

Stellungnahme der Monitoring-Stelle

(31. März 2011)

Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II)

Empfehlungen an die Länder, die Kultusministerkonferenz (KMK) und den Bund

I) Vorbemerkungen

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle), eingerichtet im unabhängigen Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin, hat gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, die Konvention)¹ den Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der Konvention zu fördern und zu schützen sowie die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland konstruktiv wie kritisch zu begleiten.² Sie betreibt ein Monitoring hinsichtlich ihrer Umsetzung ganz überwiegend in Bezug auf die strukturelle Ebene.³

Die Monitoring-Stelle misst der Einhaltung und Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung in den Ländern eine große Bedeutung zu. Das Recht auf Bildung als Menschenrecht ist zentral für die Verwirklichung anderer Menschenrechte; dies trifft auch für das gemeinsame Lernen von nicht behinderten und behinderten Kindern und Jugendlichen zu.

Das Recht auf inklusive Bildung im Sinne der Konvention ist als individuelles Recht ausgestaltet. Dieses Recht setzt sowohl für den schrittweisen Aufbau eines inklusiven Bildungssystems als auch für den Zugang zu diesem Bildungssystem im Einzelfall verbindliche Maßstäbe.

¹ Siehe das Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl. 2008 II, S. 1419 ff.

² Siehe UN-BRK, Artikel 33 Absatz 2.

³ Siehe dazu Valentin Aichele (2010): Monitoring – ein unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Positionen_Juni_2010_barrierefrei.pdf (aufgerufen am 20.03.2011). Nur ausnahmsweise wendet sich die Monitoring-Stelle dem Einzelfall zu, wenn dieser Fragen grundsätzlicher Bedeutung für die Einhaltung und Umsetzung der Konvention aufwirft.

II) Hintergrund

Die UN-Behindertenrechtskonvention stellt die Bundesrepublik, im Bildungsbereich insbesondere die Länder, vor große Aufgaben: In Anerkennung des Menschenrechts auf inklusive Bildung formuliert Artikel 24 UN-BRK, dass keine Person aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden darf, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben sollen und dass angemessene Vorkehrungen im Einzelfall getroffen werden müssen.

Um das Recht auf Bildung einzulösen, wurde mit der UN-BRK die Entscheidung getroffen, dass inklusive Bildung im Sinne des gemeinsamen Unterrichts behinderter und nicht behinderter Kinder strukturell zu gewährleisten ist. Ein inklusives Bildungssystem, in dem behinderte und nicht behinderte Menschen gemeinsam lernen, kann am besten die Achtung der menschlichen Vielfalt stärken, die Würde und das Selbstwertgefühl von Menschen mit Behinderungen voll zur Entfaltung bringen und zur wirksamen Teilhabe an einer freien Gesellschaft befähigen.

Deutschland hat infolge des Inkrafttretens der Konvention geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die zielgerichtet und wirksam sind, um ein inklusives Bildungssystem zugänglich aufzubauen (progressive Verwirklichung).⁴ Außerdem sind die staatlichen Organe verpflichtet, bei Bedarf geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die schon heute im Einzelfall den Zugang zu einer allgemeinen Bildungseinrichtung sichern und einen diskriminierenden Ausschluss verhindern. Kinder und Jugendliche haben gemäß der Konvention den Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem sinnvollen Bildungsangebot an einer wohnortnahen Regelschule.⁵

Es sind entschlossene systematische Anstrengungen notwendig, um die schulische Segregation in den Ländern mit einem Maßnahmenbündel strukturell zu überwinden und überdies schon jetzt jede diskriminierende Ausgrenzung behinderter Personen aus dem Regelschulsystem zu verhindern.

⁴ Siehe die thematische Studie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte, UN Doc A/HRC/10/48 vom 26.01.2009, Ziff. 21ff.; Valentin Aichele (2010): Behinderung und Menschenrechte: Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in: APuZ 23, S. 13-19, 17 f.
⁵ So Eibe Riedel (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Erstattet der Landesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam lernen, gemeinsam leben Nordrhein-Westfalen (LAG GL), Mannheim / Genf.

III) Die Entwicklungen in den Ländern und der Kultusministerkonferenz

Vor diesem Hintergrund haben die Länder, auch im Zusammenhang mit der Kultusministerkonferenz (KMK), den programmatischen Impuls der UN-Behindertenrechtskonvention im Ansatz aufgegriffen.

1) Die Länder

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Konvention am 26.03.2009 stellte sich die Ausgangslage der Länder hinsichtlich des Aufbaus eines inklusiven Bildungssystems sehr unterschiedlich dar: Stadtstaaten (Hamburg, Bremen) und einzelne Städte (beispielsweise Frankfurt am Main, Saarbrücken, Berlin-West) hatten in den Jahrzehnten zuvor Erfahrungen mit integrativer Bildung gesammelt und entsprechende Strukturen entwickelt; unter den Flächenstaaten galt Schleswig-Holstein allein wegen seiner hohen Integrationsquote als führend.

Heute, zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention, besuchen im Bundesdurchschnitt mehr als vier Fünftel der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen, die der Staat sonderpädagogisch fördern⁶ möchte, nicht allgemeine Bildungseinrichtungen, sondern Sondereinrichtungen (Sonderschule oder Förderschule) - teilweise auch gegen ihren Willen oder gegen den Willen der Eltern.⁷ Die zahlenmäßige Exklusionsquote von Menschen mit Behinderungen in Primar- und Sekundarstufe variiert je nach Bundesland zwischen 58 Prozent und 93 Prozent.⁸ Diese Zahlen enthalten Unsicherheiten, weil sich die Länder bislang nicht auf einheitliche Prämissen der Berechnung geeinigt haben.

