänderung zu Nummer 2.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
37. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
des StGB NRW
am 20.11.2013 in Düsseldorf

Punkt 7 der TO
Reform KiBiz

BE: *Hauptreferent Dr. Matthias Menzel, Geschäftsstelle*

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Anne.Wellmann@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: I/2 01-13 Me/Da
Ansprechpartner:
Hauptreferent Dr. Matthias Menzel
Durchwahl 0211 • 4587-234

5. November 2013

7.1 Beschlussvorschlag:

Kenntnisnahme und Diskussion

7.2 Begründung:

Die Reform des Kinderbildungsgesetzes (2. Stufe) ist bereits seit längerem Gegenstand der Diskussion, die auch vom Ausschuss intensiv begleitet worden ist. Nach den der Geschäftsstelle vorliegenden Informationen stehen sowohl für die 1. als auch die 2. Stufe landesseitige Mittel in Höhe von 390 Millionen Euro zur Verfügung, wobei für die 1. Stufe 290 Millionen Euro in Abzug zu bringen sind. Somit steht für die Reformstufe 2 ein Betrag des Landes von jährlich 100 Millionen Euro bereit. Diese nicht unerhebliche Summe relativiert sich, wenn man bedenkt, dass im System KiBiz Landesmittel in Höhe von über 4 Mrd. Euro enthalten sind. Damit würde das Land seine Leistungen für den Bereich KiBiz im Rahmen der Reformstufe 2 um rd. 2,5 % steigern.

Inhaltlich werden aktuell folgende Punkte diskutiert:

- Schärfung des Bildungsbegriffs im Elementarbereich und damit verbundene Erhöhung der Stadtteilen (ca. 20%) stärker als bislang zu fördern,
- zusätzliche Mittel für die Mittagsverpflegung der Kindertagesbetreuung,
- Einführung einer 6-monatigen Bearbeitungsfrist für Anträge auf einen U3-Platz sowie
- die Erhöhung der gesetzlichen Dynamisierung des § 19 Abs. 2 KiBiz von derzeit 1,5 auf 2%.

Beim letzten Punkt stellt sich die Frage, ob eine solche Anhebung konnexitätsrelevant ist. Zwischen Jugendministerium NRW und kommunalen Spitzenverbänden wird aktuell überlegt, diese Frage rechtsgutachterlich klären zu lassen.

Zweifel an der Konnexitätsrelevanz sind deshalb angebracht, weil fraglich ist, ob durch die Anpassung der Dynamisierungsregelung eine neue Aufgabe übertragen oder eine bestehende erweitert wird, die kommunale Seite aber aufgrund des Finanzierungssystems mit über 50% beteiligt wäre.

Nach den der Geschäftsstelle vorliegenden Informationen soll die Verbändeanhörung zur KiBiz-Reform (2. Stufe) am 15. November 2013 beginnen. Über den aktuellen Sachstand wird in der Sitzung berichtet.