



**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: kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Vorbericht
36. Sitzung des Gleichstellungsausschusses
am 25. April 2013 in Düsseldorf

Zu Punkt 4 der TO:
Inklusion

Aktenzeichen: IV/2 211-38/3 wa
zuständig: Beigeordneter Hamacher
Durchwahl: 0211 • 4587-221/220

BE: Referent Robin Wagener, Geschäftsstelle

4.1 Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss schließt sich dem Präsidium und dem Schulausschuss an und bekennt sich zu der herausgehobenen Bedeutung der schulischen Inklusion für die Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf, aber auch für die Gesellschaft im Ganzen. Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung einer qualitätsorientierten und gehaltvollen Inklusion an nordrheinwestfälischen Schulen sind ein landesweiter qualitativer Orientierungsrahmen für die konkrete Ausgestaltung einerseits, und die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen andererseits. In diesem Sinne schließt er sich der Beschlussfassung des Präsidiums vom 13.04.2013 an und stellt fest, dass auch der Gesetzentwurf der Landesregierung zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz wie schon der Referentenentwurf keine hinreichende Umsetzung der schulischen Inklusion darstellt.

4.2 Begründung:

Eine gelingende Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen ist schon aus Gründen der Menschenwürde und der Chancengerechtigkeit eine herausragend wichtige Aufgabe für die gesamte Gesellschaft. Land, Kommunen und die Zivilgesellschaft sind gefordert, ihren Beitrag zur Erfüllung dieses Auftrags zu leisten. Dabei darf ein inklusives Schulsystem im Hinblick auf die Förderung der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf qualitativ nicht schlechter sein, als das bisherige Modell mit Förderschulen. Die Qualität der konkreten Inklusionsarbeit vor Ort darf dabei nicht von politischen und finanziellen Gegebenheiten abhängen, sondern muss in ihrer wesentlichen personellen und sachlichen Ausstattung durch das Land bestimmt werden. Weitere zwingend notwendige Voraussetzung für einen erfolgreichen Inklusionsprozess ist die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen auch für die Kommunen.

Im Dezember 2006 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, kurz UN-BRK) verabschiedet. Im März 2009 ratifizierte die Bundesrepublik Deutschland die UN-BRK völkerrechtlich verbindlich nach vorheriger Beteiligung der Länder im Wege der Abstimmung im Rahmen des sogenannten „Lindauer Abkommens“ und über die Befassung des Bundesrates mit dem Zustimmungsgesetz. Verfassungsrechtlich liegt die Umsetzungsverpflichtung für den bil-

dungsbezogenen Artikel 24 der UN-BRK nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes seitdem bei den Ländern. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz soll nun die landesgesetzliche Umsetzung geschaffen werden. Diese muss sich an den oben genannten Kriterien messen lassen.

4.2.1 Bisherige Behandlung im Präsidium und in den Ausschüssen

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW hat sich in seiner 181. Sitzung am 05.09.2012 ausführlich mit dem Thema „Schulische Inklusion“ auseinandergesetzt, aber wegen des Nichtvorliegens eines Gesetzentwurfs zum damaligen Zeitpunkt auf eine Beschlussfassung verzichtet.

Der Gleichstellungsausschuss hat sich zuletzt in seiner 35. Sitzung am 11.09.2009 mit der Thematik befasst.

Der Schulausschuss hat sich in seiner 104. Sitzung am 26.09.2012 einen ersten Austausch zum Referentenentwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes geführt.

Die Kleine Kommission hat sich in ihrer Sitzung am 22.11.2012 ebenfalls mit dem Thema befasst und dabei auch ein Gespräch mit Staatssekretär Hecke geführt. Inhaltlich hat sich seit dieser Sitzung nicht viel verändert.

Präsidium und Schulausschuss haben sich in ihren Sitzungen am 13.04. und am 20.04.2013 mit dem Referentenentwurf und im Schulausschuss mit dem Gesetzentwurf und der Verordnung über die Mindestschülerzahlen der Förderschulen und der Schulen für Kranke auseinandergesetzt.

Das Präsidium hat hierbei beschlossen:

1. Das Präsidium bekennt sich zu der herausgehobenen Bedeutung der schulischen Inklusion für die Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf, aber auch für die Gesellschaft im Ganzen. Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung einer qualitätsorientierten und gehaltvollen Inklusion an nordrhein-westfälischen Schulen sind ein landesweiter qualitativer Orientierungsrahmen für die konkrete Ausgestaltung einerseits und die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen andererseits. Das Präsidium fordert die Landesregierung auf, die Konnexitätsrelevanz der Inklusion anzuerkennen und die den Kommunen durch die Inklusion entstehenden Kosten zu ersetzen.

2. Der Referentenentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes enthält nach Auffassung des Präsidiums in Bezug auf diese Kriterien keine hinreichende Umsetzung der Inklusion im Schulbereich. Das betrifft nicht nur die fehlende Konnexität. Auch die den Städten und Gemeinden eingeräumten Gestaltungs- und Zustimmungsvorbehalte verschieben die politische Verantwortung für die Umsetzung der Inklusion auf die Kommunen und dienen dazu, den sich stellenden Kostenfolgen aus dem Weg zu gehen. Substantielle Entscheidungsfreiräume bestehen auf örtlicher Ebene de facto nicht.

3. Das Präsidium nimmt in diesem Sinne die gemeinsamen Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 24.10.2012 und vom 02.11.2012 zum Referentenentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zustimmend zur Kenntnis. Die Landesregierung wird aufgefordert, im weiteren Beratungsverfahren diese Stellungnahmen zu berücksichtigen und dem Gesetzentwurf eine Kostenfolgeabschätzung nach dem Konnexitätsausführungsgesetz beizufügen.

4. Für den Fall, dass im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens seitens der Landesregierung oder der Landtagsfraktionen den kommunalen Spitzenverbänden erneut eine Verhandlungslösung zur einvernehmlichen Regelung der Umsetzung der Inklusion im

Schulbereich angeboten werden sollte, wird die Geschäftsstelle ermächtigt, in Verhandlungen einzutreten.

Der Beschlussvorschlag greift die Beschlusslage von Präsidium und Schulausschuss auf.

4.2.2 Referentenentwurf vom 19.09.2012

Am 19. September 2012 hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung den kommunalen Spitzenverbänden den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) sowie den Entwurf einer Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke mit der Gelegenheit zur Stellungnahme gem. § 77 Abs. 1 SchulG zugeleitet. Ferner hat es Ausführungen zur konnexitätsrechtlichen Situation aus Sicht des Landes übermittelt und den kommunalen Spitzenverbänden „Gelegenheit zur Stellungnahme gem. der §§ 1 Abs. 2 und 7 Abs. 1 KonnexAG“ gegeben.

Im Einzelnen sieht der Referentenentwurf folgende Neuerungen vor:

- Nach dem Referentenentwurf soll es weiterhin sonderpädagogische Unterstützung in sieben Förderschwerpunkten: Lernen, Sprache, Emotionale und soziale Entwicklung, Hören und Kommunikation, Sehen, Geistige Entwicklung, Körperliche und motorische Entwicklung geben.
- Eine klare Landesvorgabe dahingehend, bestimmte Förderschulen – entsprechend der Empfehlung der von der Landesregierung beauftragten Gutachter (Klemm und Preuss-Lausitz) – zu einem bestimmten Zeitpunkt auslaufen zu lassen, findet sich nicht. Vielmehr sollen alle Förderschulen – sofern Bedarf besteht – als eigene Schulform erhalten bleiben.
- Für die Fortführung von Förderschulen gelten jedoch wesentlich strengere Vorgaben hinsichtlich der zu erreichenden Schülerzahl: Weniger als 144 Schüler bedeuten das Aus für eine Schule (Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke).
- Der Ort der sonderpädagogischen Förderung soll in der Regel in der allgemeinen Schule sein. Dort wird der Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Klassenverband oder in der Lerngruppe erteilt.
- An die Stelle der Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde über den Förderort soll deren begründeter Vorschlag an die Eltern treten. Dieser Vorschlag soll mindestens eine Schule enthalten, an der ein Angebot zum gemeinsamen Lernen eingerichtet ist.