In einigen Ländern sind seit Inkrafttreten wichtige Entwicklungen eingeleitet worden. Vereinzelt wurden die Weichen für gemeinsamen Unterricht - in der Tendenz zunächst für den Primarbereich (so Bremen, Rheinland-Pfalz) - gestellt und die Praxis nach diesem Ansatz ausgerichteter. Erfolgreich sind beispielsweise auch Programme zur Fort- und Weiterbildung für die allgemeine Pädagogik. Vereinzelt wurden der erforderliche Rechtsrahmen für den Aufbau eines inklusiven Systems geschaffen (Bremen), an der Konvention orientierte Rechtsanpassungen vorgenommen (Hamburg, Schleswig-Holstein) oder Konzepte erstellt (so Berlin, Mecklenburg-Vorpommern) oder unabhängig von einer Schulrechtsreform regionale Arbeitsprozesse organisiert (Baden-Württemberg). Ein

⁶ Es besteht keine konzeptionelle Übereinstimmung zwischen der Feststellung „sonderpädagogischen Förderbedarfs“ und dem Vorliegen einer „Behinderung“ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention. Aus der Sicht der Konvention ist für eine Behinderung entscheidend, dass die betroffene Person eine langfristige Beeinträchtigung hat, durch die sie in der Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten schwer überwindbaren Barrieren stößt und deshalb in der Ausübung ihrer Menschenrechte vergleichsweise eingeschränkt ist als nichtbehinderte Menschen.

⁷ Siehe hierzu Klaus Klemm (2010): Gemeinsam lernen. Inklusion leben. Status Quo und die Herausforderungen inklusiver Bildung in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 13 ff.

⁸ Siehe ebenda, S. 34.

Bundesland hat den „Ressourcenvorbehalt“ abgeschafft (Hamburg). Die positiven Aspekte betreffen allerdings selten alle Handlungsebenen zugleich.

An dieser Stelle besteht kein Raum, eine umfassende oder vergleichende Darstellung vorzunehmen oder eine Entwicklung im Detail zu bewerten. Auffällig ist allerdings: Beim Vergleich der Länder lässt sich eine stark varierende Entschlossenheit bei der Umsetzung des Rechts auf Bildung beobachten.⁹ Beunruhigend sind die Zeichen aus einem Bundesland (Sachsen), das sich im Schulbereich dem Auftrag aus der Konvention weitgehend verschließt.¹⁰

Der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems hat einige Hürden zu nehmen. Die Hindernisse können an dieser Stelle nur skizziert werden. In den letzten Jahrzehnten hat sich die schulische Segregation trotz punktueller Integrationsbemühungen stark verfestigt.

Neben der örtlichen Aussonderung manifestiert sich die schulische Segregation beispielsweise bereits bei der Ausbildung der Lehrkräfte (allgemeine Pädagogik hier, Sonderpädagogik dort) oder in der inadäquaten Ausstattung der Regelschulen in Bezug auf Barrierefreiheit von Räumlichkeiten, Sachmitteln und Diensten. Auf der rechtlichen Ebene zeigt sich Segregation im Sonderstatus „Förderschüler/in“ oder etwa auch im Haushaltsrecht.

Mehr als ein atmosphärisches Hindernis ist die verbreitete Vorstellung, behinderte Menschen seien nur in Sondereinrichtungen gut aufgehoben; sie seien grundsätzlich nicht beschulbar oder sie stören immer nur den Unterricht. So ist noch zu wenig im allgemeinen Bewusstsein verankert, dass sich mit „Inklusion“ eine hoch anspruchsvolle pädagogische, am einzelnen - auch dem nicht behinderten - Menschen und gleichzeitig der heterogenen Gesamtgruppe ausgerichtete Praxis verbindet und ein inklusives System den höchsten Qualitätsstandards genügen muss. Das genaue Begriffsverständnis für Inklusion ist noch zu befördern. Gerade wegen der Abgrenzung zu Integration ist Inklusion nicht inflationär, sondern präzise und umsichtig als qualitativer Begriff zu gebrauchen.¹¹

⁹ Siehe dazu als Überblick die von dem Sekretariat der KMK herausgegebene tabellarische Übersicht „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK)“, Überblick über die Entwicklungen in den Ländern seit der Unterzeichnung des Übereinkommens durch Deutschland“ (II A/Sc -2134-4) vom 11.10.2010.

¹⁰ Siehe den Brief des Staatsministers, An die Lehrerinnen und Lehrer der öffentlichen Förderschulen im Freistaat Sachsen vom 08. November 2010, in dem der Minister ausführt, das „sächsische Bildungssystem ist ein inklusives“. In unabhängigen Studien wird dagegen eine Exklusionsquote von 83,6 Prozent angegeben (siehe Klemm 2010, S. 34).

¹¹ Inklusion ist ein qualitativer Begriff, der hohe Anforderungen in Bezug auf Strukturen, Prozesse und Dimensionen formuliert und diesen Anforderungen nunmehr im Lichte der BRK eine menschenrechtliche Dimension verschafft. Es geht demnach nicht nur darum, auch für behinderte Menschen Raum zu schaffen (Integration), sondern staatliche und gesellschaftliche Strukturen und Prozesse so zu gestalten und zu verändern, dass sie der realen Vielfalt menschlicher Lebenslagen - gerade auch von Menschen mit Behinderungen - von vornherein gerecht werden. Inklusion in Verbindung mit den Menschen Rechten der Konvention ist darauf ausgerichtet, gesellschaftliche Strukturen grundsätzlich so zu verändern, dass die gesellschaftliche Partizipation für Menschen mit Behinderungen systematisch

Durchaus vorhandene gute Erfahrungen in Deutschland sind wenig bekannt, die positiven Beispiele aus anderen Ländern werden zu wenig zur Kenntnis genommen.¹² Die Wirk- und Überzeugungskraft der Konvention wäre größer, wenn alle wüssten, dass Inklusion - anders als meist vermutet - sehr gut erprobt ist. Zu wenig Beachtung finden wissenschaftliche Untersuchungen, die nicht nur zeigen, dass Inklusion gelingt, sondern auch, dass der Unterricht heterogener Gruppen für Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Begabungen elementare Anreize für individuelles Lernen schafft. Gegenseitiger Respekt, das Ergebnis einer erfolgreichen Pädagogik der Vielfalt, kann gerade in inklusiven Settings erlebt und gelernt werden.

Die Furcht, einzelne Länder könnten „Inklusion“ als Vorwand für Einsparungen nehmen, schwächt die gesellschaftliche und fachliche Unterstützung für das Projekt inklusive Bildung und insbesondere die Bereitschaft von Eltern, ihre behinderten Kinder an Regelschulen anzumelden.

Abschreckende Beispiele der versuchten „Integration“ machen die Runde, die nichts mit Inklusion zu tun haben, aber mit dem Begriff der Inklusion in Verbindung gebracht werden. Die Kämpfe zahlreicher Eltern, die mit Behörden, Lehrerinnen und Lehrern und Eltern nicht behinderter Kinder und Jugendlicher immer noch erklären müssen, warum sie ihr Kind in die Regelschule geben möchten, sind ermüdend.

Eine ganz besondere Schwierigkeit der derzeitigen Umsetzungsphase besteht bezüglich der gerichtlichen Praxis:

Die Erfolgsaussichten für die gerichtliche Durchsetzung des völkerrechtlich anerkannten Menschenrechts sind mit Ungewissheiten verbunden. Fragwürdige Entscheidungen wie die des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 12.11.2009¹³, der die UN-Behindertenrechtskonvention nicht richtig dargestellt und ihre Bedeutung und Tragweite nicht angemessen gewürdigt hat, entfalten eine problematische Präzedenzwirkung für andere Verfahren.¹⁴ Hierzu hat sich die Monitoring-Stelle in einer Stellungnahme bereits geäußert.¹⁵ Entscheidend ist, dass

und präventiv bedacht und die volle und gleichberechtigte Wahrnehmung ihrer fundamentalen Rechte gesichert ist - ohne gesellschaftliche strukturelle Behinderungen, ohne Segregation, ohne Diskriminierung, ohne Ausgrenzungen. Der Lackmus-Test eines inklusiven Systems besteht darin, auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf mit einzubeziehen.

¹² Siehe zum Beispiel die Ausführungen zu Italien und Finnland in Jutta Schöler / Kerstin Merz-Atalik / Carmen Dorrance (2010): Auf dem Weg zur Schule für alle? Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bildungsbereich: Vergleich ausgewählter europäischer Länder und Empfehlungen für inklusive Bildung in Bayern, München, S. 13-24.

¹³ Beschluss des Hessischen VGH vom 12.11.2009, 7 B 2763/09.
¹⁴ Zum Beispiel Entscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht vom 16.09.2010, 2 ME 278/10.

¹⁵ Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2011): Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Stellungnahmen/stellungnahme_der_monitoring_stelle_zu_un_behindertenrechtskonvention_z

Behörden und Gerichte die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen im Lichte der UN-Konvention menschenrechtskonform auslegen und zur Anwendung bringen.

Nicht zuletzt besteht in der politischen Diskussion eine gewisse Gefahr, das Anliegen der Konvention, nämlich das allgemeine Schulsystem auch für Menschen mit Behinderungen umfassend zu öffnen und schulische Segregation zu überwinden, an falscher Stelle mit der „Schulstrukturfrage“ zu verengen. Denn die Konvention gibt keine Antwort auf die Zwei-beziehungsweise Dreigliedrigkeit der allgemeinen Schule, sondern stellt das Sonderschulwesen für behinderte Menschen als segregierendes System grundsätzlich und unabhängig davon in Frage.

Es trifft auf alle Länder zu, dass weiterhin enorme strukturelle Anstrengungen auf allen Handlungsebenen erforderlich sind, um die UN-Behindertenrechtskonvention mittel- und langfristig erfolgreich umzusetzen und überdies kurzfristig das individuelle Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem sinnvollen Wohnortnahen Bildungsangebot an einer Regelschule praktisch einzulösen.

2) Die Kultusministerkonferenz

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat im Jahr 2008 begonnen, ihre unverbindlichen Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung von 1994¹⁶ weiterzuentwickeln. Nach dem Inkrafttreten der UN-BRK hat sie zunächst ein Diskussionspapier zu Recht und Pädagogik vorgelegt. Dieses Papier wurde auf der KMK-Fachtagung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Juni 2010 in Bremen diskutiert. Anschließend wurde das Papier am 18.11.2010 von der Kultusministerkonferenz per Beschluss angenommen.¹⁷ Schließlich hat die KMK im März 2011 einen Entwurf für Empfehlungen zur inklusiven Bildung mit dem Titel „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in Schulen“ veröffentlicht und bis zum 31.03.2011 öffentlich zur Stellungnahme eingeladen.¹⁸

¹⁶ [ur_stellung_der_behindertenrechtskonvention_innenhalb_der_dt_rechtsverordnung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/user_upload/entwurf_der_kmk_rechtsverordnung_2008.pdf) (abgerufen am 20.03.2011).

¹⁷ Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.05.1994, <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2000/sopaes94.pdf> (abgerufen am 28.3.2011).

¹⁸ „Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention - VN-BRK) in der schulischen Bildung“ http://www.kmk.org/fileadmin/user_upload/entwurf_der_kmk_rechtsverordnung_2010_11_18.pdf (abgerufen am 20.03.2011).

¹⁹ KMK-Entwurfspapier (2011): Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen, veröffentlicht auf <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllaBildung/Anhoerungstext-Entwurf-2010-12-03-205-AK.pdf> (aufgerufen am 20.03.2011). Siehe dort, S. 26: Danach beabsichtigt die KMK mit den Leitlinien, die Grundposition der Empfehlungen von 1994 im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention weiterzuführen. Diese Empfehlungen seien als Ergänzung gedacht und stellen die Rahmenbedingung einer inklusiven pädagogischen Praxis in den allgemeinbildenden und berufs bildenden Schulen dar.