Es findet sich folgender neuer Zustimmungsvorbehalt für den Schulträger:

„Die Schulaufsichtsbehörde richtet Gemeinsames Lernen mit Zustimmung des Schulträgers an einer allgemeinen Schule ein, es sei denn, die Schule ist dafür personell und sachlich nicht ausgestattet und kann auch nicht mit vertretbarem Aufwand dafür ausgestattet werden.“

- Eine weitere wesentliche Neuerung ist, dass der Förderbedarf einer Schülerin oder eines Schülers nun nicht mehr ohne weiteres auf Antrag der Schule festgestellt

werden kann. Vielmehr entscheidet nunmehr grundsätzlich die Schulaufsichtsbehörde auf Antrag der Eltern über den Bedarf an sonderpädagogischer Förderung. Nur in besonders eng gefassten Ausnahmefällen kann eine allgemeine Schule einen Antrag auf Feststellung des Förderbedarfs stellen (vgl. § 19 Abs. 7 des Entwurfs).

- Schulträger können auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde allgemeine Schulen als Schwerpunktschulen bestimmen. Eine solche Schule umfasst über die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung hinaus (die grundsätzlich an allen Schulen unterrichtet werden sollen) weitere Förderschwerpunkte, mindestens aber einen weiteren Förderschwerpunkt.

4.2.3 Schulpolitische Bewertung des Referentenentwurfs

Die Kommunen stehen hinter dem Ziel, den gemeinsamen Unterricht von behinderten und nicht behinderten Schülerinnen und Schülern in allen Schulformen deutlich auszuweiten. Sie setzen sich allerdings für eine qualitätsorientierte und gehaltvolle Inklusion ein. Maßstab für das Gelingen sind die Bildungsbiographien der Kinder, nicht hingegen eine erreichte Inklusionsquote.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Referentenentwurf zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz die Frage, welche konkreten Maßnahmen seitens des Schulträgers zu treffen sind, damit Inklusion gelingt, nicht beantwortet. Aussagen darüber, welche räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen erforderlich sind, werden nicht getroffen. Der Entwurf legt die Verantwortung für das Gelingen der schulischen Inklusion in die Hände der kommunalen Schulträger und der Lehrkräfte, ohne diese entsprechend zu unterstützen.

Eine ausführliche inhaltliche Bewertung enthält die gemeinsame Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 02.11.2012 (**Anlage 1**), auf die zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen wird.

4.2.4 Konnexität

Leider hat sich das Land für die Position entschieden, dass keine Aufgabenänderung und damit kein Anwendungsfall des KonnexAG gegeben sei.

Dem sind die kommunalen Spitzenverbände mit ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 24.10.2012 dezidiert entgegengetreten (**Anlage 2**).

Weder Gespräche auf der Fachebene, noch ein Gespräch am 14.11.2012 mit Staatssekretär Hecke haben zu einer Annäherung der Positionen geführt. Die Landesregierung beharrt auf der Feststellung, dass mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz keine neue Aufgabe für die Kommunen eingeführt werde, sondern die Inklusion in Schulen bereits jetzt gängige Praxis in NRW sei. Landesregierung und kommunale Spitzenverbände berufen sich dabei auf entgegengesetzte Gutachten von Professor Dr. Kyrill A. Schwarz einerseits und Professor Dr. Wolfram Höfling andererseits.

In dem genannten Gespräch wurde die Möglichkeit ins Gespräch gebracht, eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden einzurichten, die die Kosten der Inklusion ermitteln solle. Dafür galt allerdings die Prämisse, dass die Landesregierung auch weiterhin die Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes nicht anerkennen würde. Nach eingehender Beratung auch mit Professor Höfling haben die kommunalen Spitzenverbände dieses Angebot am 19.12.2012 mit einem Schreiben an Herrn Staatssekretär Hecke abgelehnt. Ausschlaggebend dafür war insbesondere, dass man durch ein informelles Verhand-

lungsverfahren nicht die grundsätzliche Forderung nach Anerkennung der Konnexitätsrelevanz abschwächen wollte. Auch schien der angedachte Arbeitszeitraum für die Arbeitsgruppe von 8 Wochen nicht geeignet, ernst gemeinte Untersuchungen über die Kostenfolgen anzustellen.

In einer Pressekonferenz am 22.01.2013 und der Plenarsitzung des Landtags am 23.01.2013 hat Schulministerin Löhrmann den Kommunen die Schuld für den schleppenden Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens zugewiesen. Die Kommunen seien nicht bereit, Kostenfolgen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zu benennen, und hätten sich außerdem geweigert in einer Arbeitsgruppe mit dem Land gemeinsam diese Kosten zu ermitteln. Da die Ablehnung der Mitarbeit in dieser Arbeitsgruppe erst spät erfolgt sei, habe man den eigentlichen Zeitplan für das Gesetzgebungsverfahren nicht einhalten können. Hierzu ist festzustellen, dass nicht die Kommunen, sondern die Landesregierung in der Pflicht ist, eine Kostenfolgeabschätzung abzugeben. Dazu haben die kommunalen Spitzenverbände die Landesregierung auch mehrfach und bereits frühzeitig aufgefordert. Eine volle Wirkung des Gesetzes für die Betroffenen schon für das Schuljahr 2013/2014 war außerdem von Anfang an auch aus Sicht der Landesregierung unrealistisch. Dies hat Ministerin Löhrmann auch in der Plenardebatte am 23.01.2013 eingeräumt.

Es muss zum jetzigen Zeitpunkt leider festgehalten werden, dass sich in der Frage der Konnexitätsrelevanz eine erhebliche Konfrontation ergeben hat. Die Positionen scheinen derzeit festgefahren und eine Annäherung ist nicht in Sicht. Durch die Stellungnahmen der Landesregierung zur Verzögerung des Verfahrens wegen der Haltung der kommunalen Spitzenverbände ist ein misslicher Rechtfertigungsdruck entstanden. In einzelnen Presseberichten wird allerdings das Problem auch zutreffend analysiert und eine Finanzierungsverantwortung des Landes gesehen (so z.B. in der Wirtschaftswoche vom 18.02.2013).

4.2.5 Gemeinsame Stellungnahme mit Lehrerverbänden

Parallel zu den geschilderten Verhandlungen mit dem Land fand im Dezember 2012 ein Gespräch der kommunalen Spitzenverbände mit den Lehrerverbänden (VBE, GEW, Philologenverband und Sonderschullehrerverband) und zwei Selbsthilfeorganisationen von behinderten Menschen (Mittendrin e.V. und Gemeinsames Leben, Gemeinsames Lernen) statt. Ziel war eine gemeinsame Pressemitteilung zu den Schwächen des Referentenentwurfs. Eine solche ist schließlich auch mit den Lehrerverbänden am 17.01.2013 zustande gekommen. Die Selbsthilfeverbände verabschiedeten sich aus dem gemeinsamen Ansatz und veröffentlichten schließlich alleine eine Pressemitteilung, in der sie u.a. den Kommunen vorwarfen, die Interessen der Kinder nur dann anzuführen, wenn es ihren Interessen diene. Die Besonderheit einer gemeinsamen Pressemitteilung von kommunalen Spitzenverbänden und Lehrerverbänden hat allerdings in der Plenardebatte des Landtages am 23.01.2013 über zwei Oppositionsanträge zur Umsetzung der Inklusion und mehrere mündliche Anfragen zu diesem Thema Beachtung gefunden.

4.2.6 Gesetzentwurf vom 19.03.2013

Nach Auswertung der Rückmeldungen aus dem Beteiligungsverfahren und Überarbeitung des Entwurfs hat die Landesregierung am 19.03.2013 dem Gesetzentwurf für ein 9. Schulrechtsänderungsgesetz beschlossen. Damit ist dieser nun formell im Gesetzgebungsverfahren. Nach Auswertung des Gesetzentwurfs durch die Geschäftsstelle wurden die Kritikpunkte der kommunalen Spitzenverbände ganz überwiegend nicht aufgegriffen, so dass es die Aussagen aus den bisherigen Stellungnahmen zum Referentenentwurf weiterhin Grundlage der Position des Verbandes sein können.