Im Zuge ihrer Initiative hat die KMK ein zentrales Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention, nämlich die Gewährleistung inklusiver Bildung, aufgegriffen. Mit beiden Papieren hat sie überdies einige wesentliche Aspekte inklusiver Bildung, insbesondere in Bezug auf die rechtliche und pädagogische Ebene aus der Perspektive der Länder herausgearbeitet und eine wichtige rechtspolitische Grundsatzdiskussion unter den Ländern angestoßen.

- a) In Bezug auf beide Papiere ist positiv hervorzuheben:
- Die Arbeitsgremien der KMK haben bei der Erstellung beider Papiere Ansätze einer partizipativen Arbeitsweise praktiziert, insbesondere durch die Einbindung von Betroffenenorganisationen, behindertenpolitischen Verbänden und der Wissenschaft. Bei der Umsetzung der Rechte behinderter Menschen sollte diese partizipative Praxis unbedingt aufrechterhalten werden; sie kann in Form und Umfang durchaus weiter entwickelt werden.¹⁹
 - Beide Papiere unterstreichen richtigerweise den Rechtscharakter inklusiver Bildung und die damit verbundene Notwendigkeit, den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Bildungssystem umfassend zu ermöglichen. Zieldifferenter Unterricht an der allgemeinen Schule und Nachteilsausgleiche, die eine menschenrechtliche Verpflichtung sind, werden in beiden Papieren zu Recht betont.
 - Erfreulich ist grundsätzlich, dass die KMK Perspektiven aufzeigt, wie Sondereinrichtungen (Sonderschulen, Förderschulen) in Kompetenz- und Förderzentren überführt werden können. Angemerkt sei, dass nicht die Bezeichnung der Einrichtung, sondern ihre funktionale Ausrichtung entscheidet, ob ein Kompetenz- beziehungsweise Förderzentrum als Bestandteil eines inklusiven Bildungssystems gelten kann.
 - Zu begrüßen ist außerdem, dass beide Papiere die Rolle von Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit der sonderpädagogischen Förderung, auch in Bezug auf die Wahl der Schule, stärken.²⁰

¹⁹ Vgl. hierzu Marianne Hirschberg (2010): Partizipation - ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/positionen_dezember_2010_bf.pdf (abgerufen am 28.03.2011).

²⁰ In Bezug auf die Leitlinien sei angemerkt, dass es besser von „Partizipation“ als von „Teilhabeerfahrung“ sprechen sollte.

- b) Kritisch anzumerken ist dagegen:
- Beide Papiere orientieren sich nicht hinreichend am Rechtsansatz, insbesondere nicht an den von der Konvention vorgegebenen Strukturmerkmalen des Rechts auf inklusive Bildung (siehe dazu die „Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems“ im Anhang). Die KMK sollte mit ihrer Arbeit konsequent das Ziel verfolgen, die Umsetzung der Konvention durch die Länder im Bereich der Primarstufe und den Sekundarstufen I und II, wie in allen anderen Bereichen der Bildung, möglichst umfassend vorzubereiten. Eine hinreichende Orientierung kann nur gelingen, wenn die Strukturmerkmale und die anderen normativen Elemente des Rechts auf inklusive Bildung im Sinne der UN-BRK leitend sind.
 - Die Papiere spiegeln die verbindliche Richtungsentscheidung der Konvention für ein inklusives Bildungssystem nicht wider. Sie fußen auf der Prämisse, es sei konventionskonform, dass die schulische Segregation auch in Zukunft aufrechterhalten werden könne. Damit eröffnet die KMK einzelnen Ländern vermeintlich den Raum, existierende Sonderschulen unhinterfragt weiterzuführen oder ihr bestehendes Sonderschulwesen sogar weiter auszubauen. An dem Ansatz der separierenden Förder- oder Sonderschule weiter festzuhalten, ist mit der Konvention nicht vereinbar - dies umso weniger, da inzwischen zwei Jahre seit Inkrafttreten der Konvention vergangen sind.
 - Das Positionspapier der KMK vom November 2010 verkennt zudem, dass der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems - neben Maßnahmen auf allen anderen Ebenen wie Politik, Pädagogik, Schulorganisation, Beratung etc. - einen rechtlichen Rahmen braucht, der heute in den wenigsten Ländern existiert. Die Rechtslage in den Ländern entspricht im Bildungsbereich überwiegend nicht der UN-Behindertenrechtskonvention und ist daher zügig anzupassen. Dass es zu einer umfassenderen Schulrechtsreform kommen muss, ist unausweichlich.
 - Die Papiere verschaffen dem aktuell schon bestehenden Anspruch von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen auf diskriminierungsfreien Zugang zu einer wohlnormnahen Regelschule nicht hinreichend Nachdruck. Insbesondere bieten die Papiere den Behörden in den Ländern zu wenig Orientierung, mit welchen Maßnahmen die notwendige, auf Inklusion ausgerichtete behördliche Praxis befördert werden kann, die im Einzelfall das Recht auf inklusive Bildung gewährleisten.