Auch bleibt die Landesregierung mit dem Gesetzentwurf bei der Position, dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz keine Konnexitätsrelevanz habe. Einzig eine Ausweitung der Evaluierungsklausel im Gesetzentwurf kann als kleines Entgegenkommen gewertet werden. Sie ist allerdings nicht ausreichend, da ausweislich der Gesetzesbegründung weiterhin klar die Konnexitätsrelevanz verneint wird (wenngleich dies einschränkend so formuliert wird, dass nach den derzeitigen Erkenntnissen keine Konnexitätsrelevanz gegeben sei) und insbesondere eine Rückwirkung einer etwaigen Erstattung nach der Evaluation nicht vorgesehen ist. Hiervon ist allerdings ja gerade die vermutlich besonders kostenintensive Anfangsphase betroffen. Über den Gesetzentwurf hat die Geschäftsstelle die Mitgliedskommunen mit dem Schnellbrief 56/2013 informiert und dabei auch den Entwurf, eine Synopse mit den geplanten Änderungen, einen Sprechzettel der Ministerin, eine Presseinformation des Ministeriums für Schule und Weiterbildung und eine Pressemitteilung des Verbandes versandt. Der Schnellbrief Nr. 56 mit den angesprochenen Unterlagen kann im Intranet unter Schnellbriefe 2013 heruntergeladen werden. Mit dem Kabinettsbeschluss hat sich die Landesregierung auch dagegen entschieden, dass Gesprächsangebot des Präsidiums schon im Vorfeld eines formellen Einstiegs in das Gesetzgebungsverfahren aufzugreifen. Nun gilt es, die Positionen des Verbandes im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens unterzubringen.

Über den aktuellen Sachstand wird die Geschäftsstelle in der Sitzung berichten.

Anlagen

Ministerium für Schule und Weiterbildung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Staatssekretär Ludwig Hecke
Völklinger Str. 49
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:

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

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

Beigeordneter Claus Hamacher, Städ-
te- und Gemeindebund NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-220
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail:
Claus.hamacher@kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: IV 209-1

Datum: 02.11.2012

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) und einer Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke
Ihr Schreiben vom 19.09.2012 zur Einleitung eines Beteiligungsverfahrens gem. § 77 Abs. 1 SchulG**

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Hecke,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 19.09.2012 und nehmen gem. § 77 Abs. 1 SchulG zu den Entwürfen eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) und einer Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Bemerkungen

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

Der Referentenentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes enthält keine hinreichende Umsetzung des Art. 24 der UN-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. Da die Kommunen 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.

1. Umsetzungsverpflichtung des Landes seit dem 26.03.2009

Wir begrüßen, dass die Landesregierung dreieinhalb Jahre nach der Verbindlichkeit der UN-BRK (diese wurde am 26.03.2009 für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich) im September 2012 endlich den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-BRK vorgelegt hat. Bereits im Dezember 2006 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die UN-BRK zum Schutz und zur Förderung der Rechte behinderter Menschen und das dazugehörige Fakultativprotokoll verabschiedet. Von Anfang an stand fest, dass die Länder nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in Deutschland für die Transformation des Art. 24 UN-BRK in ihre Schulgesetze zuständig sind. Nach dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens besteht sogar eine Pflicht der Länder und damit auch des Landes Nordrhein-Westfalens zur Umsetzung des Art. 24 UN-BRK. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte im Vorhinein im Wege des Lindauer-Abkommens der Unterzeichnung der UN-BRK durch die Bundesregierung zugestimmt, ferner im Bundesrat.

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

2. Nicht hinreichende Umsetzung der UN-BRK

Die Durchsicht des Entwurfes eines 9. Schuländerungsgesetzes zeigt, dass die Landesregierung Art. 24 der UN-BRK leider nur ansatzweise umsetzt, viele wesentliche Fragen aber selber nicht entscheidet, sondern den Kommunen zur Beantwortung überlässt. Zwar lässt Art. 24 der UN-BRK, der das „ob“ der Inklusion nicht in Frage stellt, aber hinsichtlich des „wie“ der Umsetzung den Ländern Entscheidungsspielräume einräumt,

den Ländern eben diese Entscheidungsspielräume. Dieses bedeutet aber im Sinne eines „Untermaßverbotes“ nicht, dass das Land alle wesentlichen Umsetzungsentscheidungen den kommunalen Schulträgern überantworten könnte. Insoweit genügt das Land nicht seiner völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Schulsystems.

Insoweit möchten wir auf die **Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur UN-BRK zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems** (Primarstufe und Sekundarstufen I und II) hinweisen, die seitens des Deutschen Instituts für Menschenrechte den 16 Kultusministerien bereits im September 2010 zugeleitet wurden (**Anlage 1**). Diese Eckpunkte werden von dem vorgelegten Referentenentwurf hinsichtlich der darin geforderten Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen sowie der Regelung der „angemessenen Vorkehrungen“ für eine inklusive Beschulung im Sinne der UN-BRK nicht hinreichend beachtet. Im Einzelnen verweisen wir auf die in der Anlage 1 beigefügten Eckpunkte der Monitoring-Stelle.

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

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

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

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

Wegen der bereits erwähnten „Beweislastumkehr“ durch die Ende 2010 vorgenommene Änderung der VV-AOSF durch die Landesregierung, der veränderten Haltung und Praxis der Schulaufsicht (Wirken sog. „Koordinatorinnen und Koordinatoren für Inklusion“) sowie den bei den Eltern geweckten Erwartungshaltungen dürften de facto kaum noch Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Auch hängen die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten neben den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln auch von der Ausübung der Wahlfreiheit der Eltern ab. Diese durch den Gesetzentwurf eingeräumte „Wahlfreiheit“ mit der Konsequenz des kurzfristigen Aufrechterhaltens gewisser Parallelsysteme von allgemeinen Schulen und Förderschulen wird dazu führen, dass Förderschulen (zumindest in den Bereichen Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache) immer weniger nachgefragt werden und damit unter die Mindestschülerzahl „rutschen“ und geschlossen werden müssen. Dies wird durch die gleichzeitig angestrebte Veränderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke, welcher durch den vorgesehenen Auflösungsautomatismus (vgl. später unter II. 2. dieser Stellungnahme) in den nächsten Jahren zu erheblichen Schließungen von Förderschulen führen wird, noch verstärkt werden.

Die mangelnden Festlegungen und Entscheidungen der Landesregierung zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich lassen leider den Schluss zu, dass diese vage Umsetzung des Art. 24 UN-BRK durch das Ziel motiviert ist, den Konsequenzen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips mit einer etwaigen Belastung des Landeshaushaltes auszuweichen. Dieses „Ausweichmanöver“ führt aber zu einer Verletzung der völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung sowie innerstaatlich zu einer Verletzung des Gesetzesvorbehaltes. Dieser besagt, dass die wesentlichen grundrechtsrelevanten Entscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen werden müssen und nicht der Verwaltung überlassen werden dürfen. Unser demokratischer Rechtsstaat verlangt, dass Verantwortlichkeiten nicht nur klar erkennbar sind, sondern Verantwortung auch übernommen wird.

Damit sowohl die Inklusion als auch die kommunale Handlungsfreiheit nicht zu Schiären werden, muss das Land klar und ehrlich die kommunalen Gestaltungsspielräume definieren und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen!

4. Konnexitätsrelevanz des Entwurfs eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes

Da der Gesetzentwurf zu einer nach Art. 78 Abs. 3 LV konnexitätsrelevanten Übertragung einer neuen Aufgabe bzw. einer wesentlichen Änderung einer bereits bestehenden Aufgabe und in der Folge zu einer wesentlichen, vom Land finanziell auszugleichenden Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne des KonnexAG führt, hätte dem Gesetzentwurf oder dem Entwurf eines zusätzlichen Belastungsausgleichsgesetzes eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung beigefügt werden müssen (§ 6 Abs. 2 Konnex AG). Daher rügen wir – auch im Rahmen dieser Stellungnahme – den vorliegenden Verstoß gegen Art. 78 Abs. 3 der LV und die Regelungen des KonnexAG. Um Wiederholungen zu vermeiden verweisen wir an dieser Stelle auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-BRK in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 24. Oktober 2012 nach Einleitung eines „Beteiligungsverfahrens gem. § 7 KonnexAG“ durch das Ministerium für Schule und Weiterbildung (**Anlage 2**). Diese Stellungnahme enthält u. a. den Verweis auf das von Herrn Prof. Dr. Wolfram Höfling erstellte Rechtsgutachten zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich, das sich die kommunalen Spitzenverbände voll und ganz zu Eigen machen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass viele Kommunen bereits in der Vergangenheit zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich planerische und finanzielle Vorleistungen erbracht haben. Aus folgenden Gründen: Erstens hatte man das menschenrechtliche Anliegen der Inklusion als richtig und die in ihm liegenden Chancen für die förderbedürftigen Menschen, aber auch für die gesamte Kommune erkannt. Zweitens wollte man den Menschen, die vor Ort ihre Hoffnungen und Sorgen artikulierten, nicht enttäuschen. Drittens wurde seitens des Landes, insbesondere durch die Schulaufsicht entsprechender Druck ausgeübt. So hat beispielsweise im Juni 2012 die Stadt Köln einen eigenen Inklusionsplan präsentiert. Auch die Stadt Bonn ist sehr weit vorangeschritten. Sie nahm im Schuljahr 2010/2011 mit einer „Inklusions“-Quote von 26,3 % den Spitzenplatz unter allen Kreisen und kreisfreien Städten in NRW ein (Gutachten von Klemm/Preuß-Lausitz). Ferner hat die Stadt Bonn ein kommunales Inklusionsbüro eingerichtet, das den Inklusionsprozess steuert und voranbringt, aber auch in Einzelfällen und Schulen im Umsetzungsprozess berät. Die Kommune hat damit im Rahmen einer freiwilligen Leistung die Aufgabe übernommen, den Inklusionsprozess zu begleiten. Ferner hat die Stadt Bonn die Finanzierung umfangreicher Fortbildungs- und Beratungsmöglichkeiten zum Thema der Inklusion vorgenommen – eine Aufgabe, die sie im Dienst der Sache und trotz eindeutiger Zuständigkeit des Landes übernommen hat. Die derart in Vorleistung getretenen Kommunen haben dies in der sicheren Erwartung getan, eine entsprechende Unterstützung durch das zur schulgesetzlichen 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 jetzt die Aufgabe des Landes, die Kommunen entsprechend finanziell zu unterstützen. Die durch den Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes und die Ablehnung der Konnexität dem Grunde nach durch das Land bekundete Haltung wird bei den Vorreitern der Inklusion zur Resignation, bei Skeptikern der Inklusion zur Bestätigung ihrer ablehnenden Haltung führen.

5. Die „Entkategorisierung“ der betroffenen Schülerinnen und Schüler

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

Wenn man zusätzlich den Umstand berücksichtigt, dass in der Vergangenheit **nur etwa 5 % der Feststellungsverfahren (!)** von den Eltern eingeleitet wurden, dann liegt die Erwartung nahe, dass künftig bei einer wesentlichen Anzahl von Schülerinnen und Schülern 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 („Entkategorisierung“). Im Ergebnis wird diese Regelung unmittelbar dazu führen, dass

die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schülerinnen und Schüler als solche nicht mehr statistisch erfasst werden und dann auch an der „Doppelzählung“ bezüglich der Lehrerstellenzuweisung nicht teilnehmen werden.

Ferner lässt der Gesetzentwurf nicht erkennen, wie die nach wie vor vorliegenden Unterstützungsbedarfe bei den betroffenen Schülerinnen und Schülern erkannt/diagnostiziert werden sollen. Zwar fordern Vertreter der Inklusionspädagogik ein Schulsystem, das weitgehend ohne Klassifikationsdiagnose auskommt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass mit Klassifikationsdiagnosen Stigmatisierungen geschaffen werden, die das Leben der betroffenen Kinder lebenslang ungünstig beeinflussen. Hinzu kommt das beim Deutschen Förderschulsystem bislang bestehende „Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma“. Wenn man aber Klassifikationsdiagnostik aus diesen Gründen abbaut, muss man gleichzeitig eine systematische Lernfortschrittsdiagnostik in der Schule etablieren. Man kann dazu ein System curriculumbasierter Messinstrumente einführen oder aber den in der Schulpsychologie vertretenen Ansatz des „Response-To-Intervention“ (RTI) verfolgen. Die Grundidee des RTI-Prinzips besteht in der kurzfristigen Koppelung von ungünstigen Lernverläufen und schulpsychologischen oder sonderpädagogischen Hilfen (im Einzelnen vergleiche den Beitrag von Christian Huber, *Inklusive Schulpsychologie?! Welchen Beitrag die deutsche Schulpsychologie zur schulischen Inklusion leisten könnte*, in *Zeitschrift für Psychologie in Erziehung und Unterricht*, 59 (3), 227 ff.). Zurzeit ist nicht erkennbar, inwieweit seitens des Ministeriums für Schule und Weiterbildung sichergestellt werden kann, dass die jetzt schon mit Wirkung ab 2013 geplante „Entkategorisierung“ durch entsprechende schulische Diagnostiken und Messinstrumenten abgelöst werden könnte bzw. inwieweit bis zu diesem Zeitpunkt die im System befindlichen und hierfür nicht ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrer eingesetzt werden sollten. Diese Ungleichzeitigkeit der „Entkategorisierung“ und Einführung auffangender schulischer Diagnostik wird dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schülerinnen und Schüler ohne die notwendige Unterstützung alleine gelassen werden. Auch wird aus dem Referentenentwurf 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.

II. Im Einzelnen

1. Zur Begründung des Referentenentwurfs

Allgemeiner Teil

S. 11

„Auch im Schulgesetz vom 15. Februar 2005 (GV.NRW S. 102) bringen die Bestimmungen in § 2 Abs. 9 und § 20 Abs. 1 die Gleichwertigkeit der Förderorte „allgemeine Schule“ einerseits und „Förderschule“ andererseits zum Ausdruck, wobei die Einrichtung von Gemeinsamem Unterricht ausdrücklich die Zustimmung des Schulträgers voraussetzt.“

Es geht bei der Umsetzung des Art. 24 UN-BRK gerade nicht um eine „Gleichwertigkeit“ der Förderorte, sondern um die „Vorrangigkeit“ des Förderortes der allgemeinen Schule (s. auch im Weiteren die Begründung der Landesregierung auf S. 12). Das bedeutet jedoch nicht, dass es nach der UN-BRK keinerlei Förderschulen geben dürfte.

S. 11

„Gemeinsames Lernen ist bereits heute in § 20 SchulG inhaltlich verankert. Dessen Abs. 1 stellt die allgemeinen Schulen als Orte der sonderpädagogischen Förderung an die erste Stelle. Der hier vorgestellte Gesetzentwurf schreibt diese Rechtslage im Lichte der UN-BRK fort.“

Die Rechtslage wird nicht fortgeschrieben. Dann bedürfte es hier nicht einer Änderung des Schulgesetzes. Vielmehr wird mit dem vorliegenden Entwurf ein „Paradigmenwechsel“ im Sinne der UN-BRK umgesetzt, der bei weitem nicht nur den pädagogischen Bereich betrifft, sondern auch Anforderungen an die Schulträger im Bereich der äußeren Schulangelegenheiten erheblich verändert.