IV) Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen empfiehlt die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention in Deutschland

1) den Ländern

- Länder ohne unterschiedenes, planarisches Vorgehen bleiben auch zwei Jahre nach dem Inkrafttreten hinter dem Anspruch der Konvention zurück. Die Länder sollten nun zügig umfassende Maßnahmenpläne (Aktionspläne) zur Schaffung einer inklusiven Schule (Primar- und Sekundarbereich I und II) entwickeln und diese umsetzen. Sie sollten hierbei die „Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems“ berücksichtigen (siehe Anhang). Die Pläne sollten alle Handlungsebenen einbeziehen und die partizipative Umsetzung koordinieren.
- Alle Länder sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, die gewährleisten, dass spätestens ab dem Schuljahr 2011/2012 für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen nach individuellem Bedarf ein sinnvolles, qualitativ hochwertiges Bildungsangebot in der allgemeinen wohnortnahen Schule organisiert werden kann. Zu den geeigneten Maßnahmen gehören Verfügungen, Arbeitshilfen und Sensibilisierungstrainings, mit denen auch Behörden jenseits der Schulbehörde erreicht werden, genauso wie eine flexible und bedarfsorientierte Zuweisung von personellen und sächlichen Ressourcen. Ein diskriminierungsfreier Bildungszugang im Sinne der Konvention wird von staatlicher Seite nur dann hinreichend gewährleistet, wenn im Einzelfall angemessene Vorkehrungen getroffen werden.

2) der Kultusministerkonferenz

- Die Kultusministerkonferenz (KMK) sollte ihre Anstrengungen in Bezug auf die inklusive Bildung beibehalten und auf weitere Felder der Bildung, insbesondere auf die frühkindliche Bildung, die Hochschulbildung sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung ausweiten. Hierbei sollte sie die im Anhang erläuterten Strukturmerkmale zum Recht auf inklusive Bildung (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit, Anpassungsfähigkeit) konsequent berücksichtigen.
- Die KMK-Leitlinien zur sonderpädagogischen Förderung sind im Blick auf die Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems zu prüfen und anzupassen (siehe Anhang). Sonstige Leitlinien der KMK, etwa die, welche die allgemeine Bildung betreffen, sollten

ebenfalls im Lichte der Konvention überarbeitet und weiterentwickelt werden. Zu wünschen wäre eine breitere Mobilisierung der allgemeinen Pädagogik.

- Die KMK sollte zur Überwindung von Schnittstellenproblemen und zur Koordination mit den anderen zuständigen Länderkonferenzen (Arbeits- und Sozialministerkonferenz, Jugend- und Familienministerkonferenz und die Gesundheitsministerkonferenz) Gespräche führen, um hinsichtlich inklusiver Bildung länderübergreifend eine Abstimmung zwischen den Ressortzuständigkeiten zu erreichen.

3) dem Bund

- Der Bund (Focal Point des Bundes beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales) sollte mit den Ländern das Gespräch suchen, die sich dem Auftrag der UN-Behindertenrechtskonvention, ein inklusives Bildungssystem aufzubauen, praktisch noch nicht gestellt haben.
- Der Bund sollte durch geeignete Maßnahmen dazu beitragen, das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen weiter zu befördern und hierdurch auch die Umsetzungsmaßnahmen der Länder in der Primar- und den Sekundarstufen I und II aktiv zu flankieren.
- Der Bund sollte wissenschaftliche und anwendungsorientierte Forschung, die den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems in Deutschland im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention unabhängig begleitet und unterstützt, aktiv fördern.
- Der Bund sollte im Rahmen seiner Behindertenberichterstattung alle erforderlichen Instrumente wie zum Beispiel menschenrechtsgestützte Indikatoren anwenden sowie Datensammlungen und Statistiken zur Verfügung stellen, welche die Entwicklungen im Bildungsbereich angemessen abbilden.

Anhang:

Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II).¹

Die UN-Behindertenrechtskonvention hat in Deutschland folgerichtig eine fachliche und rechtspolitische Diskussion darüber ausgelöst, welche Elemente ein inklusives Bildungssystem ausmachen und mit welchen Maßnahmen dieses Ziel erreicht werden kann. Als Beitrag dazu hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention Eckpunkte hinsichtlich der Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems entwickelt.

Den Eckpunkten liegt das Recht auf inklusive Bildung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu Grunde.² Die Bestimmungen der Konvention, die das Recht auf Bildung inhaltlich aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen konkretisiert, etablieren anerkanntermaßen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für die staatlichen Organe.³ Diese „Pflichtentrias“ bezieht sich dabei auf vier Strukturelemente des Rechts auf inklusive Bildung, die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit und Adaptierbarkeit.

1) Verfügbarkeit

- Das Gesetz sichert den Vorrang des gemeinsamen Unterrichts von behinderten und nicht behinderten Kindern in den Primar- und Sekundarstufen I und II (das heißt alle Schulformen einschließlich Gymnasium). Hierbei sollte eine qualitativ hochwertige Form des „Gemeinsamen Unterrichts“ standardisiert werden.
- Die Schulträger werden gesetzlich verpflichtet, im Rahmen einer Schulentwicklungsplanung die Einrichtungen und Dienste im Sinne der

¹ Die Eckpunkte in Bezug auf die Anforderungen an ein inklusives Schulgesetz als Rahmenbedingungen für ein inklusives Schulsystem wurden den sechzehn Kultusministerien bereits im September 2010 zugeleitet.

² Siehe UN-BRK: Art. 24 in Verbindung mit Art. 5; UN-Sozialpakt: Art. 13.

³ Siehe dazu UN-Sozialpaktausschuss (1999): Allgemeine Bemerkung Nr. 13: Das Recht auf Bildung, UN Doc. CESCR E/C.12/1999/10 vom 8. Dezember 1999, Ziff. 43 ff., 47; erhältlich in deutscher Übersetzung: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden, S. 263-284.

⁴ Siehe UN-Sozialpaktausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 13, Ziff. 6.; Verfügbarkeit bezieht sich auf das Vorhandensein von funktionstüchtigen, auf Inklusion ausgerichteten Bildungseinrichtungen und Dienstleistungen; Zugänglichkeit betrifft im Kern den diskriminierungsfreien wie barrierefreien Zugang zu Bildung; die Annehmbarkeit beschreibt Form und Inhalt von inklusiver Bildung (Lehrpläne und Lehrmethoden, insbesondere die Ausrichtung auf die Bildungsziele); das Merkmal der Adaptierbarkeit steht für das Erfordernis, dass Bildung sich flexibel an die sich verändernde Gesellschaft anpasst.

Inklusion zu entwickeln. Die hierfür notwendigen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Schulen und Lehrkräfte sollten rechtlich abgesichert werden.

- Das Landesrecht bietet die Grundlagen, die Verfügbarkeit der erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen im Regelschulsystem flexibel zu organisieren. Es befördert den schrittweisen und konsequenten Personal-, Finanz- und Sachmitteltransfer in den Regelschulzusammenhang. Etwaige beamtenrechtliche Fragen sind zu lösen.
- Das Gesetz enthält alle erforderlichen Regelungen, um die Aus-, Fort- und Weiterbildung von allen Pädagoginnen und Pädagogen an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems auszurichten. Die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und die Berufsbilder werden an die inklusive Pädagogik angepasst. Das bedeutet, dass sich der Anspruch inklusiver Bildung nicht nur an die verschiedenen Schulformen richtet, sondern sich auch in der Fachdidaktik niederschlagen muss. Insbesondere sollten zeitnah Programme für die Fort- und Weiterbildung für die Pädagoginnen und Pädagogen und andere Berufsgruppen, etwa für den Bereich der schulischen Sozialarbeit, angeboten werden.
- Das Gesetz reflektiert in den Regelungen zur Barrierefreiheit (etwa im Bauordnungsrecht) in Bezug auf Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft die gewachsenen Anforderungen an Barrierefreiheit im inklusiven Schulsystem. Die zuständigen Stellen, etwa die Schulträger, sollten binnen einer erkennbaren Frist Pläne für den schrittweisen Ausbau der Barrierefreiheit vorlegen.
- Zugunsten des Ausbaus von allgemeinen Schulen werden keine neuen Sondereinrichtungen zur Beschulung geschaffen. Die Umwandlung von Förderschulen in Kompetenzzentren hin zu „Schulen ohne Schüler“ wird gefördert. Andere Entwicklungskonzepte werden nur genehmigt, wenn die Einrichtung nicht zugleich nur Lernort für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist. Bestehende Sonderklassen sowie Kooperationsklassen an allgemeinen Schulen laufen aus.
- Mithilfe geeigneter Maßnahmen stellt das Gesetz sicher, dass die Bedarfe blinder, gehörloser und hörsehbeeinträchtigter Menschen im Regelschulzusammenhang angemessene Berücksichtigung finden.⁵
- Insbesondere sollte in Abstimmung mit den anderen Ländern dafür gesorgt werden, dass in Zukunft hinreichend Kompetenzen vorhanden sind, um die speziellen Bildungsbedarfe dieser Gruppen zu erfüllen.
- Es werden Maßnahmen ergriffen, um den Anteil der Lehrkräfte mit Behinderungen zu erhöhen.

⁵ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 4.

2) Zugänglichkeit

- Der Zugang zur Regelschule wird durch einen Rechtsanspruch auf eine inklusive, wohnortnahe und hochwertige allgemeine Bildungseinrichtung abgesichert (Grundbildung sowie weiterführende Schulen).⁶ Dieser Anspruch umfasst auch „angemessene Vorkehrungen“⁷ auf allen Stufen der schulischen Laufbahn mit korrespondierenden Verpflichtungen der staatlichen Organe und zuständigen (nichtstaatlichen) Stellen.⁸ Mit dieser gesetzlichen Klarstellung ist verbunden, dass der „Ressourcenvorbehalt“ im Sinne der BVerfGE-Entscheidung von 1997 überwunden wird.⁹
- Die etwaige noch bestehende gesetzliche beziehungsweise untergesetzliche „Sonderschulverpflichtung“ oder andere den Zugang hindernde Barrieren werden in diesem Zuge abgeschafft. Die zwangsweise Zuweisung an eine Sondereinrichtung gegen den Willen des Kindes beziehungsweise der Erziehungsberechtigten wird verboten (Schulverweis denkbar, aber innerhalb des Regelschulsystems). Es wird rechtlich klargestellt, dass Erziehungsberechtigte keine Beweislast haben, im förmlichen Verfahren die „Integrationsfähigkeit“ des Kindes darzulegen.
- Das Landesrecht enthält für den Bereich Bildung ein justiziables Diskriminierungsverbot auf Grund von Behinderung (etwa im Schulrecht oder Landesgleichstellungsgesetz).¹⁰ Dabei sollte sich das Gesetz am Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-BRK, die Behinderung in der Wechselwirkung zwischen einer längerfristigen Beeinträchtigung und der Umwelt erkennt, orientieren.¹¹
- In das Gesetz wird eine Legaldefinition von „angemessenen Vorkehrungen“ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention aufgenommen.¹² Es anerkennt die „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ als einen Tatbestand der Diskriminierung.¹³ Das Gesetz listet Regelbeispiele für angemessene Vorkehrungen im schulischen Bereich auf, etwa
 - die notwendigen baulichen Veränderungen,
 - die Bereitstellung von kontinuierlicher sonderpädagogischer Förderung im Regelschulzusammenhang (Team-Teaching),
 - die Gewährleistung von Hilfsmitteln,
 - die Durchführung ziel-differenzierter Unterrichts,
 - die Praxis des Nachteilsausgleichs (z. Bsp. Schreibzeitverlängerung).

⁶ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 2 a) in Verbindung mit Artikel 5 Abs. 2.

⁷ Angemessene Vorkehrungen nach Artikel 2 Unterabsatz 4 sind nicht Anpassungsleistungen, die keine unbillige Belastung darstellen, um zu gewährleisten, dass eine Person mit Behinderungen in einer konkreten Situation ihre Rechte ausüben oder genießen kann.

⁸ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Absatz 2 c).

⁹ Vergleiche die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 08.10.1997, 1 BVR 9/97, die in Folge des Inkrafttretens der UN-BRK nicht mehr maßgeblich ist.

¹⁰ Siehe UN-BRK: Artikel 2, 3, 5, 6 und 7.

¹¹ Siehe UN-BRK: Artikel 1 Unterabsatz 1.

¹² Siehe UN-BRK: Artikel 2 Unterabsatz 3.

¹³ Siehe UN-BRK: Artikel 2 Unterabsatz 2.

- Das Gesetz sollte eine (staatliche) Stelle bestimmen, der die Organisation und Koordination angemessener Vorkehrungen im Einzelfall obliegt. Die Kostenträger im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers werden zur Kooperation mit der zuständigen Stelle verpflichtet. Die Art der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten wird konkretisiert.
- Die Kostenträgerschaft der angemessenen Vorkehrungen wird klar geregelt. Die haushaltsrechtlichen Entscheidungen für die reibungslose Zuweisung der Ressourcen zur Durchführung angemessener Vorkehrungen werden gewährleistet.
- Für den Fall, dass Vorkehrungen abgelehnt werden, obwohl sie dem Verpflichtungsträger zumutbar sind, stellt das Gesetz die gerichtliche Überprüfbarkeit sicher. Die Beweislast dafür, dass bis zur Grenze der unbilligen Belastung alles unternommen wurde, liegt bei den staatlichen Trägern.¹⁴ Es existieren gesetzliche Sanktionsregeln für den Fall, dass ein staatlicher Träger nachweislich angemessene Vorkehrungen verweigert hat.¹⁵ Es sollte Regelungen wie Schadensersatz, Schmerzensgeld etc. zugunsten von Betroffenen geben.
- Der Grundsatz „Wohl des Kindes“ verbindet sich mit der Vermutung, dass das Kindeswohl im inklusiven Regelschulzusammenhang am besten verwirklicht werden kann. Dieser Grundsatz darf nicht als Schranke des Rechts auf inklusive Bildung gelten. Vielmehr leitet der Grundsatz die Interpretation der rechtlichen Bestimmungen und zwingt, das Individualrecht aus der Perspektive des Rechtsinhabers oder der Rechtsinhaberin zu sehen.
- Die in einigen Ländern vorgesehene Einführung des genannten Wahlrechts der Eltern, zwischen Regel- und Sonderbeschulung zu entscheiden, ist nur übergangsweise vertretbar: Sollte die Existenz eines Elternwahlrechts nachweislich den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems verzögern oder untergraben, beispielsweise weil es die erforderliche Reorganisation von Kompetenzen und Ressourcen für das Regelschulsystem erschwert und in diesem Zuge das Sonderschulwesen stärkt, ist das Elternwahlrecht mit dem Gebot der progressiven Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung nicht in Einklang zu bringen.
- Das Recht auf Inklusion ist ein Recht der Person mit Behinderung. Die Eltern haben bei der Ausübung der elterlichen Sorge den Leitgedanken der Inklusion zu beachten und ggf. zu erklären, warum sie keine inklusiven Bildungsangebote wahrnehmen. Die Elternberatung, von welcher Seite auch immer, muss einbeziehen, Eltern das Recht auf inklusive Bildung vorzustellen und die Eltern hinsichtlich ihrer Gewährfunktion aufzuklären.

¹⁴ Siehe UN-Sozialpakt-ausschuss (2009); Allgemeine Bemerkungen Nr. 20: Nicht-Diskriminierung, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Ziff. 40.

¹⁵ Siehe UN-Sozialpakt-ausschuss (2009); Allgemeine Bemerkungen Nr. 20: Nicht-Diskriminierung, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Ziff. 40.

3) Akzeptierbarkeit

- Das Gesetz reflektiert Bildungsziele der UN-Behindertenrechtskonvention.¹⁶ Die Lehrpläne sollten in Bezug auf die erweiterten Zielstellungen hin fortentwickelt werden.
- Die Bildungsziele eines inklusiven Bildungssystems: Stärkung des Bewusstseins der menschlichen Möglichkeiten sowie des Bewusstseins der Würde und des Selbstwertgefühls des Menschen. Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt. Entfaltung der Persönlichkeit der Menschen mit Behinderungen, Förderung ihrer Begabungen und ihrer Kreativität sowie ihrer geistigen und körperlichen Fähigkeiten mit dem Ziel der Befähigung zur wirksamen Teilhabe an einer freien Gesellschaft.¹⁷
- Das Gesetz enthält die Verpflichtung der relevanten staatlichen Träger, die Klasse zielfähig und binnendifferenziert zu unterrichten. Alle Schülerinnen und Schüler erhalten ein Zeugnis, das der tatsächlichen Zielfferenzierung im Klassenverbund angemessen Rechnung trägt.
- Das Gesetz stellt eine umfassende und unabhängige Beratung der Schülerin oder des Schülers und der Erziehungsberechtigten sicher. Die Beratung sollte über einen Rechtsanspruch abgesichert werden.
- Das Verfahren, mit dem der sonderpädagogische Förderbedarf festgestellt wird, ist in Zukunft an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems auszurichten. Ein der Inklusion verpflichtetes Verfahren zielt darauf, alle Schülerinnen und Schüler zu begutachten und insbesondere in Bezug auf Menschen mit Behinderungen Art und Umfang der „angemessenen Vorkehrungen“ (siehe oben) zu bestimmen, die für die erfolgreiche und sinnvolle Integration und Förderung der Kompetenzen notwendig und angemessen sind.
- Es besteht die gesetzliche Verpflichtung, die betroffene Person sowie die Erziehungsberechtigten einzubeziehen (Grundsatz der Partizipation). Kinder haben das Recht, gehört zu werden.¹⁸ Betroffene und deren Erziehungsberechtigte erhalten Informationsrechte gegenüber den Schulen und Behörden.
- Die Länder steigern auf allen Ebenen das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.¹⁹

¹⁶ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 1 a)-c); Artikel 24 Abs. 3 Satz 1.

¹⁷ Siehe UN-BRK: Artikel 24 Abs. 1 a) bis c).

¹⁸ Siehe UN-BRK: Artikel 7 Abs. 3.

¹⁹ Siehe UN-BRK: Artikel 8 Abs. 2 b).

4) Anpassungsfähigkeit

- Der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sollte unter unabhängiger wissenschaftlicher Begleitung erfolgen und die eingeführten Maßnahmen mit Zwischenzielen versehen und nach wissenschaftlichen Kriterien evaluiert werden.
- Die Kultusministerien gewährleisten, dass die Konzepte und Programme zur Lehreraus-, fort- und -weiterbildung die wissenschaftlichen Erkenntnisse und internationale Erfahrungen in Bezug auf inklusive Pädagogik angemessen widerspiegeln.
- Die Kultusministerien sollten die Anpassung des Systems durch die Vermittlung guter Praxisbeispiele befördern.
- Die rechtlichen Grundlagen für die statistische Informationsgewinnung werden an den Standards der UN-BRK ausgerichtet. Es kommen menschenrechtsgestützte Indikatoren zur Anwendung²⁰, etwa ein Indikator „Exklusions-Quote“, der nach Abstimmung unter den Ländern in allen Ländern unter Anwendung derselben Prämissen regelmäßig berechnet wird. Schülerinnen und Schüler, die Auslen- oder Kooperationsklassen zugeordnet werden, sind in die Exklusions-Quote einzubeziehen.

31. März 2011

²⁰ Siehe UN-Sozialpaktausschuss (2009): Allgemeine Bemerkungen Nr. 20: Nicht-Diskriminierung, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Ziff. 41.

Ansprechpartner:

Klaus Hebborn, Städtetag NRW
Tel.-Durchwahl: 021 3771-170
Fax-Durchwahl: 021 3771-128
E-Mail: klaus.hebborn@staedtetag.de

Reiner Limbach, Landkreistag NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 30491-200
Fax-Durchwahl: 0211 30491-5200
E-Mail: reiner.limbach@lkt-nrw.de

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

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

Datum: 24.10.2012

Aktenzeichen: 40.10.43.3 Lf/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 Konnexitätsgebots 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 Kostenfolgebewertung 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 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 ausgleichenden Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne des KonnexAG.

1. Keine „langjährige Tradition“ der inklusiven Beschulung

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

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

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 Referentenentwurfes 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 (Kostenfolgeschätzung, § 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. 105). In der Begründung zum KonnexAG wird ausgeführt, dass die „Schwelle der wesentlichen Belastung (...) im Regelfall als überschränkt 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 Entwurfs 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 Installation 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/www/lvrde/schulen/integrativerunterricht/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 pfelegerische 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 im

Hessen vor allem die fehlende Ausstattung der Schulen im Weg. Insgesamt hätten die Schulleiter im vergangenen Schuljahr 260 behinderte Kinder für den Unterricht an Regelschulen abgelehnt. (Berichtsantrag des Abgeordneten Mathias Wagner (Taurus) (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 Kostenfolgsabschätzung 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 Fahrkostensatzanspruch 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 entsprüche, 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 Pflege Räume mit hydraulisch höheverstellbarem 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 Selbstbehinderung. Erstere brauchen eine geräuschdämmende Ausgestaltung des Gebäudes, letztere dagegen Bedingungen, die gegenteilige Anforderung erfüllen müssen. Berücksichtigt man dies, so ist offenkundig, dass die Umsetzung des Inklusionskonzepts für viele Schulträger die Verpflichtung mit sich bringen wird, nicht nur zusätzliche Räume zu schaffen (Höfling, s.o. S. 98), sondern diese auch speziell auszurüsten. Dazu gehören besondere Bodenbeläge für blinde bzw. sehbehinderte Schülerinnen und Schüler oder vergleichbare Vorkehrungen, um diesen eine angemessene Orientierung im Schulgebäude zu 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 Aufgabenverteilung 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 Hilfefertät 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 KomplexAG 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 schweremehracher 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 beschaffigen. 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 einfachen 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, Grundversicherung, 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 Landkreises 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 Kostenfolgebewertungsverfahrens 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 Betreuungsgangeboten 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 Neuregelung 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 unterrichten und erziehen werden, sie auf die Rückkehr in den Unterricht ihrer allgemeinen Schule vorzubereiten. Wenngleich aus dem Entwurfstext und der Begründung nicht zu entnehmen ist, welche genaueren 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 Kostenfolgebewertung 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 Anwendungsfalles 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 schulgeseztlichen 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 Widerspruchlichkeit 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 herbeizuführen können. Dort heißt es, dass die Einleitung des Konsultationsverfahrens anscheinend zu dem Missverständnis geführt habe,

das dass MSW die grundsätzliche Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs anerkenne. Dies wird mit dem Hinweis darauf demontiert, 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 Kostenfolgenabschätzung erstellt worden ist, liegt ein Verstoß gegen die Verfahrensvorgaben des KonnexAG vor. Eine Kostenfolgenabschätzung 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

Anlage 3



Auf dem Weg zum inklusiven Schulsystem in NRW
Arbeitshilfe für die SPD-Landtagsfraktion NRW

Fakten:

sonderpädagogischer Förderbedarf besteht in folgenden Bereichen	Schülerinnen und Schüler	Schulen	in %
LE - Lernen	38.686	310	100 %
ESE - Emotionale und soziale Entwicklung	11.155	102	81 %
SB - Sprache	11.436	71	48 %
A:	61.297		

HK - Hören und Kommunikation	3.458	14	33 %
SE - Sehen	2.183	12	58 %
GG - Geistige Entwicklung	17.728	116	27 %
KM - Körperliche und motorische Entwicklung	6.896	35	72 %
B:	30.265		
Gesamt A und B:	91.562	663	