S. 11

„Die Eltern entscheiden dabei im Rahmen ihres natürlichen Rechts, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV).“

Zwar befürworten die kommunalen Spitzenverbände, dass die Verantwortung für die Wahrnehmung dieses Rechts in erster Linie bei den Eltern liegt. Aber es müssen Vorkehrungen für die Fälle getroffen werden, in denen – aus welchen Gründen auch immer – die Eltern dieses Recht nicht wahrnehmen können oder wollen (z. B. bei der Entscheidung, ob sie einen Antrag auf sonderpädagogische Unterstützung stellen sollen). Es erhebt sich die Frage, inwieweit der Staat sein verfassungsrechtlich garantiertes „Wächteramt“ (Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG) und seine verfassungsrechtlich vorgesehene umfangreiche Schulaufsicht (Art. 8 Abs. 3 S. 2 LV, Art. 7 Abs. 1 GG) für diejenigen Kinder wahrnimmt, bei denen die Eltern sich nicht hinreichend kümmern. Auch wenn das Land den Eltern größtmöglichen Einfluss auf die schulische Bildung ihrer Kinder einräumen möchte, so darf es sich bei denjenigen Kindern, bei denen das Kindeswohl nicht hinreichend im Fokus der Eltern steht, doch nicht seiner „Auffangverantwortung“ begeben und einseitig und ausschließlich nur auf das Elternrecht abstellen. Insoweit sei beispielhaft auf § 125 Nr. 3 SchulG verwiesen, wonach das Grundrecht der Eltern zur Pflege und Erziehung der Kinder zum Zweck der Feststellung des Sprachstandes der Kinder eingeschränkt wird.

2. Zu den einzelnen Artikeln

a) Art. 1 – Änderungen des Schulgesetzes

§ 2 Abs. 5

In der Schule werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen (inklusive Bildung). Schülerinnen und Schüler, die auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden nach ihrem individuellen Bedarf besonders gefördert, um ihnen ein möglichst hohes Maß an schulischer und beruflicher Eingliederung, gesellschaftlicher Teilhabe und selbstständiger Lebensgestaltung zu ermöglichen.

Die Erweiterung des gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsauftrages um das Ziel der inklusiven Bildung und Erziehung wird ausdrücklich begrüßt. Aus der Begründung der Landesregierung geht hervor, dass der hiermit verbundene Paradigmenwechsel im Sinne einer wesensmäßigen Veränderung des Systems Schule erkannt wurde: „Der Begriffswandel von der Integration zur Inklusion bedeutet, dass es nicht mehr darum gehen kann, Menschen zur Teilhabe an einem Regelsystem zu befähigen, sondern dieses Regelsystem so einzu-

richten, dass es gleichermaßen den Bedürfnissen aller Menschen – auch denen mit Behinderungen – gerecht wird (s. die Begründung des Gesetzentwurfes S. 12).“ Dabei beschränkt sich dieser Paradigmenwechsel nicht allein auf eine inklusionförderliche Haltung, sondern entsprechend der UN-BRK auch auf die entsprechende personelle und sächliche Begleitung.

§ 19 Abs. 4 Satz 3

Im Förderschwerpunkt Lernen ist der Erwerb eines dem Hauptschulabschluss gleichwertigen Abschlusses möglich

Die in Satz 3 enthaltene Einschränkung erscheint problematisch. Die Erfahrungen beispielsweise in Gesamtschulen zeigen, dass Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen durch eine erfolgreiche Förderung im Laufe ihrer schulischen Entwicklung in die Lage versetzt werden können, auch einen höherwertigen Abschluss zu erlangen. Es sollte an dieser Stelle deutlich benannt werden, dass der Unterstützungsbedarf Lernen zwischenzeitlich dahingehend überprüft werden sollte, ob dieser noch Bestand hat oder auf Grund einer positiven Entwicklung des Schülers aufgehoben werden kann, womit der Erwerb eines höherwertigen Abschlusses ermöglicht würde.

§ 19 Abs. 5 Satz 1

Auf Antrag der Eltern entscheidet die Schulaufsichtsbehörde über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung und die Förderschwerpunkte. Besteht ein solcher Bedarf, schlägt sie den Eltern mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine allgemeine Schule vor, an der ein Angebot zum Gemeinsamen Lernen eingerichtet ist, das der Empfehlung der Schule oder dem bisherigen Bildungsweg der Schülerin oder des Schülers entspricht.

Dies ist eine massive Änderung gegenüber der bisherigen Gesetzeslage, wonach grundsätzlich neben den Eltern auch die Schule das Verfahren einleiten konnte. Der Referentenentwurf sieht vor, dass ein Antragsrecht der Schule bezüglich des Förderschwerpunktes Lernen erst nach Vollendung des 3. Schuljahres bis zur Vollendung des 6. Schuljahres bestehen soll. Bezüglich des Förderschwerpunktes „Emotionale und soziale Entwicklung“ soll ein Antragsrecht der Schule nur bestehen, wenn eine Selbst- oder Fremdgefährdungstendenz bei der Schülerin oder dem Schüler vorliegt. Selbst- oder Fremdgefährdung ist aber nicht gleichzusetzen mit erheblichen Beeinträchtigungen des Unterrichts – es stellt erkennbar eine wesentlich höhere Hürde auf. In allen anderen Fällen kann ein Antrag nur unter den engen Voraussetzungen des § 19 Abs. 7 Nr. 1 des Referentenentwurfes gestellt werden. Wenn man dieser Stelle zusätzlich den Umstand berücksichtigt, dass in der Vergangenheit nur etwa 5 Prozent (!) der Feststellungsverfahren von den Eltern eingeleitet wurden, dann liegt die Erwartung nahe, dass künftig bei einer wesentlichen Anzahl von Schülerinnen und Schülern der sonderpädagogische Förderbedarf – vor allem in den Bereichen Lernen und Emotionale und soziale Entwicklung – erst gar nicht festgestellt wird, obwohl sich die tatsächlichen Verhältnisse und Unterstützungsbedarfe durch diesen schwerwiegenden Wandel des Feststellungsverfahrens nicht verändern. Im Ergebnis wird diese Regelung im Wege einer „Entkategorisierung“ unmittelbar dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schülerinnen und Schüler als solche nicht mehr statistisch erfasst und dann auch an der „Doppelzählung“ bezüglich der Lehrerstellenzuweisung nicht teilnehmen werden. Mittelbar wird das zur Folge haben, dass unterstützungsbedürftige Schülerinnen und Schüler ohne die notwendige Unterstützung allein gelassen werden

und dieser Mangel an Unterstützung – wenn überhaupt möglich – über kommunales Personal (Schulpsychologen, Schulsozialarbeiter etc.) aufgefangen werden muss. Die Schulen müssen daher weiterhin in geeigneter Weise die Möglichkeit haben, die Feststellung sonderpädagogischen Förder- bzw. Unterstützungsbedarfs einzuleiten.

Bei Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung soll die Schulaufsichtsbehörde den Eltern mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine allgemeine Schule vorschlagen, an der ein Angebot zum Gemeinsamen Lernen eingerichtet ist. Es stellt sich die Frage wie verfahren werden soll, wenn der Schulträger seine Zustimmung nicht erteilen kann, da die in Betracht kommenden Schulen dafür personell und sächlich nicht ausgestattet sind und auch nicht mit vertretbarem Aufwand dafür ausgestattet werden können. Hier bedarf es einer deutlich praxisnäheren und verbindlicheren Regelung, da insbesondere zu bezweifeln ist, dass es, wie die Begründung annimmt (vgl. S. 16) zu pauschalen Zustimmungen kommt. Denkbare wäre z.B. eine Ergänzung von § 19 Abs. 5 Satz 2, dass auch § 20 Abs. 4 Satz 2 unberührt bleibt; wenn die Förderschule gewählt wird, besteht keine Notwendigkeit, eine allgemeine Schule vorzuschlagen. Auch für den Fall eines späteren Wechsels des Förderorts bedarf es praktisch handhabbarer Umsetzungsvorschriften.

§ 19 Abs. 7

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

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

Bei einem vermuteten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Lernen kann die allgemeine Schule den Antrag frühestens stellen, wenn eine Schülerin oder ein Schüler drei Jahre lang in der Grundschule die Schuleingangsphase besucht hat. Nach dem Ende der Klasse 6 ist ein Antrag nicht mehr möglich.

Hierzu wird auf die obigen Ausführungen unter I. 5. und unter II. Art. 1 § 19 Abs. 5 S.1 („Entkategorisierung“ der betroffenen Schülerinnen und Schüler) verwiesen. Zu Satz 2 des Abs. 7 heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfes (S. 17): „Allerdings gibt es Kinder, die sehr bald nach dem Schuleintritt sonderpädagogische Unterstützung brauchen. Die Grundschule hat die Aufgabe, diesem Bedarf gerecht zu werden. Dazu bedarf es aber bis zum Ende der Schuleingangsphase, die in bis zu drei Jahren durchlaufen werden kann, keines förmlichen Feststellungsverfahrens; eine pädagogische Entscheidung der Schule unter Einbeziehung sonderpädagogischer Fachkompetenz ist hierfür ausreichend.“

Es wird bezweifelt, dass in der Schule bei den beteiligten Lehrern der allgemeinen Schule eine hinreichende Diagnose und Fachkompetenz bereits vorliegt, sodass sie eine entsprechende pädagogische Entscheidung treffen können. In vielen Fällen wird diese Kompetenz nicht vorliegen, sodass auf entsprechende Bedarfe der Kinder nicht mehr eingegangen werden wird. Im Sinne der betroffenen Kinder ist es, wenn ein sonderpädagogische Förder- bzw. Unterstützungsbedarf möglichst frühzeitig geklärt wird.

§ 19 Abs. 8

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

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

§ 20 Abs. 3

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

Mit einer qualitätsvollen Umsetzung der UN-BRK und der Sicherstellung des Menschenrechts auf Teilhabe für alle Schülerinnen und Schüler ist der hier vorgesehene Ressourcenvorbehalt dem Grunde nach nicht vereinbar. Der in § 20 Abs. 3 vorgesehene Ressourcenvorbehalt darf nicht mit dem progressiven Realisierungsvorbehalt der UN-BRK, den diese ausdrücklich zulässt, verwechselt werden. Es handelt sich hierbei um einen „Pseudovorbehalt“ zum scheinbaren Schutz kommunaler Selbstverwaltung. Die Kommunen werden die notwendigen und umfänglichen Leistungen nur mit Hilfe eines Belastungsausgleichs des Landes erbringen können.

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

§ 20 Abs. 4

Sonderpädagogische Förderung findet in der Allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen.

In Verbindung mit § 20 Abs. 1 wird mit dem Elternwahlrecht das aufwendige Parallelsystem festgeschrieben. Ferner suggeriert das so formulierte „Elternwahlrecht“ ein Wahlrecht, dass in Wirklichkeit in kurzer Zeit nicht mehr gewährleistet werden soll und kann. Dementsprechend heißt es auch in der Begründung des Gesetzentwurfs auf Seite 11: „Das Angebot für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, anstelle einer Allgemeinen Schule eine Förderschule zu besuchen, bleibt einstweilen be-

stehen.“ Eine dauerhafte Gewährleistung eines Elternwahlrechts ist von der Landesregierung gar nicht beabsichtigt. Durch den gleichzeitig vorgelegten Entwurf einer Verordnung zu den Mindestgrößen von Förderschulen, der die Abschaffung der Ausnahmeregelung des bisherigen § 2 der 6. Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes und damit einen „Auflösungsautomatismus“ für Förderschulen enthält, wird das Wahlrecht der Eltern in der Praxis ganz erheblich eingeschränkt werden. Kaum noch eine Förderschule wird die vorgesehenen Mindestgrößen erfüllen. Weitere Ausführungen erfolgen an späterer Stelle zu dem Entwurf über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke.

§ 20 Abs. 5

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

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

§ 20 Abs. 6

Schulträger können auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde allgemeine Schulen als Schwerpunktschulen bestimmen. Eine solche Schule umfasst über die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung hinaus weitere Förderschwerpunkte, mindestens aber einen weiteren Förderschwerpunkt.

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

Anders als bei einer großen Stadt sind hier in der Regel verschiedene Schul- und Kostenträger betroffen. Ein kleiner Schulträger im ländlichen Raum muss aber zwangsläufig damit rechnen, dass er de facto die inklusive Beschulung für ein über seinen räumlichen Zuständigkeitsbereich hinausgehendes Umfeld mit übernehmen muss. Mit der Anerkennung des Status einer Schwerpunktschule (und dem damit verbundenen Signal, für die Aufnahme von Schülern mit Lernbehinderung, emotionalen und sozialen Störungen und mindestens einer weiteren Behinderungsart gerüstet zu sein) wird die Schulaufsicht die betreffende Schule stets bei den Empfehlungen für eine inklusionsgeeignete allgemeine Schule „berücksichtigen“. Dies gilt umso mehr, wenn sich wohnortnähere Alternativen nicht anbie-

ten. Wegen des Rechtsanspruchs der Eltern auf Nennung wenigstens einer allgemeinen Schule wird der Aufsicht gar nichts anderes übrig bleiben, als die Schwerpunktschule bis zur Erschöpfung sämtlicher Kapazitätsgrenzen in Anspruch zu nehmen.

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

§ 37 Abs. 3

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

Der veränderte Satzteil (unterstrichen) ist so nicht klar verständlich. Wichtig ist Folgendes: Eine Unterbringung in einer stationären Einrichtung der Jugendhilfe (dies ist vermutlich gemeint) kann nur durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe erfolgen. Notwendige Bedingung hierfür ist, dass Hilfen nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches erforderlich sind. Wenn die Eltern ihre Zustimmung verweigern und Hilfen nach SBG VIII erforderlich sind, führt der Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine Entscheidung nach § 1666 des BGB herbei. Die Nicht-Erfüllung der Schulpflicht ist kein Grund für eine Unterbringung in einer stationären Einrichtung der Jugendhilfe. Es sollte bei der neuen Formulierung deutlich werden, welche Verpflichtungen die Schulaufsicht hat. Falls es intendiert ist, dass von Kindern, die in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht sind, die Schulpflicht – nach entsprechender Genehmigung durch die Schulaufsicht – in diesen Einrichtungen erfüllt wird, darf sich das Land in diesen Fällen seiner schulrechtlichen Finanzverantwortung nicht entziehen.

§ 40 Abs. 3 – entfallen!

Die ehemalige Regelung des § 40 Abs. 3: „Das Ruhen der Schulpflicht wird auf die Dauer der Schulpflicht angerechnet.“ soll nach dem Entwurf entfallen.

Eine Begründung hierfür wird nicht angeführt. Diese vorgeschlagene Änderung wird nicht in jedem Fall als sinnvoll angesehen, wenn sich die Schulpflicht von Kindern, deren Schulpflicht gem. § 40 Abs. 2 (neue Regelung) ruht, sich bis in hohe Altersstufen verschiebt.

§ 46 Abs. 4

Der Schulträger kann die Zahl der in die Klasse 5 einer Schule der Sekundarstufe I oder mit Sekundarstufe I aufzunehmenden Schülerinnen und Schüler begrenzen, wenn

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

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

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

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

Zu beachten ist, dass die Möglichkeit, die Zahl der Schülerinnen und Schüler zu begrenzen nur dann vorliegen wird, wenn rechnerisch pro Parallelklasse mindestens zwei Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufgenommen werden. Durch die „Entkategorisierung“ im Rahmen des § 19 Abs. 5 des Gesetzesentwurfs wird es aber nur noch in den seltensten Fällen dazu kommen, dass Schülerinnen und Schüler festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf haben werden. Sie scheiden somit sowohl für eine Doppelzählung bei der Lehrerzuweisung wie auch bei der Möglichkeit der Herabsetzung der Aufnahmekapazität nach § 46 Abs. 4 aus (vgl. die Ausführungen unter I.5.).

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

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

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

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

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

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

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

Zu § 47 SchulG: Soweit bei Schülerinnen und Schülern der Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung erst im Laufe des Schulbesuchs festgestellt wird, z. B. auch Fälle nach § 19 Abs. 7 SchulG, bedarf es einer Regelung in § 47 SchulG, dass das Schulverhältnis durch Entscheidung der Schulaufsicht beendet werden kann.

§ 65 Abs. 2 Ziffer 8

Die Schulkonferenz entscheidet im Rahmen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in folgenden Angelegenheiten:

8. Vorschlag der Schule zur Einrichtung des gemeinsamen Lernens (§ 20 Abs. 2)

Es wird vorgeschlagen, den Gesetzestext zur Klarstellung wie folgt zu fassen:

„8. Empfehlung der Schule an die Schulaufsichtsbehörde und den Schulträger zur Einrichtung des Gemeinsamen Lernens (§ 20 Abs. 2 und 3).“

Im Gegensatz zu der Formulierung in Ziffer 8 wird in dem Erläuterungstext des Ministeriums zu § 65 (S. 26) ausgeführt, dass die Stellungnahme der Schulkonferenz im Rahmen der Anhörung der Schule zur Einrichtung des gemeinsamen Lernens verbindlich für die Schulleitung ist. Weiter heißt es: „Die Schulkonferenz kann allerdings weder erzwingen noch im Sinne eines Vetos verhindern, dass die Schule Ort der sonderpädagogischen Förderung wird.“ Tatsächlich trifft die Entscheidung die Schulaufsicht in Abstimmung mit dem Schulträger (§ 20 SchulG und VV zu § 37 AO-SF).

§ 132 Abs. 1

Kreise und kreisangehörige Gemeinden als Schulträger können im Gebiet eines Kreises mit Genehmigung der Oberen Schulaufsichtsbehörde vereinbaren, ihre Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung und mit dem Förderschwerpunkt Sprache auch dann aufzulösen, wenn sie die in der Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen bestimmten Schülerzahlen erreichen. Dabei muss gewährleistet sein, dass allein die allgemeine Schule Ort der sonderpädagogischen Förderung ist; § 20 Abs. 4

und 5 und § 78 Abs. 4 sind in diesem Fall nicht anwendbar. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für kreisfreie Städte als Schulträger. Die Rechtstellung der Schulen in freier Trägerschaft bleibt unberührt.

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

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

§ 132 Abs. 3

Im Fall des Abs. 1 können öffentliche und freie Schulträger Unterstützungszentren einrichten. Ein Unterstützungszentrum ist eine Schule, in der Schülerinnen und Schüler mit einem besonders ausgeprägten, umfassenden Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung befristet mit dem Ziel unterrichtet und erzogen werden, sie auf die Rückkehr in den Unterricht ihrer allgemeinen Schule vorzubereiten. Die Kinder und Jugendlichen bleiben Schülerinnen und Schüler der allgemeinen Schule. Die Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers in ein Unterstützungszentrum setzt ein Verfahren nach § 19 Abs. 5 oder 7 voraus. § 37 Abs. 3 bleibt unberührt. Unterstützungszentren in öffentlicher Trägerschaft werden durch die Änderung einer bestehenden Schule errichtet.

Die Koppelung der Einrichtung von Unterstützungszentren mit der Auflösung von Förderschulen wird in Frage gestellt. Auch jenseits der Auflösung von Förderschulen kann es der Errichtung eines regional ausgerichteten Unterstützungssystems für die Allgemeinschulen bedürfen, die sich auf den Weg zur Inklusion machen. Beispielsweise hat die Stadt Köln in ihrem Inklusionsplan für Kölner Schulen ein Umsetzungsmodell entwickelt: In jedem Stadtbezirk soll ein regionales Unterstützungszentrum eingerichtet werden, in dem die Unterstützungsleistungen für allgemeine Schulen mit gemeinsamem Lernen organisiert werden. Hier sollen all die kommunalen Dienste in gebündelter Weise zugänglich und nutzbar gemacht werden, die wesentlich für die Unterstützung des Inklusionsprozesses sind. Hierbei sollen alle vorhandenen Ressourcen und Netzwerke genutzt werden. Überlegt werden könnte, die vorhandenen Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung geordnet in Unterstützungszentren zu überführen (vgl. unten die Ausführungen unter b) Art. 2 Abs. 2).

Auch im kreisangehörigen Raum löst die Regelung aufgrund der unterschiedlichen Schulträgerzuständigkeiten Probleme aus. So ergibt sich beispielsweise für das Gebiet des Kreises Mettmann, der durch seine vorbildhafte kreisweite Förderschulentwicklungsplanung als Vorreiter anzusehen ist, eine Frage, die für die zukünftige Schullandschaft von zentraler Bedeutung ist: Voraussetzung für die Errichtung eines Unterstützungszentrums ist ein Beschluss zur Auflösung aller Förderschulen eines Schulträgers mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung. Im Kreis Mettmann ist es durchaus vorstellbar, eine der beiden Förderschulen für Emotionale und soziale Entwicklung in ein Unterstützungszentrum umzuwandeln. Die Forderung, dass alle Förderschulen ES geschlossen werden müssen, um Unterstützungszentren zu errichten, ist eine kaum überwindbare Hürde. Der

Schulträger würde hierdurch verpflichtet, ggf. gut funktionierende Strukturen zu zerschlagen, ohne den Erfolg eines Unterstützungszentrums bereits einschätzen zu können. Selbst wenn angenommen wird, dass die Formulierung eine sukzessive Schließung der Förderschulen zulässt, müssen sich Schulträger auf ein Experiment einlassen, dessen Folgen noch nicht in Gänze absehbar sind.

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

Ferner erschließt sich nicht, warum die Errichtung eines Förderzentrums ausschließlich für Emotionale und soziale Entwicklung an die Auflösung der Förderschulen in den Bereichen Lernen und Sprache gekoppelt sein soll. Vielmehr sollten im Hinblick auf die temporäre Beschulung einzelner Kinder in einer Übergangsphase über den Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung weitere Förderschwerpunkte zugelassen sein.

b) Art. 2 - Übergangsvorschriften

Abs. 1

Eltern können die Rechte auf gemeinsames Lernen aus § 19 und § 20 SchulG für ihre Kinder geltend machen, die ab dem Schuljahr 2013/2014 die Klasse 1 einer Grundschule, die Klasse 5 einer weiterführenden Schule, die Eingangsklasse einer gymnasialen Oberstufe oder die Eingangsklasse eines Berufskollegs besuchen werden. Ab dem Schuljahr 2014/2015 und den darauf folgenden Schuljahren erstreckt sich dieses Recht auf die jeweils nächsthöhere Klasse.

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

Abs. 2

Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung gem. § 20 Abs. 20 des SchulG vom 15. Februar 2005 (GV.NRW. S. 102) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27. Juni 2006 (GV.NRW. S. 278) sind bis spätestens zum 31. Juli 2014 auszulösen.

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

unteren Schulaufsicht konnten im Laufe des Aufbau- und Entwicklungsprozesses folgende positive Effekte erreicht werden:

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

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

Mit einer Abschaffung der KSF ist ein Verlust der Qualität der jetzigen Beratungskultur verbunden. Für die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entfällt die bisher mögliche flexible, auf den jeweiligen Bedarf abgestimmte und unbürokratische Möglichkeit der sonderpädagogischen Förderung an den Förderorten allgemeine Schule oder Förderschule. Letztendlich kann mit dem Verlust dieser Qualitäten ggf. sogar ein Ansteigen der Schülerschaft an den Förderschulen verbunden sein. Der des Weiteren mit der Auflösung der Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung einhergehende Verzicht auf den Arbeitsbereich „Prävention“ stellt im Sinne einer angestrebten inklusiven Schullandschaft einen Rückschritt dar.

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

3. Zur Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke

Es bestehen grundsätzliche erhebliche rechtliche Bedenken, ob die Regelungen in § 2 Abs. 3 des VO-Entwurfes von der Rechtsverordnungsbefugnis gem. § 82 Abs. 10 SchulG gedeckt sind und die Regelungen auf (ohne auflösende Bedingungen) genehmigte Errichtungsbeschlüsse von Förderschulen Anwendung finden können.

§ 1

(1) Für die Fortführung von Förderschulen im Bereich der Primarstufe und der Führung von Förderschulen im Bereich der Primarstufe und der Sekundarstufe I und von Schulen für Kranke sind erforderlich:

- 1. Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Lernen: 144 Schülerinnen und Schüler,**
- 2. Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sprache: je 33 Schülerinnen und Schüler in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I,**
- 3. Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung: je 33 Schülerinnen und Schüler in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I,**
- 4. Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Hören und Kommunikation, mit dem Förderschwerpunkt Sehen und mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung: jeweils 110 Schülerinnen und Schüler,**
- 5. Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung: 50 Schülerinnen und Schüler,**
- 6. Förderschulen im Verbund: 144 Schülerinnen und Schüler,**
- 7. Schulen für Kranke: 12 Schülerinnen Schüler, bei denen ein mindestens vierwöchiger Krankenhausaufenthalt zu erwarten ist.**

(2) Die Errichtung von Förderschulen ist nur dann möglich, wenn die Schülerzahlen 50 % höher als die Zahlen nach Abs. 1 sind. Die Schülerzahlen müssen für mindestens 5 Jahre gesichert sein.

Durch die Abschaffung der Ausnahmeregelung des bisherigen § 2 der 6. Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes wird das Wahlrecht der Eltern in der Praxis erheblich eingeschränkt werden. Kaum noch eine Förderschule wird die Mindestgröße erfüllen. Beispielsweise werden in der Stadt Hamm drei von vier Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen betroffen sein. Durch den vorgesehenen „Auflösungsautomatismus“ wird es zur Schließung sehr vieler Förderschulen im ganzen Land kommen (vgl. die als Anlage 3 beigefügte Übersicht der durch Schließung betroffener Förderschulen aufgrund der geplanten Regelung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke der Arbeitshilfe der SPD-Landtagsfraktion NRW). Dies wird zu beträchtlicher Unruhe in der betroffenen Elternschaft und zu großen Konflikten führen, die vor Ort auf dem Rücken der Schulämter und Schulverwaltungsämter ausgetragen werden. Die vermeintlich eingeräumte kommunale Handlungsfreiheit wird gerade an diesem Punkt in besonders augenfälliger Weise de facto durch eine untergesetzliche Landesnorm konterkariert. Die durch diese Vorschrift ausgelöste Notwendigkeit, Förderschulstandorte zusammenzulegen, verlängert die Fahrtwege und löst damit unmittelbar beträchtliche Mehrkosten für die Schülerfahrtkostenträger aus. Wir bitten daher, diese Regelung zu überdenken. Zumindest aber ist die Einräumung entsprechend großzügiger Übergangsfristen zwingend erforderlich.

Besonders zu hinterfragen ist, die Regelung in § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs, wonach nun – entgegen der geltenden Rechtslage – nicht mehr eine Schülerzahl bei Schulen für Sprachbehinderte und für Erziehungshilfen von 33 Schülern im Bereich der Grundschule *oder* der Hauptschule erforderlich ist, sondern diese Schülerzahl im Bereich der Grundschule *und* der Hauptschule erreicht werden muss. Dies führt unmittelbar dazu, dass eine Förderschule mit dem Schwerpunkt Sprache, die nur Schüler im Bereich der Primarstufe hat, geschlossen werden müsste, weil eine Schülerzahl von 33 in der Sekundarstufe man-

gels einer solchen gar nicht erreicht werden kann. Ist das landesweit gewünscht? Wie kann gerade insofern von der Gewährung kommunaler Handlungsfreiheit gesprochen werden?

Es werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

§ 1 Abs. 1 Nr. 1: 128 Schüler/innen als Mindestgröße für Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen (Klassenfrequenzrichtwert von 16 für die Jahrgänge 3 - 10).

§ 1 Abs. 1 Nr. 3: Für Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung 33 Schüler/innen in der Primarstufe oder in der Sekundarstufe I.

§ 1 Abs. 2: Für die Errichtung gelten die in Abs. 1 genannten aber keine höheren Schülerzahlen. Als Errichtung sind gemäß § 81 Abs. 2 SchulG u. a. auch die Zusammenlegung von Schulen, die Bildung eines Teilstandortes und der Wechsel des Schulträgers anzusehen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die gerade jetzt in Betracht kommen, um das Förderschulangebot regional anzupassen. Durch die Festlegung höherer Schülerzahlen werden diese Möglichkeiten weitgehend ausgeschlossen.

§ 2 Abs. 3

Förderschulen, die die Mindestgröße nach § 1 Abs. 1 nicht erreichen, dürfen spätestens zum 1. August 2014 keine Schülerinnen und Schüler mehr aufnehmen. Sie werden ab dann jahrgangswise abgebaut, soweit der Schulträger nicht beschließt, sie vollständig aufzulösen.

Die Nichtaufnahme zum 1. August 2014 muss gestrichen oder zugunsten eines wesentlich späteren Zeitpunkts geregelt werden, damit ausreichend Zeit bleibt, anderweitige, auch schulorganisatorische Maßnahmen einzuleiten und sich (interkommunal) mit anderen Schulträgern abzustimmen. Es wird vorgeschlagen, eine Ausnahmeregelung mit dem Inhalt zu schaffen, dass die Gesamtzahl der Schüler/innen nach § 1 Abs. 1 und Abs. 2 mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde unterschritten werden darf, wenn die schulorganisatorischen Verhältnisse oder die Gewährleistung eines zumutbaren Schulbesuchs dies erfordern.

§ 2 Abs. 4

Wird eine Förderschule dadurch aufgelöst, dass sie jahrgangswise abgebaut wird, kann der Schulträger Klassen dieser Schule als auslaufende Kooperationsklassen in eine allgemeine Schule verlagern. Die Kooperationsklassen sind Teil der allgemeinen Schule.

Diese Regelung wird ausdrücklich begrüßt.

Eine grundlegende Überarbeitung des Referentenentwurfs, die erforderliche Einbeziehung der Qualitäts- und Ressourcenfragen und die Anerkennung der grundsätzlichen Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des Art. 24 der UN-BRK durch das nordrhein-westfälische Schulgesetz halten wir für unumgänglich. Für den Fall einer Weiterverfolgung des jetzt eingeschlagenen Weges der Umsetzung ist ein Scheitern der schulischen Inklusion sowie ein

Vertrauensverlust und eine massive Frustration auf Seiten der Schüler/innen, Eltern, Lehrer/innen, weiteren beteiligten Berufsgruppen und der Kommunen zu befürchten.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Klaus Hebborn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlagen

- Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems
- Stellungnahme der AG der kommunalen Spitzenverbände vom 24.10.2012
- Übersicht der durch Schließung betroffener Förderschulen aufgrund der geplanten Regelung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke

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

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

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

Ansprechpartner:

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

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

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

Datum: 24.10.2012

Aktenzeichen: 40.10.43.3 Li/Ho

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)

Ihr Schreiben vom 19.09.2012 zur Einleitung eines Beteiligungsverfahrens gemäß § 7 KonnexAG

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Hecke,

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

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

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

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

A. Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (Entwurf)

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

1. Keine „langjährige Tradition“ der inklusiven Beschulung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. „Schaffung gesetzlicher Standards“

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

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

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

3. „Zurechnung fremder Verursachungsbeiträge“

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

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

4. Finanzielle Mehrbelastung der Kommunen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu den einzelnen konnexitätsrelevanten Kostenpositionen:

a) Schülerfahrkosten

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

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

b) Räumlich-sächliche Schulausstattung

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

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

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

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

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

c) Zusätzliche Lehr- und Lernmittel

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

d) Zusätzliche Personalkosten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Kosten in außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten in Schulen

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

f) Einrichtung von sog. „Unterstützungszentren“

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

B. Verfahren nach dem KonnexAG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

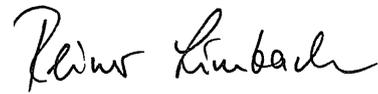
Wir haben uns erlaubt, zeitgleich dem für die Einhaltung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips zuständigen Ministerium für Inneres und Kommunales unsere Stellungnahme zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Klaus Hebborn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen