



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Bergische Universität Wuppertal, Dr. Alexandra Schwarz, Gaußstr. 20,
42119 Wuppertal

An die Hauptgeschäftsführer der kommunalen
Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen
Herr Dr. Stephan Articus
Herr Dr. Martin Klein
Herr Dr. Bernd Jürgen Schneider

- Per E-Mail -

Dr. Alexandra Schwarz
wissenschaftliche Mitarbeiterin

Schumpeter School of Business and Economics,
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre

Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal

RAUM	M.14.23
TELEFON	+49 (0)202 439 5114
MOBIL	
FAX	+49 (0)202 439 3649
MAIL	schwarz@wiwi.uni-wuppertal.de
WWW	www.wiwi.uni-wuppertal.de

DATUM 10. September 2013

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

**Hier: Bericht der Landesregierung (Vorlage 16/1090 Landtag NRW) und Stellungnahme der
Ministerin für Schule und Weiterbildung (Vorlage 16/1091 Landtag NRW)**

Sehr geehrte Herren,

mit den Vorlagen 16/1090 und 16/1091 nimmt die Landesregierung zu dem von uns verfassten Gutachten zu den möglichen kommunalen Folgekosten der Inklusion Stellung. Die Landesregierung kommt in ihrer Bewertung des Gutachtens zu dem Schluss, dass das Gutachten „kein zutreffendes Bild kommunaler Folgekosten der Inklusion“ (Vorlage 16/1091, S. 2) liefere.

Die Gutachtergruppe hat sich nun eingehend mit der Begründung dieser Einschätzung und mit der Bewertung des Gutachtens durch die Landesregierung beschäftigt. Anliegend darf ich Ihnen unsere kommentierten Abschriften der beiden Ausschussvorlagen zusenden. Die Kommentare sind farblich abgehoben und durch >> << eingefasst. Daneben haben wir uns erlaubt, einige Fragen und Einschätzungen, die sich unserer Meinung nach zum Entwurf für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz aus den beiden Vorlagen ergeben, aufzunehmen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Alexandra Schwarz

Schumpeter School
of Business and Economics



Ministerium für
Schule und Weiterbildung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, 40190 Düsseldorf

An den
Vorsitzenden des Ausschusses
für Kommunalpolitik
im nordrhein-westfälischen Landtag
Herrn Christian Dahm MdL
Platz des Landtages 1
40221 Düsseldorf

5. September 2013
Seite 1 von 18

Aktenzeichen:
221-2.02.02.02-114929/13
bei Antwort bitte angeben

Auskunft erteilt:
Frau Rausch

Telefon 0211 5867-3240
Telefax 0211 5867-3668
esther.rausch@msw.nrw.de

Kommunale Folgekosten der schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen

Antrag der Fraktion der FDP vom 16.07.2013 für die Sitzung am
13.09.2013

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, *lieber Herr Dahm*,

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

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

Mit freundlichen Grüßen

(Unterschrift)

Sylvia Löhrmann

Anschrift:
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf
Telefon 0211 5867-40
Telefax 0211 5867-3220
poststelle@msw.nrw.de
www.schulministerium.nrw.de

Anlage: 60 Exemplare des Berichts

**60 Exemplare meines Schreibens an den Vorsitzenden
des Ausschusses für Schule und Weiterbildung**

Öffentliche Verkehrsmittel:
S-Bahnen S 8, S 11, S 28
(Völklinger Straße)
Rheinbahn Linien 704, 709
(Georg-Schulhoff-Platz)

Düsseldorf, 5. September 2013 Seite 2 von 18

Bericht der Landesregierung zur Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 13.09.2013

Antrag der Fraktion der FDP vom 16.07.2013

TOP 4

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

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 16/2432

in Verbindung mit

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

Antrag der Fraktion der CDU

Drucksache 16/1907

Entschließungsantrag der Fraktion der FDP

Drucksache 16/1956

A. Antworten auf die Fragen

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

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

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

>> Exakt dies ist die Zielstellung des Gutachtens: Es war zu prüfen, ob durch die Gesetzesänderung und die mit dem Gesetz intendierte Umsetzung der Inklusion im Schulbereich zusätzliche Lasten auf der

kommunalen Ebene entstehen und wie hoch diese ausfallen können. Zur rechtlichen Bewertung der Konnexität des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes haben die KSV bereits ein Gutachten vorgelegt (Höfling, W. (2012): Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich. Köln: Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)). <<

Der Gesetzentwurf der Landesregierung ist jedoch daran zu messen, ob das Land verpflichtet ist, den Gemeinden und Kreisen einen Belastungsausgleich nach § 1 Absatz 1 KonnexAG zu leisten. Eine Verpflichtung zum Belastungsausgleich bestünde nur, wenn das Gesetz die Ursache einer wesentlichen Belastung der Gemeinden und Kreise wäre. Das ist aber nicht der Fall, wie sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt (LT-Drs. 16/2432, Seiten 4 ff.). Das Gutachten unterstellt aber einen solchen Kausalzusammenhang („Konsequenzen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes“).

Seite 3 von 18

>> Das Gutachten unterstellt einen solchen Kausalzusammenhang nicht, sondern es zeigt mittels Simulation, welche Konsequenzen sich auf Ebene jeder einzelnen allgemeinbildenden öffentlichen Schule und damit für die kommunalen Schulträger (Städte, Gemeinden, Kreise) in Folge des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes ergeben. <<

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

>> Siehe hierzu B.1.c) <<

Zudem arbeitet das Gutachten mit Annahmen, Standards und Spekulationen, die weder ausdrücklich noch mittelbar auf den Gesetzentwurf zurückgeführt werden können.

>> Der Entwurf und die Begründung für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz machen keine Aussagen zu den pädagogischen und schulorganisatorischen Standards, die an Inklusionsschulen bzw. für Inklusionsklassen gelten sollen (z.B. Klassenbildungswerte, Lehrerstellenzuweisung, Zuweisung sonderpädagogischer Ressourcen, sächliche und räumliche Voraussetzungen, die einzuhalten sind). Daher müssen im Gutachten entsprechende Annahmen zu diesen Standards getroffen werden, deren Konsequenzen simuliert und bewertet werden und die sämtlich begründet und durch Quellen belegt werden (siehe insbesondere auch zu B.4.d)). Es wäre hilfreich, wenn das Ministerium die implizite Position des Gesetzentwurfs, dass ohne definierte Mindeststandards eine inklusive Schule realisierbar ist, begründen würde, weil sie

auch im Widerspruch zu Positionen anderer Kultusministerien steht. <<

Dies gilt namentlich für die so genannte Reformvariante und für die Erweiterte Reformvariante bei der Klassenbildung. Die dort gesetzten Annahmen sind unrealistisch.

>> Die Annahmen zu diesen beiden Varianten sind sämtlich durch Quellen belegt (u.a. Vorschläge für Klassenbildungswerte aus dem Gutachten von Klemm/Preuss-Lausitz im Auftrag der Landesregierung, siehe hierzu genauer B.4.d) <<

Sie stehen nicht mit den Planungen der Landesregierung in Einklang.

>> Es wäre hilfreich, wenn die Landesregierung sich zu diesen Planungen hinsichtlich der Klassenbildung äußern würde. Aus dem Entwurf für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz gehen die „Planungen“ der Landesregierung nicht hervor. <<

Gleiches gilt für die Anforderungen, die das Gutachten an die Ausstattung von Schulgebäuden stellt.

>> Siehe hierzu die Erläuterungen zu 2. in Vorlage MMV16/1091 <<

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

>> Wenn dieser Eindruck entsteht, so ist dies maßgeblich der Tatsache geschuldet, dass sich die Landesregierung weder im Gesetzentwurf noch in sonstiger Form dazu äußert, wie Inklusion in den nordrhein-westfälischen Schulen umgesetzt werden soll. Daher mussten im Gutachten begründete und vertretbare Szenarien entwickelt werden, um die möglichen Folgekosten der Umsetzung der Inklusion auf kommunaler Ebene schätzen zu können. Die im Gutachten vorgestellte Methodik kann auch dafür verwendet werden, eine für die Kommunen kostenneutrale Umsetzung der Inklusion und die hieraus resultierenden Konsequenzen hinsichtlich der Standards und Beschulungssituation auf einzelschulischer Ebene abzuschätzen. Die Ergebnisse des Gutachtens liefern jedoch bereits Hinweise darauf, dass die dann umgesetzte Inklusion weder gesellschaftlich noch pädagogisch tragbar wäre. <<

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

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

>> Falsch. Für zwei Kommunen (die Stadt Essen und den Kreis Borken sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Kreises Borken) wurde im Gutachten gezeigt, dass erhebliche kommunale Mehrkosten in Folge des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes entstehen. Entsprechende Berechnungen für die anderen Kommunen in NRW sind möglich, stehen aber aus. <<

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

>> Die Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand des Gutachtens. <<

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

>> Die Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

Anmerkung: Wenn weiterhin ein Zustimmungsvorbehalt besteht, so kann dieser die mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz intendierte Wahlfreiheit der Eltern unterlaufen. Selbst wenn Schwerpunktschulen gebildet würden, so ist auch deren angemessene sächliche, räumliche und personelle Ausstattung zu gewährleisten, wodurch den Kommunen zusätzliche finanzielle Belastungen entstehen. Wenn Schwerpunktschulen nicht die neuen Förderschulen sein sollen, müssen Schülerinnen und Schüler mit und ohne Förderbedarf wohnortnah gemeinsam unterrichtet werden. Daher können Förderschulen nicht kostenneutral durch Schwerpunktschulen ersetzt werden. (Vgl. hierzu ausführlicher Gutachten S. 45-46). <<

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

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

>> Eine nachträgliche Evaluation birgt das Risiko, dass bis zum Evaluierungszeitpunkt aus Kostengründen wesentliche Entwicklungen, die für das Gelingen der Inklusion zentral sind (z.B. Absenkung der Lerngruppengrößen, Schaffung von Barrierefreiheit), nicht umgesetzt werden können. Außerdem zwingt eine solche Regelung die Kommunen, in Vorkasse zu treten. Das ist für finanzschwache Kommunen kaum darstellbar. <<

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

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

>> Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfes ist nicht Gegenstand des Gutachtens. <<

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

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

>> Siehe zu A.7. <<

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

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

Sollte es durch die inklusive Beschulung zu wesentlichen Veränderungen bei den Lasten der Schulträger untereinander kommen, wäre zu prüfen, inwieweit diese im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs

über das Gemeindefinanzierungsgesetz berücksichtigt werden können. Anhand der derzeit maßgeblichen Daten lässt sich jedoch keine Signifikanz von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf auf die Entwicklung des Zuschussbedarfs feststellen. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich in den kommenden Jahren aufgrund der dann geltenden Datengrundlagen andere Erkenntnisse ergeben (LT-Drs. 16/2432; Seite 7).

>> Dass Schülerinnen und Schüler keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung des Zuschussbedarfs haben, sollte von der Landesregierung durch eine entsprechende Analyse belegt werden. Das Gutachten liefert Hinweise darauf, dass a) erhebliche Mehrkosten auf die Kommunen zukommen und b) es zu erheblichen Lastenverschiebungen zwischen Gemeinden in Folge der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich kommt. <<

B. Gesamtbewertung des Gutachtens

Seite 5 von 18

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

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

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

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

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

>> Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand

des Gutachtens.

Außerdem hierzu unter A.1. <<

- b) In dem Gutachten soll am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken dargestellt werden, welche kommunalen Ausgaben sich „bei Umsetzung des Entwurfs für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz durch Veränderungen in der sächlichen, räumlichen und personellen Ausstattung der Schulen ergeben können“ (Seite 2). Im Weiteren geht das Gutachten aber auf Kosten und Kostenblöcke ein, die nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs sind.

>> Gutachten S .47: „Ziel der vorliegenden Studie ist es, den Umfang der Ausgaben abzuschätzen, die durch die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich [...] *zusätzlich* von den Kommunen zu übernehmen wären.“ Der Gesetzentwurf macht keine Aussagen zu den möglichen kommunalen Kosten der Inklusion. Das Gutachten liefert daher in Abschnitt 3.2 eine Darstellung der auf der kommunalen Ebene relevanten Kostenarten:

„Da sich im Entwurf für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz keine Angaben zu der konkreten Ausgestaltung des inklusiven Schulsystems im Sinne pädagogischer Standards und Anforderungen an die sächliche, räumliche und sonstige personelle Ausstattung der Schulen finden, wird in diesem Abschnitt zunächst der Versuch unternommen, trotz fehlender Standards Aussagen zu ausgewählten, kommunalen Folgekosten nach ihrer Art und ihrer Höhe zu machen.

Diese Darstellung orientiert sich dabei zum einen an den inklusionsrelevanten Aufgaben, die in die Zuständigkeit der Kommunen fallen, und zum anderen an den konkreten Bedarfen im Hinblick auf sächliche, räumliche und personelle Ressourcen, die mit den verschiedenen Förderbedarfen einhergehen.“ (Gutachten S. 47)

Die Darstellung der Kostenarten erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit (Gutachten S. 48). Konkrete Kosten (z.B. für die Installation einer Rampe, für die Einrichtung eines Differenzierungsraums, für einen Integrations- bzw. Inklusionshelfer) werden grundsätzlich sehr konservativ geschätzt. <<

- c) Zu den Berechnungsgrundlagen des Gutachtens gehören „Zielwerte für die Inklusionsquoten“. Hierzu heißt es auf Seite 2, nach dem Gesetzentwurf sollten bis 2016/2017 rund 65 % aller Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen unterrichtet werden. Das Gutachten bezieht sich hierbei auf Kapitel D (Seite 2 ff.) des Gesetzesvorblatts. Dieses enthält aber keine sol-

chen Zielwerte.

>> Richtig ist, dass sich das Gutachten auf Kapitel D (Seite 2-4) des Gesetzesvorblatts bezieht. Falsch ist, dass sich in diesem Kapitel keine Angabe zu von der Landesregierung für die Zukunft angenommenen Inklusionsquoten findet. Der Abschnitt, auf den sich das Gutachten bezieht, lautet (relevante Stelle kursiv und fett gesetzt):

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

Darüber hinaus sind die Gutachterinnen und der Gutachter einem Missverständnis erlegen, indem sie annehmen, die Landesregierung erwarte bereits 2017 eine Inklusionsquote von 70 % bei den Lern- und Entwicklungsstörungen und von 50 % bei den übrigen Förderschwerpunkten (zusammen etwa 65 %). Bei den im Gesetzentwurf unter Abschnitt „D Kosten“ auf Seite 3, 2. Absatz, genannten Prozentangaben handelt es sich um eine Prognose der Entwicklung der Inklusionsquote bis zum voraussichtlichen Endausbau im Schuljahr 2025/26. Dies ergibt sich schon aus dem im Gesetzesvorblatt dargestellten Gesamtzusammenhang.

Seite 6 von 18

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

Der Charakter der Prognose wird mit dem Einleitungssatz des zweiten Absatzes im Gesetzentwurf, Seite 3, deutlich, in dem die Parameter genannt werden, von denen der Stellenbedarf in der Zukunft abhängt.

>> Der Einleitungssatz zum zweiten Absatz auf Seite 3, LTDrs. 16/2432 lautet (s. oben):

„Der jährliche Gesamtumfang des zusätzlichen Lehrerstellenbedarfs hängt ab vom Schulwahlverhalten der Eltern von Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung (Wahl der allgemeinen Schule oder der Förderschule) und von den im Anschluss noch im Einzelnen untergesetzlich festzulegenden Standards bei der Bemessung des zusätzlich zum allgemeinen Bedarf entstehenden sonderpädagogischen Stellenbedarfs.“

Dieser Satz enthält keinen Zeitbezug für die Prognose. <<

Diese im Gesetzentwurf genannten Quoten können innerhalb weniger Jahre nicht erreicht werden. Vielmehr geht es hierbei um eine Generationenaufgabe. Das hat die Landesregierung bei zahlreichen Gelegenheiten öffentlich erklärt. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung wird der Endausbau nicht vor dem Schuljahr 2025/2026 möglich sein.

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

>> Uneinheitliche Angaben der Landesregierung zu den zukünftig erwarteten Inklusionsquoten können nicht dem Gutachten zur Last gelegt werden, das sich bei der Generierung von Annahmen entsprechend wissenschaftlicher Standards auf Landtagsdrucksachen, nicht aber auf Pressemeldungen beziehen kann. <<

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

>> Die herangezogene Inklusionsquote ist der LTDrs. 16/2432 zu entnehmen. Die Berechnungen der Landesregierung (ca. 25.600 Schüler) sind in der LTDrs. 16/2432 nicht erwähnt. Zudem wäre anzugeben, auf welcher Datengrundlage und welchen Annahmen die Landesregierung diese Zahl berechnet.

Im Gutachten heißt es daneben hierzu (Gutachten S. 38-39):

„Im Rahmen der vorliegenden Studie werden daher folgende Annahmen zur Entwicklung der Inklusionsquote getroffen und in den Berechnungen berücksichtigt:

- Die Inklusionsquote von Kindern und Jugendlichen mit son-

derpädagogischem Förderbedarf im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen (LE, ES, SQ) wird bis zum Schuljahr 2019/20 sukzessiv auf 70% bis 80% steigen.

- Die Inklusionsquote von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Geistige Entwicklung (GG), Körperlich-motorische Entwicklung (KM), Hören und Kommunikation (HK) sowie Sehen (SE) wird bis zum Schuljahr 2019/20 sukzessiv auf 40% bis 50% steigen.

Insgesamt, d. h. bezogen auf alle Förderbedarfe, wird so eine Inklusionsquote von ca. 70% erreicht.“

Im Gutachten wird also die zu erwartende Entwicklung bis zum Schuljahr 2019/20 simuliert. In der Konsequenz liegt in der Simulation für die Stadt Essen die Inklusionsquote im Schuljahr 2016/17 bei 50,77% für den Primarbereich (bezogen auf die Referenzstichprobe, vgl. Gutachten S. 87, Tabelle 23) und bei 48,26% für die Sekundarstufe I (bezogen auf die Referenzstichprobe, vgl. Gutachten S. 96, Tabelle 31). Für den Kreis Borken liegt die Inklusionsquote im Primarbereich in der Simulation für das Schuljahr 2016/17 bei 56,60% (vgl. Gutachten S. 131, Tabelle 57).

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

2. Einleitung (Seiten 5 bis 12)

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

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

Auch geht es nicht um die Integration einzelner Schülerinnen und Schüler. Die Einzelintegration ist gegenüber anderen Formen eher nachrangig. Daher hat das Ministerium im Jahr 2005 bei zieldifferentem Lernen in der Sekundarstufe I die Integrative Lerngruppe als

Regelfall eingeführt (BASS 13-41 Nr. 3).

>> Sieht es die Landesregierung nicht als unbefriedigend an, dass es nach der KMK-Empfehlung von 1994 bis 2010 nicht gelungen ist, die Integrationsquote stärker zu erhöhen als auf 16,7% und dass es nicht gelungen ist durch die Integration die sonderschulische Förderung zurück zu entwickeln? Nach den bisherigen Prinzipien der Unterrichtsversorgung ist die geplante Vorrangstellung der wohnortbezogenen sonderpädagogischen Förderung gegenüber der bisherigen sonderschulischen Förderung ein gravierender Richtungswechsel. Er hat faktisch weitreichende Veränderungen für die Verantwortlichkeit der einzelnen Kommunen für die schulische Versorgung ihrer Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf zur Folge. Wenn es diese Veränderungen nicht gäbe, wäre die Gesetzesinitiative nicht notwendig. <<

Das Gutachten lässt unberücksichtigt, dass in den letzten Jahren bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts die Integrationsquote aufgrund des Elternwillens kontinuierlich angestiegen ist und sich auch unabhängig von der Gesetzesänderung weiter erhöhen würde.

>> Die erste Behauptung ist falsch: Das Gutachten wählt die im Schuljahr 2012/13 vorzufindende Situation im Hinblick auf den Gemeinsamen Unterricht in der Stadt Essen und im Kreis Borken als Ausgangspunkt. Der Status Quo-Variante liegen diese konstant in die Zukunft fortgeschriebene Inklusionsquote und die ebenfalls konstant gehaltene Förderquote zugrunde. Beide Quoten dienen zusammen dazu, die zu erwartende Nachfrage nach Gemeinsamen Unterricht von Kindern und Jugendlichen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf zu schätzen.

Die zweite Behauptung – nennenswert steigende Inklusionsquote auch ohne 9. Schulrechtsänderungsgesetz - wäre zu belegen. Zu bedenken ist, dass die bisher in der Sekundarstufe I integrierten Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ganz überwiegend zielgleich gefördert werden und eine Ausweitung der Inklusionsquote vornehmlich die Integration von zieldifferent zu unterrichtenden Schülerinnen und Schüler voraussetzen würde. Für eine seriöse Abschätzung, welche Konsequenzen sich zukünftig für die kommunale Schulentwicklungsplanung erwarten lassen, können im Übrigen Inklusions- und Förderquoten nur gemeinsam betrachtet werden. **Denn von der Förderquote hängt ab, wie viele Kinder und Jugendliche den gemeinsamen Unterricht potentiell nachfragen und damit potentiell inklusiv unterrichtet würden.** Es könnte erwartet werden, dass die Förderquoten stark absinken, obwohl ein konstanter oder zunehmender Bedarf an sonderpäda-

gogischer Förderung besteht, da mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs im Regelfall von den Eltern (und nicht von der Schule) initiiert werden soll. Es könnte aber auch erwartet werden, dass die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf stark zunimmt, da hieran die Zuweisung (sonder)pädagogischer Ressourcen gekoppelt ist und bleibt (vgl. auch die aktuelle Situation in Hamburg nach Umsetzung der Inklusion). Der Gesetzentwurf macht keine Aussage dazu, von welchen Förderquoten die Landesregierung zukünftig ausgeht.

Leider argumentiert die Landesregierung weiterhin mit einer landesweiten Quote und ignoriert regionale Variation in den Inklusions- und Förderquoten auf kommunaler Ebene. Hilfreich wäre eine Aussage dazu, ob sie die Inklusionsquote von insgesamt 50% bis zum Schuljahr 2016/17 als Zielstellung auf jeden Schulträger übertragen will und welche Quoten dabei jeweils für den Grundschulbereich und für den Sekundarbereich I anzunehmen sind. <<

Angebote des Gemeinsamen Lernens im Schuljahr 2012/2013 ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht; dabei handelt es sich um Angebote, an denen mindestens eine Schülerin oder ein Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (Einzelintegration) unterrichtet wird, aber auch um Schulen, die mehrere entsprechende Schülerinnen und Schüler (z. B. in Integrativen Lerngruppen) unterrichten:

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

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

>> Der letzte Satz ist spekulativ. Diese Informationen müssen für eine seriöse Schätzung der weiteren Entwicklung auf Ebene der Städte und Gemeinden vorliegen (s. oben zur regionalen/kommunalen Variation). Eine Anfrage der Gutachter nach entsprechenden Daten auf Ebene der Städte und Gemeinde konnte von it.nrw nicht bedient werden; auf eine schriftliche Anfrage an das Bildungsportal NRW (erweitertes Schulverzeichnis, aus dem we-

nigstens hervorgegangen wäre, ob an einer Schule ein integratives Angebot vorliegt) erhielten die Gutachter keine Antwort. Die oben genannten Zahlen lassen die regionale Variation in den Angebotsstrukturen unberücksichtigt, die aber wesentlich für die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten „vor Ort“ sind (vgl. hierzu Abschnitte 2.1 und 2.2 des Gutachtens). <<

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

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

>> Ein rechtlicher Zusammenhang wird im Gutachten auch nicht unterstellt. Im Gutachten war aber darzulegen, welche öffentlichen Förderschulen durch ihr mögliches Auslaufen potentiell Ressourcen freisetzen. Hierfür liefert ausschließlich die beschlossene Neuordnung die relevanten Informationen. Hierzu genauer B.5.e) <<

- c) Unter „Konnexitätsrelevante Implikationen des Gesetzentwurfs“ (Seiten 7 bis 9) referiert das Gutachten aus dem Gesetzentwurf der Landesregierung sowie aus dem Gutachten der Professoren Klemm und Preuss-Lausitz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention aus dem Jahr 2011. Nicht belegt wird die Behauptung auf Seite 8, das Land habe wenig unternommen, zur Aufklärung offener Fragen beizutragen. Das Gegenteil ist der Fall:

Trotz der unterschiedlichen Auffassungen der Landesregierung einerseits und der Kommunalen Spitzenverbände andererseits zur Frage der Konnexität hatte das Kabinett mit Beschluss vom 18. September 2012 im Sinne eines kommunalfreundlichen Vorgehens entschieden, das Konsultationsverfahren nach §§ 1 Absatz 2 und 7 Absatz 1 Konnexitätsausführungsgesetz durchzuführen. Dieses Verfahren wurde am 19. September 2012 eingeleitet. Die Landes-

Seite 8 von 18

regierung war - unter Inkaufnahme der Verzögerung des Gesetzentwurfs - bereit, mit den Kommunalen Spitzenverbänden in einer Arbeitsgruppe Aufgabenblöcke und etwaige Kostenfolgen gemeinsam zu analysieren. Dieses Angebot haben die Kommunalen Spitzenverbände unter Hinweis darauf nicht angenommen, dass dies voraussetze, dass die Landesregierung zunächst die grundsätzliche Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes anerkenne.

>> Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand des Gutachtens. <<

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

>> Das Alter der Studien spricht nicht gegen sie. Die Forschungssituation zeigt, wie sehr das Thema vernachlässigt wurde und insbesondere auch von der Politik bisher keine Forschungsbemühungen zu den organisatorischen Implikationen und Kosten eines inklusiven Schulsystems gefördert wurden. <<

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

- a) Auch dieses Kapitel trennt nicht zwischen der Präsentation von Zahlen zur sonderpädagogischen Förderung und einseitigen, angreifbaren Bewertungen, darunter der, Nordrhein-Westfalen gehöre nicht zu den Bundesländern, die in den letzten 15 Jahren eine integrative Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf besonders vorangetrieben hätten (Seite 14).

>> Als Beleg für diese „einseitige, angreifbare Bewertung“ werden die Entwicklung der Integrationsquoten im Ländervergleich und das Verhältnis von Integrations- und sonderpädagogischer Förderquote angeführt, die allgemein bekannt sind (Gutachten S. 14-15, Abb. 1 und Abb. 2). Bemühungen lassen sich nicht statistisch abbilden, sondern nur deren Effekte. <<

Schon aufgrund des Gesetzes zur Weiterentwicklung der sonder-

pädagogischen Förderung (1995) wurden Formen zieldifferenten Lernens in der Sekundarstufe I erprobt. Diese Schulversuche wurden 2005 in die Organisationsform der Integrativen Lerngruppe überführt. Ebenso diente der Schulversuch zum Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren (ab 2008) der sonderpädagogischen Förderung in allgemeinen Schulen.

Seite 9 von 18

- b) Das Gutachten behauptet, die Angebotssituation sonderpädagogischer Förderung in allgemeinen Schulen lasse sich nur unzureichend erfassen (Seite 16). Leider geht es hierbei nicht auf das umfassende Informationsangebot in der Kartographie des Gemeinsamen Lernens ein (<http://www.inklusionskarte.nrw.de/>).

>> Auf eine schriftliche Anfrage an das Bildungsportal NRW zur Bereitstellung der dieser Karte zugrundeliegenden Daten haben die Gutachter keine Antwort erhalten. Zudem trifft die Karte keine Aussage zum Umfang der Inklusion, da nicht zwischen Einzelintegration oder integrativen Lerngruppen unterschieden wird. Die Gutachter wurden von it.nrw auf das Schulverzeichnis verwiesen, das keine Angaben zu Angeboten des Gemeinsamen Lernens enthält. Mit den Daten, die den Gutachtern zur Verfügung standen, konnte für das gesamte Bundesland auf Ebene der Städte und Gemeinden nicht ermittelt werden, in welchem Umfang an den allgemeinen Schulen in kommunaler Trägerschaft Angebote des Gemeinsamen Lernens existieren. <<

- c) Zu den Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt „Hören und Kommunikation“ sowie mit dem Förderschwerpunkt „Sehen“ heißt es, dieses Angebot sei auf wenige der insgesamt 53 Kreise und kreisfreien Städte konzentriert (Seite 18). Bei diesen Schulen in der Trägerschaft der Landschaftsverbände geht es aber nicht um Angebote für das Kreisgebiet, sondern um überregionale Versorgung im Gebiet des Landschaftsverbands.

>> Es versteht sich, dass diese Schulen kreisübergreifende Einzugsbereiche haben und sie nur kreisübergreifend angeboten werden können. Die Fragestellung war, ob ein Angebot dieser Schulen im Kreis (also insgesamt vergleichsweise wohnortnäher) sich auf die Nachfrage nach einer integrativen Unterrichtung auswirkt. Dies konnte für diese Förderschwerpunkte nicht gezeigt werden. Daran anschließend wurde problematisiert, ob die Elternnachfrage nach integrativer Unterrichtung bezogen auf alle Förderschwerpunkte sich angebotsneutral verhält. Dies könnte sich auf die weitere Entwicklung des Erhalts von Förderschulen auswirken. <<

- d) Das Gutachten äußert sich kritisch zu den Regelungen über die Schuleingangsphase in der ursprünglichen Fassung des Schulgesetzes (Seite 28). Es übersieht, dass die dortigen Vorgaben im Jahr 2006 durch das 2. Schulrechtsänderungsgesetz geändert worden sind. Im Übrigen ist die Organisation der Schuleingangsphase kein Gegenstand des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes.

>> Das Thema wurde in die Analyse aufgenommen, weil der Schuleingangsphase eine wichtige Aufgabe für eine gelingende schulische Inklusion übernimmt und eine Verlängerung der durchschnittlichen Verweilzeit in der Grundschule als Folge der geplanten Gesetzesreform für den Schulraumbedarf der Kommunen Konsequenzen hätte. Es wird auf den Sachverhalt hingewiesen, dass noch im Schuljahr 2012/13 3,5% aller Grundschulanfänger direkt in einer Förderschule ihrer Schulzeit begonnen haben. Wenn sich dies ändert ist auch mit einer Erhöhung des Anteils von Schülerinnen und Schülern zu rechnen, die die Grundschule fünf Jahre besuchen. Der gleiche Effekt wäre zu erwarten, wenn sich der Anteil jahrgangsübergreifender Lerngruppen in der Schuleingangsphase wieder erhöhen würde. <<

- e) Die Abschätzung der schulorganisatorischen Konsequenzen folgt den oben unter 1. c) bereits widerlegten Grundannahmen zur künftigen Inklusionsquote (Seite 28 ff).

>> Siehe dazu die Anmerkungen zu B.1.c) und B.2.a) <<

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

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

Schon dieses methodische Vorgehen kann die Landesregierung nicht teilen. Es unterstellt, dass jeder künftige Anstieg der Inklusionsquote auf dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz beruht. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Integrationsquote auch ohne das 9. Schulrechtsänderungsgesetz in den letzten Jahren deutlich ge-

stiegen ist und in Zukunft weiter steigen würde.

>> Hierzu siehe B.2.a) <<

Seite 10 von 18

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

- b) Der Prognose im Gutachten liegt eine Inklusionsquote im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen von 70 % bis 80 % bis zum Schuljahr 2019/2020 zugrunde, in den übrigen Förderschwerpunkten von 40 % bis 50 %. Siehe dazu oben unter 1. c).

>> Siehe B.1.c) <<

- c) Das Gutachten stellt fest, dass beim Anstieg der Inklusionsquote die Schülerzahl in den allgemeinen Schulen zunimmt, in den Förderschulen abnimmt (Seite 40). Dies werde zu zusätzlichen Klassen an den allgemeinen Schulen führen. Diese pauschale Annahme teilt die Landesregierung nicht. Bezogen auf die Gesamtschülerzahl handelt es sich beim Anstieg der Inklusionsquote um einen geringen Zuwachs bei den allgemeinen Schulen im Rahmen der üblichen Schwankungen der Schülerzahlen: Das Gutachten stellt selbst fest, 2017 komme im Landesdurchschnitt ein Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der allgemeinen Schule auf 22 bis 23 Schüler ohne einen solchen Bedarf, im Durchschnitt also etwa ein Schüler pro Klasse (Seite 29). Bei insgesamt rückläufigen Schülerzahlen können diese zusätzlichen Schülerinnen und Schüler oftmals sogar dazu beitragen, dass regelkonforme Klassen gebildet werden können.

>> Dies wäre zu belegen, wozu eine Aussage zu den Klassenbildungswerten für inklusive Klassen erforderlich wäre. Der letzte Satz lässt aber darauf schließen, da inklusive Klassen genauso gebildet werden sollen wie Klassen mit ausschließlich Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf. <<

Ferner haben die Schulträger aufgrund der bestehenden Regelungen zur Klassenbildung genügend Spielräume, für eine ausgewogene Klassenbildung auch unter Berücksichtigung eines inklusions-

¹ „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

bedingten Anstiegs der Schülerzahlen an den allgemeinen Schulen zu sorgen. Insbesondere im Bereich der Grundschulen haben die Gemeinden aufgrund der durch das 8. Schulrechtsänderungsgesetz im Jahr 2012 novellierten § 46 Absatz 3 SchulG und § 83 Absatz 1 SchulG weitreichende Handlungsspielräume bei der Klassenbildung und der Standortfrage.

>> Dies ist nur für Kommunen zutreffend, die rückläufige Schülerzahlen erwarten und die daher die demografische Entlastung an dieser Stelle einsetzen können. Doch auch diese Kommunen könnten dann eingeplante Entlastungen nicht mehr realisieren und wären somit zusätzlich belastet. Für alle anderen Kommunen bedeutet die Umsetzung der Inklusion durch die Zunahme der Schüler an allgemeinen Schulen die Bildung größerer Klassen. <<

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

>> Auch diese Äußerung lässt darauf schließen, dass eine inklusionsgerechte Anpassung der Verordnung zur Durchführung von § 93 Abs. 2 Schulgesetz nicht vorgesehen ist. <<

Seite 11 von 18

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

>> Die übliche Berechnung mit Mittelwerten auf Landesebene schließt Abweichungen nach oben und unten zwischen den Schulen nicht nur nicht aus, sondern sie geht davon aus. Das Argument ist nicht zutreffend.

Außerdem: Die Landesregierung nimmt offenbar irrtümlich an, dass in den nächsten Jahren landesweit sinkende Schülerzahlen zu erwarten sind. Auf kommunaler Ebene variieren die künftig zu erwartenden Schülerzahlen stark, was bei der Bewertung der Entwicklung hin zu einem inklusiven Schulsystem zu berücksichtigen ist

(Perspektive der Schulträger!). Das Gutachten zeigt dieses Risiko einer völligen Fehleinschätzung der kommunalen Situation auf, wenn landesweite Zahlen betrachtet werden. <<

- d) Das Gutachten stellt auf den Seiten 41 bis 44 Berechnungsvarianten (Basisvariante, Reformvariante, Erweiterte Reformvariante) für die künftige Klassenbildung im Zuge der Inklusion vor. Der Basisvariante liegt laut Gutachten die Verordnung zur Ausführung des § 93 Absatz 2 Schulgesetz zugrunde. Die zweite und die dritte Variante beruhen auf unrealistisch niedrigeren Klassenbildungsgrößen, die weder aus dem Gesetzentwurf noch aus der Begründung abgeleitet werden können. Sie stehen auch nicht mit den Planungen der Landesregierung in Einklang, weil sie nicht finanzierbar wären. Auf diese Berechnungen ist daher in diesem Bericht nicht weiter einzugehen.

>> Zunächst sei auf die Ausführungen zu der fehlenden Setzung von Standards verwiesen, denn genau darum geht es an dieser Stelle (siehe zu A.1.). Wie groß sollen die Lerngruppen sein?

Dass sich die Bewertung des Gutachtens durch die Landesregierung im Weiteren nur auf die Basisvariante bezieht, ist bedauerlich. Denn die Reformvariante beinhaltet gegenüber der Basisvariante lediglich eine Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes (z.B. an Grundschulen von 24 auf 22), die Mindest- und Höchstklassengröße bleiben unverändert, so dass große Inklusionsklassen gebildet werden können (an Grundschulen und weiterführenden Schulen des Sekundarbereichs I mit bis zu 30 Schülern). Selbst bei dieser minimalen Veränderung eines schulorganisatorischen Standards, bei dem in der Simulation deutlich größere Klassen gebildet werden (was pädagogisch zudem nicht wünschenswert wäre), entstehen erhebliche kommunale Mehrkosten.

Die erweiterte Reformvariante zur Klassenbildung orientiert sich als pädagogisch wünschenswerte Variante mit ihren Klassenhöchstgrenzen an Äußerungen von Klemm/Preuss-Lausitz zu pädagogisch sinnvollen Klassengrößen bei gemeinsamem Unterricht: „Auch Klemm/Preuss-Lausitz (2011) weisen in ihrem Gutachten darauf hin, dass „Klassen mit gemeinsamem Unterricht [...] von Lehrkräften als fragwürdig betrachtet [werden], wenn sie in der Sekundarstufe über 25 Schüler/innen, in der Grundschule (nach der Schuleingangsphase) über 23 Schüler/innen umfassen.“ (Klemm/Preuss-Lausitz 2011, S. 53-54)“ (Gutachten S. 42)

Aus der Perspektive der Lehrkräfte und Sonderpädagogen werden noch deutlich kleinere Lerngruppen als sinnvoll angesehen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft fordern in einer gemeinsamen Stellungnahme eine

Umsetzung des Modells ‚20-5-2‘, wonach die Lerngruppengröße maximal 20 Schüler, davon maximal 5 mit einem Förderbedarf, betragen und jede Lerngruppe personell doppelt besetzt werden sollte (Lehrkraft plus sonderpädagogische Fachkraft, vgl. Landtag NRW, Stellungnahme 16/762, S. 3). Diese Variante wurde im Gutachten nicht berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, warum die Landesregierung beide Reformvarianten, deren Effekte im Gutachten simuliert werden, als unrealistisch ansieht und offenbar der Frage der Lerngruppengröße insgesamt keinerlei Bedeutung beimisst. <<

e) Als Kostenarten nennt das Gutachten (Seiten 49 ff.)

aa) Lehr- und Lernmittel

bb) Schülerbeförderung

cc) Barrierefreiheit

dd) Angemessene Raumausstattung

ee) Zusätzlicher Raumbedarf

ff) Ganztagsbereich

gg) Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter

hh) Kosten des Sozialhilfeträgers und des Jugendamts

>> Auflistung korrekt <<

aa) Bei den Lehrmitteln wird die Praxis einiger Kommunen vorgestellt, den Schulen Mittel in unterschiedlicher Höhe zuzuweisen (Seite 49 f.). Zu den Lernmitteln wird festgestellt, dass sich bei Verschiebungen von Schülern zwischen Förderschulen und allgemeinen Schulen keine Veränderungen in der Ausgabenhöhe ergeben, dass aber beim Besuch der Schule eines anderen öffentlichen Schulträgers Kosten auf diesen verlagert werden.

>> Siehe C.2 in MVV 16/1091 <<

bb) Zur Schülerbeförderung heißt es, die Auswirkungen der Inklusion könnten nur grob abgeschätzt werden, weil den Gutachtern notwendige Informationen fehlten (Seite 53).

>> Diese Abschätzung wurde aber vorgenommen und ist in der Konsequenz der fehlenden Informationen (zum Fixkostenanteil und zum variablen Kostenanteil) sehr vorsichtig.

Siehe hierzu aber genauer C.2 in MVV 16/1091. <<

Seite 12 von 18

cc) Barrierefreiheit erstreckt sich nach Meinung der Gutachter auf mehr als den Zugang für Rollstuhlfahrer. Schüler mit Lern- und Entwicklungsstörungen benötigten kaum spezielle bauliche Vorkehrungen, während diese bei den anderen Förderschwerpunkten unabdingbar seien (Seite 53 ff.).

>> Siehe hierzu C.2 in MVV 16/1091 <<

dd) Die Schulausstattung barrierefreier Schulen könne sich dabei an den Kriterien der Landschaftsverbände orientieren. Für den grundsätzlichen Raumbedarf (z. B. Raumgrößen) könnten Maßstäbe aus dem früheren Runderlass über Raumprogramme gewonnen werden (Seite 54 ff.). Die baulichen Anforderungen werden im Einzelnen unter Angabe von Kosten benannt (Seite 55 f.).

>> Siehe hierzu C.2 in MVV 16/1091 <<

ee) Mit angemessener Raumausstattung (Seiten 56 ff.) sind Differenzierungsräume, Bewegungsräume, Rückzugsräume, Lehrküchen/Hauswirtschaftsräume und Werk/Technikräume gemeint.

>> Korrekt. <<

Zusätzlicher Raumbedarf entstehe, wenn eine Schule nicht entsprechend ausgestattet sei (Seite 59 f.).

>> Korrekt, wenn auch sehr verkürzt dargestellt. Entscheidend sind die spezifischen sächlichen und räumlichen Bedarfe **nach Förderbedarf**; ein Raumbedarf entsteht an einer konkreten Schule nur dann, wenn **zukünftig zusätzlich oder erstmalig Schüler mit diesem spezifischen Förderbedarf aufgenommen werden** und die benötigten Räume nicht vorhanden sind oder nicht ausreichen. <<

ff) Da Förderschulen in aller Regel Ganztagschulen seien, entstünden beim Ausbau der Inklusion Kosten für den Ganztagsbereich an allgemeinen Schulen, soweit diese noch nicht dafür ausgestattet seien (Seiten 60 ff.).

>> In die Kostenschätzung fließen lediglich **zusätzliche laufende Kosten** der Ganztagsbetreuung ein (Gutachten S. 61-63). Es wird explizit darauf hingewiesen, dass die Schaffung

eines Ganztagsangebotes (Bau- und Erweiterungsmaßnahmen in Schulen) nicht ursächlich der mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz intendierten Zunahme der Inklusion zugeschrieben werden kann (Gutachten S. 60-61). <<

Hierzu stellt die Landesregierung fest, dass von den Förderschulen in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise allein Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung in der Regel als Ganztagschulen geführt werden.

>> Dies wäre durch entsprechende Zahlen zu belegen (die den Gutachtern nicht zur Verfügung standen und stehen) und hat keinen Einfluss auf die zusätzlichen laufenden Kosten der Ganztagsbetreuung von Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen.

Das Gutachten legt dar (S. 60-63), dass Inklusion mit einem gebundenen Ganztagsangebot verknüpft werden sollte. Hierzu wäre eine Stellungnahme der Landesregierung hilfreich, die in beiden Vorlagen auf den wesentlichen Unterschied zwischen offenen und gebundenen Ganztagsangeboten an keiner Stelle eingeht. <<

gg) Schulsozialarbeiter, für die das Gutachten die überwiegende Ausgabenlast bei den Kommunen sieht,

>> Hier wäre interessant, ob die Landesregierung diese Auffassung denn nicht teilt. <<

und Schulpsychologen (geteilte Finanzierung durch Kommunen und Land) sind nach Meinung der Gutachter in inklusiven Schulen unverzichtbar (Seite 64 f.).

>> Auch wäre interessant, ob die Landesregierung diese Auffassung denn nicht teilt. <<

Das Gutachten nennt die Kosten solcher Stellen (45.000 Euro und 60.000 Euro).

hh) Für Integrationshelfer (Seiten 65 bis 69) nennt das Gutachten wegen fehlender Daten für die Lern- und Entwicklungsstörungen, Sehen sowie Hören und Kommunikation keinen Mehrbedarf für deren Einsatz in allgemeinen Schulen gegenüber dem Einsatz in Förderschulen.

>> Falsch. Den Gutachtern liegen Daten der Stadt Dortmund vor, aus denen hervorgeht, wie viele Integrationshilfen (nur Sozialhilfe, Jugendhilfe bleibt unberücksichtigt) differenziert nach Förderbedarf an allgemeinen Schulen und an Förderschulen

gewährt wurden (Gutachten S. 68). Nicht aufgrund fehlender Daten, sondern **aufgrund geringer Fallzahlen und wissenschaftlicher Standards** werden lediglich für Integrationshilfen für Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarfen in den Bereichen Körperliche und motorische Entwicklung sowie Geistige Entwicklung kommunale Mehrkosten angenommen und berichtet.

Im Gutachten wird darauf hingewiesen, dass durch die Nichtberücksichtigung der weiteren Förderbedarfe die zusätzlichen Kosten des Sozialhilfeträgers vermutlich deutlich unterschätzt werden (Gutachten S. 68). <<

Für die Förderschwerpunkte Körperliche und motorische Entwicklung sowie Geistige Entwicklung setzt das Gutachten jährlich 11.000 Euro pro Integrationshelfer an.

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

5. Ergebnisse für die Stadt Essen (Seiten 75 bis 121)

Seite 13 von 18

- a) Für die Stadt Essen stellt das Gutachten fest, dass im vergangenen Schuljahr 3.690 der insgesamt 45.672 Schülerinnen und Schüler der Primarstufe und der Sekundarstufe I einen sonderpädagogischen Förderbedarf hatten. An Förderschulen wurden davon 2.976 Schülerinnen und Schüler unterrichtet (Tabelle Seite 76).

>> Korrekt. Es sollte aber deutlich gemacht werden, dass das Schuljahr 2012/13 betrachtet wird. <<

Gemeinsamer Unterricht fand an 69 der 130 allgemeinen Schulen statt. Die Integrationsquote war 19 % (Seite 75 f.).

>> Korrekt, wenn von Schülerinnen und Schülern an öffentlichen Schulen der Stadt Essen ausgegangen wird. Bezogen auf die Referenzstichprobe beträgt die Inklusionsquote insgesamt 21,31% (Gutachten S. 78, Tabelle 16). <<

- b) Für das Schuljahr 2019/2020 prognostiziert das Gutachten eine im Vergleich zu heute fast unveränderte Schülerzahl (Seite 84 f.).

>> Korrekt. Dies zeigt erneut, dass landesweite Berechnungen,

die von grundsätzlich sinkenden Schülerzahlen ausgehen, die kommunale Perspektive deutlich fehleinschätzen. <<

- c) Den Modellrechnungen für das Schuljahr 2019/2020 liegt eine Integrationsquote von 70 % bis 80 % bei den Lern- und Entwicklungsstörungen und von 40 % bis 50 % bei den übrigen Förderschwerpunkten zugrunde (Seite 86).

>> Vgl. hierzu die Anmerkungen zu B.1.c) [Für das Schuljahr 2016/17 werden Inklusionsquoten simuliert, die den Vorstellungen der Landesregierung entsprechen und daher – auch in ihrer Fortschreibung bis zum Schuljahr 2019/20 - als realistisch zu bezeichnen sind.] <<

Dies führt nach den Berechnungen des Gutachtens in den Grundschulen zu einem Anstieg der Schülerzahlen um 208 von 18.548 auf 18.756 gegenüber dem Schuljahr 2012/2013 (Tabelle 23, Seite 87).

>> Korrekt. <<

Dafür seien in der „Basisvariante“ in den Grundschulen elf zusätzliche Klassen erforderlich (765 Klassen statt 754 Klassen, Tabelle 25, Seite 89).

>> Korrekt.

[Auf die Reformvariante und die erweiterte Reformvariante geht die Landesregierung nicht ein, siehe oben.] <<

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

>> Korrekt. <<

Wie bereits oben unter 1. c) ausgeführt, ist diese Prognose unrealistisch.

>> Siehe oben: Für das Schuljahr 2016/17 werden Inklusionsquoten simuliert, die den Vorstellungen der Landesregierung entsprechen und daher – auch in ihrer Fortschreibung bis zum Schuljahr 2019/20 - als realistisch zu bezeichnen sind. <<

Die Folge ist, dass auch alle hieraus abgeleiteten quantitativen Angaben unrichtig sind.

>> Falsch und eine ohnehin unzulässige Schlussfolgerung. <<

Zur Klassenbildung infolge des Anstiegs von Schülerzahlen an

allgemeinen Schulen siehe im Übrigen oben unter 4. c).

>> Siehe B.4.c) <<

- d) Das Gutachten geht auf mögliche schulorganisatorische Konsequenzen für die Förderschulen in Essen ein, wenn die Integrationsquote ansteigt. Nach der Tabelle 39 (Seite 103) fällt die Schülerzahl von 2.369 im Schuljahr 2012/13 auf 927 im Schuljahr 2019/20.

>> Korrekt. <<

Die Tabelle 14 auf Seite 76 hingegen weist aus, dass an Förderschulen im Schuljahr 2012/13 sogar 2.976 Schülerinnen und Schüler unterrichtet wurden;

>> Korrekt. <<

der Grund für diese Diskrepanz ist nicht ersichtlich.

>> Dies ergibt sich bereits aus den Tabellenüberschriften. Tabelle 39: Förderschulen in Trägerschaft der Stadt Essen; Tabelle 14: öffentliche allgemeinbildende Schulen, d.h. berichtet wird zu allen Förderschulen in öffentlicher Trägerschaft (einschl. LVR). <<

Die Zahl der durch die erheblich verringerte Schülerzahl einzusparenden Klassen und Schulgebäude nennt das Gutachten nicht.

>> Dies wird aber auch begründet und es werden die potentiell bis zum Schuljahr 2019/20 nutzbaren Ressourcen der evtl. auslaufenden Förderschulstandorte benannt und mit Kosten bewertet, S. 119. <<

- e) Beim Investitionsbedarf unterscheidet das Gutachten zwischen Klassenräumen und Differenzierungsräumen.

>> Beim Investitionsbedarf **für Räume und räumliche Ausstattung**; daneben gibt es weitere Investitionsbedarfe der Kommunen. <<

Für die Grundschulen wird festgestellt, dass für die elf zusätzlichen Räume kein Investitionsbedarf bestehe, da die betreffenden Grundschulen über ausreichend Unterrichtsräume verfügten. Bei den weiterführenden Schulen müssten an sechs Realschulen insgesamt neun Klassenräume angebaut werden, in einer Gesamtschule fehlten zwei Räume (Seite 105).

>> Korrekt. <<

Das Gutachten spricht von „notwendigen Differenzierungsräumen“ (Seite 104). Bis zu zehn Schüler könnten einen solchen Raum gemeinsam nutzen.

>> Diese Annahme wird nicht an dieser Stelle getroffen, sondern auf Seite 58 und dort begründet. <<

In 83 Schulen müssten 138 Räume umgebaut und an 31 Schulen 94 Räume neu gebaut werden (Seite 105). An Schulen mit zieldifferentem Unterricht seien entsprechende Fachräume einzurichten (Seite 110), an Schulen mit Schülern der Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung sowie Körperliche und motorische Entwicklung Therapie- und Pflegeräume.

>> Korrekt. <<

Das Gutachten nimmt hier pädagogische Wertungen vor.

>> Ja, in Ermangelung entsprechender Standards für den Gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen. Das Gutachten nimmt diese auch nicht erst an dieser Stelle vor. Die getroffenen Annahmen zur angemessenen räumlichen Ausstattung werden auf den Seiten 56-60 dargestellt, begründet und belegt. <<

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

>> Dies ist auch nicht notwendig, da Informationen zur bereits vorhandenen räumlichen Ausstattung von Schulen vorlagen und bei der Bewertung berücksichtigt wurden. Beispiel: Verfügt eine weiterführende Schule bereits über eine Lehrküche oder über eine ausreichende Anzahl an Differenzierungsräumen, so wurde für diese Schule in dieser Hinsicht auch kein Investitionsbedarf identifiziert (vgl. Abschnitt 3.3 des Gutachtens). <<

Außerdem ist je nach Art und Ausprägung der Behinderung sehr unterschiedlicher Förder- und Unterstützungsbedarf vor Ort zu leisten. Schülerinnen und Schüler mit komplexen Behinderungen benötigen z.B. ein von den Schülerinnen und Schülern mit Lern- und Entwicklungsstörungen sehr unterschiedliches Raum- und Unterstützungsangebot. So ist für Schülerinnen und Schüler mit Lern- und Entwicklungsstörungen, die ca. 70 % der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem

Förderbedarf ausmachen, in der Regel ein Raumangebot mit zusätzlichen Unterrichtsarrangements für Kleingruppen nicht zwingend.

>> Bitte Quelle angeben. Eine entsprechende Äußerung aus den entsprechenden Fachdisziplinen und insbesondere der Psychologie und der Sonderpädagogik ist uns nicht bekannt. <<

Es gehört zum Auftrag der allgemeinen Schulen, durch individuelle Förderung und innere Differenzierung die Lernausgangslagen der Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen und deren Kompetenzen zu fördern.

Dass innovative Schulbauten die pädagogische Arbeit in heterogenen Lerngruppen positiv beeinflussen können, ist pädagogisch nachvollziehbar, aber nicht zwingend und auch nicht durch Inklusion bedingt oder ausschließlich für inklusive Settings hilfreich.

>> Das Gutachten geht nicht von „innovativen Schulbauten“ aus, im Gegenteil. An jeder einzelnen Schule vorhandene Räume werden in der Simulation vollständig ausgenutzt, ohne dass geprüft werden konnte, ob ein Umbau zu einem Differenzierungsraum bautechnisch möglich ist. Insofern handelt es sich auch bei der Schätzung der kommunalen Mehrkosten für die räumliche Ausstattung um sehr vorsichtige Schätzungen. <<

Bei Schülerinnen und Schülern mit komplexen Behinderungen ist der sächliche Unterstützungsbedarf individuell zu prüfen, wie z.B. bei hohem persönlichen Assistenzbedarf im medizinischen Bereich.

>> Dann sollten entsprechende Zahlen vorgelegt werden, aus denen konkrete Zahlen zu den individuellen Bedarfen von Kindern und Jugendlichen mit komplexen Behinderungen hervorgehen. <<

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

Es können frei werdende Förderschulgebäude oder Teile davon der kommunalen Infrastruktur und dort einer anderen Nutzung zugeführt werden.

>> Aber erst mittel- bis langfristig und nicht in der veranschlagten Zeitschiene, siehe dazu Gutachten S. 119, 154-155 und S.

59-60 <<

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

>> Diese „erweiterte Reformvariante“ definiert einen höheren Standard als die anderen Varianten. Inwiefern diese Variante unrealistisch ist bzw. sein sollte, wäre mit Fachwissenschaftlern zu klären. In jedem Fall wird sie von der Landesregierung nicht angestrebt. <<

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

>> Die Bildung von Schwerpunktschulen wird nicht berücksichtigt, zur Begründung vgl. Seite 45-46 des Gutachtens. Selbst wenn Schwerpunktschulen gebildet würden, so ist auch deren angemessene sächliche, räumliche und personelle Ausstattung zu gewährleisten, wodurch den Kommunen zusätzliche finanzielle Belastungen entstehen. Wenn Schwerpunktschulen nicht die neuen Förderschulen sein sollen, müssen Schülerinnen und Schüler mit und ohne Förderbedarf wohnortnah gemeinsam unterrichtet werden. Daher können Förderschulen nicht kostenneutral durch Schwerpunktschulen ersetzt werden. (Vgl. hierzu ausführlicher Gutachten S. 45-46).<<

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

>> Diese bereits vorhandene Ausstattung wurde bei der Schätzung der kommunalen Mehrkosten berücksichtigt. Für bereits entsprechend ausgestattete Schulen wird kein Investitionsbedarf identifiziert (siehe oben unter e)). <<

Zudem setzt das 9. Schulrechtsänderungsgesetz gerade keine Standards für die Ausstattung von Schulen, was aber Voraus-

setzung für jeden konnexitätsrechtlichen Anspruch der Kommunen wäre.

>> Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand des Gutachtens. <<

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

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

>> Nach derzeitigem Kenntnisstand gilt dies aber nur für Neubauten. Es verdeutlicht aber, dass auch die Landesregierung der Auffassung ist, dass der Herstellung von Barrierefreiheit (die dennoch im Hinblick auf die einzelnen Förderbedarfe genauer zu definieren wäre) besondere Bedeutung zukommt. <<

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

>> Falsch. Bis zum Schuljahr 2019/20 nehmen nach der Simulation 34 Grundschulen in Essen Kinder mit Förderbedarf im Bereich der Körperlichen und motorischen Entwicklung auf, die nicht barrierefrei ausgestattet sind. Wie im Gutachten mehrfach erläutert, wird der Investitionsbedarf bis zum Schuljahr 2019/20 dargestellt, d.h. es werden auch Aufnahmen von Schülern in den dazwischen liegenden Schuljahren berücksichtigt. Für Grundschulen, die bereits ein barrierefrei zugängliches Schul-

gebäude haben, wird kein Investitionsbedarf festgestellt. <<

Die Ausführungen der Gutachterinnen und des Gutachters stehen exemplarisch für deren Ansatz, fast jede Schule barrierefrei einzurichten.

Seite 16 von 18

>> Falsch. Investitionsbedarfe im Hinblick auf die barrierefreie Ausstattung und Zugänglichkeit der Schulen wird nur festgestellt für Schulen, die noch nicht über diese Ausstattung verfügen und zusätzlich oder erstmalig Schüler mit dem entsprechenden Förderbedarf aufnehmen. <<

Zu erwarten ist, dass Schülerinnen und Schüler mit komplexen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfen in Schwerpunktschulen unterrichtet werden, wie sie der Gesetzentwurf der Landesregierung vorsieht.

>> Die Landesregierung möge bitte erläutern, was sie unter einem komplexen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf ist.

Zu Schwerpunktschulen: siehe oben <<

Diese können am besten den personellen und sächlichen Anforderungen gerecht werden, die für eine qualitativ hochwertige Wahrnehmung des schulischen Bildungsauftrags notwendig sind.

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

>> Siehe oben. An dieser Stelle sei auf die im Gutachten erläuterte Problematik der „Zeitschiene“ für die mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz intendierte Zunahme der Inklusion hingewiesen. Von der zeitlichen Planung hängt es maßgeblich ab, ob und in welchem Umfang an Förderschulen freiwerdende Ressourcen für den Gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen eingesetzt werden. <<

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

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

Die für Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Sehen behaupteten Kosten von 5.000 Euro pro Schülerin oder Schüler sind eine pauschale, im Gutachten nicht begründete Setzung.

>> Begründung findet sich auf S. 49-50; verwendet als Annahme wurde die Untergrenze der entsprechenden Ausgaben in einzelnen nordrhein-westfälischen Kommunen. <<

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Sehen ist so niedrig, dass sich weder eine verlässliche Prognose der Schülerzahl noch eine davon abgeleitete Kostenermittlung ableiten lassen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler fällt sie nicht ins Gewicht.

>> Es ist unplausibel, warum hier ein Zusammenhang zur Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler hergestellt wird. Für die Investitionsbedarfe in jedem einzelnen Fall ist die Gesamtzahl der Schüler irrelevant.

Im Schuljahr 2011/12 haben in Nordrhein-Westfalen 2.164 Schülerinnen und Schüler in der Primarstufe und der Sekundarstufe I einen Förderbedarf im Bereich Sehen. Diese Gruppe als quantitativ unbedeutend einzustufen und damit ihre spezifischen Bedarfe in Abrede zu stellen, ist unverständlich. <<

- h) Für die Ganztagsbetreuung wird ebenfalls ein Mehrbedarf prognostiziert, ohne dass nachvollziehbar ist, auf welchen Annahmen die Schätzung beruht (Seiten 113 bis 115).

>> Falsch. Ausführliche Begründung findet sich auf den Seiten 60-63 des Gutachtens. Inhaltlich: Siehe auch oben zu B.4.ff) <<

Hinzuweisen ist darauf, dass der Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes keine Regelungen zur Ganztagsbetreuung vorsieht. Wie bereits oben unter 4 e) ff) festgestellt, werden von den Förderschulen in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise allein Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung in der Regel als Ganztagschulen geführt. Es ist daher methodisch unzulässig, die Ganztagsbetreuung für sämtliche Förderschwerpunkte auszuweisen.

>> Siehe auch oben zu B.4.ff) <<

- i) Das Gutachten sieht einen zusätzlichen Bedarf an Schulpsychologen und Schulsozialarbeitern (Seite 116). Recherchen bei den Kommunen hätten ergeben, dass die Einbindung dieses Personals für unabdingbar erachtet werde (Seite 64).

>> Korrekt. <<

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

Seite 17 von 18

>> Das ist richtig, da die Landesregierung im Gesetzentwurf keine Angaben zu pädagogischen, sächlichen und räumlichen Standards macht. Allerdings sollte dann die Landesregierung ihre Vorstellungen dazu äußern, wie die auf den Seiten 64-65 des Gutachtens anfallenden, zusätzlichen Aufgaben an den Schulen bewältigt werden sollen. <<

- j) Bei der Schülerbeförderung werden nach dem Urteil der Gutachter die Kosten der Stadt Essen als Schulträger sinken (Seite 116 f.).

>> Korrekt. <<

- k) Das Gutachten nennt Mehrkosten für Integrationshilfen bei den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung sowie Körperliche und motorische Entwicklung (Seite 117 f.).

>> Korrekt. <<

Diese sind jedoch keine Schulkosten im Sinne des Schulgesetzes; siehe dazu Kapitel F der Allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung.

>> Das Gutachten schätzt Mehrkosten auf kommunaler Ebene und betrachtet dabei sowohl Kosten des Schulträgers als auch des Jugend- und Sozialhilfeträgers. <<

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

- a) Bei der Analyse für den Kreis Borken folgt das Gutachten dem Vorgehen im Fall der Stadt Essen. Es beschränkt sich aber weitgehend auf den Grundschulbereich, weil sich das Schulan-

gebot in der Sekundarstufe I im Kreis Borken in den kommenden Jahren stark verändern wird.

>> Korrekt. <<

- b) Für den Kreis Borken stellt das Gutachten fest, dass im vergangenen Schuljahr 903 der insgesamt 15.846 Schülerinnen und Schüler der Primarstufe einen sonderpädagogischen Förderbedarf hatten. An Förderschulen werden davon 557 Schülerinnen und Schüler unterrichtet. Gemeinsamer Unterricht findet an 54 der 64 Grundschulen statt (Seite 124). Die Integrationsquote ist 40,71 % (Seite 126).

>> Korrekt. Anm.: Die Inklusionsquote (40,71%) bezieht sich auf die Referenzstichprobe. <<

- c) Für das Schuljahr 2019/2020 prognostiziert das Gutachten einen Rückgang der Schülerzahl in der Primarstufe auf rd. 13.400 (Seite 130). Dieser wird nach den Berechnungen des Gutachtens nicht durch den Anstieg der Integrationsquote ausgeglichen. Vor diesem Hintergrund kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass bei der „Basisvariante“ keine zusätzlichen Klassenräume erforderlich sind (Seite 133 und Tabelle 60).

>> Diese Bewertung lässt vollkommen außer Acht, dass die demografische Entlastung im Kreis Borken nicht realisiert werden kann. <<

- d) Das Gutachten spricht von „benötigten Differenzierungsräumen“ (Seite 140) für bis zu zehn Schüler pro Raum. In 29 Schulen müssten 35 Räume umgebaut und an 12 Schulen 16 Räume neu gebaut werden (Seite 105).

>> Quellenangabe falsch; die Angaben finden sich auf Seite 141 und in Tabelle 65 <<

An Schulen, die Schüler mit Förderbedarf Geistige Entwicklung und/oder Schüler mit Förderbedarf Körperliche und motorische Entwicklung aufnehmen, seien Therapie- und Pflegeräume einzurichten (Seite 143). Hierzu wird auf die Ausführungen dieser Stellungnahme unter 5. e) verwiesen.

>> Siehe hierzu B.5.e)

Zu beachten ist, dass sich die Aussagen zu c) und d) lediglich auf die Basisvariante beziehen und die Reformvarianten auch für den Kreis Borken (wie auch für die Stadt Essen) nicht von

der Landesregierung kommentiert werden. <<

- e) Auch die weiteren, bereits für die Stadt Essen ermittelten Kostenblöcke kehren in der Analyse für den Kreis Borken wieder. Bei den Schülerfahrkosten ergibt sich nach der Berechnung des Gutachtens für die 17 Gemeinden ein Mehraufwand von insgesamt 13.045 Euro.

>> Hier sollte ergänzt werden: im Schuljahr 2019/20; denn es handelt sich um laufende Kosten, die jährlich anfallen (hier: im Schuljahr 2019/20). <<

Er beruht im Wesentlichen darauf, dass die Kostenträgerschaft von den Trägern der Förderschulen (Kreis, Landschaftsverband, andere kreisangehörige Gemeinde) auf die kreisangehörigen Gemeinden übergeht, sobald die Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung allgemeine Schulen am Wohnort statt auswärtige Förderschulen besuchen.

>> Falsch. Es handelt sich um die anfallenden Mehrkosten aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie des Kreises Borken. Die Verschiebungen zwischen Kostenträgern sind ein anderer Punkt. Nur drei kreisangehörige Städte, die Träger von Förderschulen sind, erfahren (im Schuljahr 2019/20) eine Entlastung bei den Schülerbeförderungskosten. Auf alle anderen Städte und Gemeinden kommen zusätzliche Belastungen zu (vgl. Tabelle 73 auf Seite 152 des Gutachtens). <<

Die geringfügig steigenden Kosten der kreisangehörigen Gemeinden gehen also mit weniger Kosten der Kreises und des Landschaftsverbands einher; diese Gebietskörperschaften werden wiederum durch Umlagen der Gemeinden finanziert.

>> Die Finanzierung der kommunalen Mehrkosten ist nicht Gegenstand des Gutachtens. <<

Ministerium für
Schule und Weiterbildung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, 40190 Düsseldorf

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

5. September 2013
Seite 1 von 11

Aktenzeichen:
221-2.02.02.09-104066/13
bei Antwort bitte angeben

Auskunft erteilt:
Frau Rausch

Telefon 0211 5867-3240
Telefax 0211 5867-3668
esther.rausch@msw.nrw.de

Gesetzentwurf der Landesregierung "Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) - LT-Drs. 16/2432
Anhörung im Landtag am 5. und 6. Juni 2013

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, *lieber Herr Große Brömer,*

im Rahmen der Anhörung zum o.g. Gesetzentwurf wurden zahlreiche Fragen zu den Begleitmaßnahmen und zu den Kostenfolgen des Gesetzes gestellt. Es ging dabei sowohl um die Kosten für den Landeshaushalt als auch um die Frage der Konnexität des Gesetzentwurfs. Zu beiden Themenkreisen hat sich die Landesregierung bereits in ihrem Gesetzentwurf geäußert. Zur Information des Ausschusses darf ich nochmals für die Landesregierung zusammenfassend Stellung nehmen:

A. Entwicklung der Inklusionsquote

Im Anschluss an den Beschluss des Landtags vom 1. Dezember 2010 wurde die Schulaufsicht durch eine Änderung der Verwaltungsvorschrift zu § 37 der AO-SF aufgefordert, dem Elternwunsch nach einem Platz im Gemeinsamen Unterricht mit Zustimmung des Schulträgers - wann immer möglich - nachzukommen. Seither ist die Inklusionsquote deutlich angestiegen:

	Schuljahr 2010/11	Schuljahr 2011/12	Schuljahr 2012/2013
Primarstufe	24,9 Prozent	28,5 Prozent	33,6 Prozent

Anschrift:
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf
Telefon 0211 5867-40
Telefax 0211 5867-3220
poststelle@msw.nrw.de
www.schulministerium.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
S-Bahnen S 8, S 11, S 28
(Völklinger Straße)
Rheinbahn Linien 704, 709
(Georg-Schulhoff-Platz)

Sekundarstufe I	11,9 Prozent	14,0 Prozent	18,4 Prozent
zusammen	16,7 Prozent	19,8 Prozent	24,6 Prozent

Daten beziehen sich auf öffentliche und private Schulen

B. Begleitende Maßnahmen der Landesregierung zum Ausbau des Gemeinsamen Lernens

1. Zusätzliche Stellen für den Ausbau des Gemeinsamen Lernens

Mit ihrem Beschluss über den Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes hat die Landesregierung zugleich entschieden, für den Ausbau des Gemeinsamen Lernens ausgehend vom Schuljahr 2012/2013 bis 2017/2018 weitere 2.000 Stellen zur Verfügung zu stellen (1.800 Stellen für den Mehrbedarf bis 2017 gegenüber dem Haushalt 2012 sowie 200 Stellen für ein Unterstützungsbudget für die Schulen im Transformationsprozess). Die Entwicklung der Lehrerstellenzahl, die seit dem Schuljahr 2010/2011 für das Gemeinsame Lernen investiert werden, stellt sich damit auf der Basis der dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz zugrunde liegenden Prognose wie folgt dar:

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2017/2018
Lehrerstellen	532	975	1215	3215

Dies bedeutet gegenüber dem Schuljahr 2010/2011, dass innerhalb von sieben Jahren 2.683 zusätzliche Lehrerstellen zur Unterstützung der Inklusion bereitgestellt würden. Dies entspricht einer Investition des Landes von insgesamt rund **134 Mio. €**.

2. Maßnahmen zur Deckung des Lehrkräftebedarfs

Da derzeit nicht genügend grundständig ausgebildete Lehrkräfte für sonderpädagogische Förderung zur Verfügung stehen, hat die Landesregierung folgende Maßnahmen beschlossen und auf den Weg gebracht:

Beginnend mit dem Wintersemester 2013/2014 werden in den kommenden fünf Jahren bis zu 2.300 zusätzliche Studienplätze für das Lehramt für sonderpädagogische Förderung geschaffen.

→ Gesamtvolumen der Maßnahme: **70 Mio. €**

Zur Überbrückung - bis wieder ausreichend grundständig ausgebildete Lehrkräfte zur Verfügung stehen - wurde eine 18-monatige berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahme entwickelt, mit der in zehn Durchgängen von 2013 - 2018 insgesamt bis zu 2.500 Lehrerinnen und Lehrer mit einem Lehramt für all-

gemeine Schulen das Lehramt für sonderpädagogische Förderung erwerben können.

→ Kosten für den gesamten Zeitraum: **11,9 Mio. €**

3. Inklusionskoordinatoren in allen 53 Schulämtern

Mit dem Schuljahr 2011/2012 wurde jedem Schulamt eine Lehrerstelle zur Verfügung gestellt, u.a. um die Schulaufsicht bei ihrem Auftrag, in Abstimmung mit den Schulträgern den Elternwillen umzusetzen, zu unterstützen (*Hinweis: Diese Kosten sind bereits in Nr. 1 enthalten.*). Außerdem erhielten die 49 Regionalen Bildungsnetzwerke und die Schulverwaltungsämter der vier Regionen ohne Bildungsnetzwerke im Jahr 2011 Sachmittel in Höhe von **12.500 €** und 2012 **15.000 €** aus dem seit 2011 im Einzelplan 05 eingerichteten sogenannten Inklusionsfonds.

4. Lehrerfortbildung

Aus allen für die Fortbildung zuständigen 53 Kompetenzteams wurden seit Herbst 2011 Moderatorinnen und Moderatoren durch Wissenschaftler der Universitäten Köln und Oldenburg qualifiziert. Inzwischen sind dabei rund 300 Moderatorinnen und Moderatoren eingebunden.

→ Kosten der Maßnahme bisher: rd. **2,1 Mio. €**

Zum Schuljahr 2013/2014 werden die Freistellungen der Moderatorinnen und Moderatoren zur Intensivierung der Fortbildung erhöht.

→ Kosten: weitere 24 Stellen (= ca. **1,2 Mio. €**)

Hinweis: Diese Kosten sind bereits in Nr. 1 enthalten.

>> Bezogen auf die zusätzlich bereitgestellten Lehrkräfte führt die Aussage des Landes auf der Basis seiner Stellungnahme dazu, dass die zusätzlichen Lehrkräfte ausschließlich zur Erhöhung der Zusatzstunden für die sonderpädagogische Förderung der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf und nicht zur allgemeinen Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation und damit zur Verringerung von Klassenfrequenzen eingesetzt werden dürfen. Dies bedeutet, dass die zusätzlichen Stellen auch nur mit Sonderpädagogen oder entsprechend fortgebildeten Lehrkräften besetzt werden dürfen. Dies halten wir aber nicht für pädagogisch sinnvoll und – so sind andere Formulierungen in der Begründung der Landesregierung zu lesen – wohl auch nicht gemeint. Insofern wären hier weitere Präzisierungen wünschenswert. <<

C. Zur Frage der Konnexität des Gesetzenwurfs

1. Rechtslage

- Das Gesetz überträgt den Kommunen bei der Inklusion keine neue Aufgabe. In Nordrhein-Westfalen besteht eine langjährige, auch rechtlich verankerte Tradition Gemeinsamen Lernens von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung. Bereits auf der Grundlage des derzeit geltenden Rechts ist die Inklusionsquote in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Dieser Trend würde sich aufgrund des verfassungsrechtlich geschützten Elternwillens unabhängig von der geplanten gesetzlichen Regelung fortsetzen.
- Es gehört zur verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung, dass allein die Schulträger über die Errichtung und Auflösung ihrer Schulen entscheiden.
- Die Zustimmungsvorbehalte - sowohl zur Einrichtung des Gemeinsamen Lernens als auch bei der Aufnahme in jedem Einzelfall - garantieren, seit jeher und unverändert, dass die Gemeinden keine Leistungen erbringen müssen, die mit einem unververtretbaren Aufwand verbunden sind.

Seite 4 von 11

>> Wenn sich eigentlich gegenüber der bisherigen Situation sonderpädagogischer Förderung durch den Gesetzentwurf nichts ändert, dann stellt sich die Frage, weshalb die Landesregierung den Gesetzentwurf überhaupt eingebracht hat. In welchem Verhältnis stehen zukünftig der Zustimmungsvorbehalt und das Elternwahlrecht zueinander? <<

- Die im Jahr 1994 beschlossenen "Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland" und die ebenfalls 1994 vorgenommene Ergänzung des Artikels 3 Grundgesetz (GG) um das Benachteiligungsverbot des Absatzes 3 Satz 2 mündeten bereits 1995 in das Gesetz zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung (GV. NW. S. 376), in dem die Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit der unterschiedlichen Förderorte verankert wurde. Seitdem ist der Zugang zur allgemeinen Schule für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung rechtlich möglich. Diese Entwicklung wurde mit dem Schulgesetz des Landes vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 102) fortgesetzt. Gemeinsames Lernen ist heute in § 20 SchulG inhaltlich verankert. Dessen Absatz 1 stellt die allgemeinen Schulen als Orte der sonderpädagogischen Förderung an die erste Stelle.

>> Es stellt sich die Frage, warum es dann überhaupt not-

wendig ist, den Elternwillen zu stärken? Wie erklärt sich die Landesregierung vor diesem Hintergrund die enorme regionale Variation im Ausbau des Gemeinsamen Unterrichts? <<

- Die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung erhöht sich durch das neue Gesetz nicht: das Einschulungsalter, die Organisation der Schuleingangsphase und die Schulverweildauer bleiben unverändert.

>> Für die Unterrichtung an Förderschulen finden sich u.a. folgende Regelungen:

„Im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung werden die Klassen 1 und 2 als Schuleingangsphase geführt. Sie können in einem Jahr, in zwei Jahren oder in drei Jahren durchlaufen werden.“ (§ 2 Abs. 2 Ausbildungsordnung gemäß § 52 SchulG – AO-SF)

„In den Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung gliedert sich der elfjährige Bildungsgang in die auf zwei Jahre angelegte Vorstufe und in die auf jeweils drei Jahre angelegte Unterstufe, Mittelstufe und Oberstufe.“ (§ 2 Abs. 4 Ausbildungsordnung gemäß § 52 SchulG – AO-SF)

Es wäre hilfreich, wenn sich die Landesregierung dazu äußern würde, ob und wie die mögliche fünfjährige Verweildauer in der Primarstufe für spezifische Förderbedarfe berücksichtigt werden soll und wie sich die Beschulung von Schülern mit Förderbedarf an Gymnasien (auch an solchen, die in 8 Jahren zum Abitur führen) darstellen soll. <<

- 70 Prozent der Schülerschaft mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung entfallen auf die Lern- und Entwicklungsstörungen. Für diesen Personenkreis ist nicht erkennbar, dass sich der kommunale Aufwand ändert, wenn der Förderort wechselt.

>> Falsch. Das Gutachten der kommunalen Spitzenverbände zeigt deutlich auf, dass den kommunalen Schulträgern durch dezentrale Beschulung erhebliche zusätzliche Kosten entstehen a) durch die Zunahme der Schüler an allgemeinbildenden Schulen insgesamt (zusätzlicher Raumbedarf durch zusätzlich zu bildende Klassen) und b) durch die spezifischen Bedarfe der Schüler, die sich aus ihrem Förderbedarf ergeben. Hierzu zählt nicht nur die Schaffung von Barrierefreiheit, sondern u.a. auch der Bedarf der Schüler mit Lern- und Entwicklungsstörungen an Ruhe- und Differenzierungsräumen und Assistenzpersonal. c) durch die „Doppelzählung“ von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischer

gischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen (als Neuregelung durch den Schulgesetzentwurf). <<

- Für die verbleibenden 30 Prozent der Schülerschaft mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung werden die Eltern voraussichtlich die Förderschulen weiterhin stark nachfragen, auch wenn deren Inklusionsquote in den letzten Jahren gestiegen ist. Dem trägt der Entwurf der Mindestgrößenverordnung Rechnung. Sie gewährleistet den Bestand aller Förderschulen außerhalb der Lern- und Entwicklungsstörungen.

>> Die Aussage, dass die Mindestgrößenverordnung den Bestand der Förderschulen mit Schwerpunkten außerhalb der Lern- und Entwicklungsstörungen sichert, sollte durch eine entsprechende schulspezifische Prognose der erwarteten Schülerzahlen belegt werden.

Die Landesregierung erkennt an, dass die Schulträger weiterhin Doppelstrukturen vorhalten müssen, um dem Elternwillen gerecht werden zu können. Dann sollten aber auch die hieraus resultierenden finanziellen Doppelbelastungen der kommunalen Schulträger anerkannt werden. <<

- Durch Schwerpunktschulen können Schulträger den personellen und sächlichen Anforderungen einer Beschulung der zahlenmäßig kleinen Gruppe der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in den Förderschwerpunkten außerhalb der Lern- und Entwicklungsstörungen gerecht werden.

Seite 5 von 11

>> Selbst wenn Schwerpunktschulen gebildet würden, so ist auch deren angemessene sächliche, räumliche und personelle Ausstattung zu gewährleisten, wodurch den Kommunen zusätzliche finanzielle Belastungen entstehen. Wenn Schwerpunktschulen nicht die neuen Förderschulen sein sollen, müssen Schülerinnen und Schüler mit und ohne Förderbedarf wohnortnah gemeinsam unterrichtet werden. Daher können Förderschulen nicht kostenneutral durch Schwerpunktschulen ersetzt werden. <<

- Ansprüche der betroffenen Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen gegen die Kommunen nach den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuches und ihre Ansprüche auf individuelle Hilfsmittel gegenüber Krankenversicherungen bestehen unabhängig vom Förderort und fallen nicht in die konnexitätsrechtliche Finanzierungsverantwortung des

Landes.

>> Die Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand des Gutachtens. <<

- Der Gesetzentwurf setzt keine Standards für die Ausstattung von Schulen und für das Assistenzpersonal. Der Erlass des Ministeriums „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemein bildende Schulen und Förderschulen“ aus dem Jahr 1995 lief auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände zum 31.12.2011 aus.

>> Bedeutet die Aussage der Landesregierung, dass sie keine Standards für die Umsetzung der Inklusion setzt, dass Sie auch der Meinung ist, dass keine Standards erforderlich sind und unter den gegenwärtigen Bedingungen an den allgemeinen Schulen Inklusion zu verwirklichen ist?

Schon heute sind die Bedingungen an den Schulen NRWs eher unterdurchschnittlich. Würde zu den bestehenden Bedingungen Inklusion ohne entsprechende noch zu definierende Standards umgesetzt, könnte das zu einer Verschlechterung der Lernbedingungen für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Förderbedarf führen. Wir möchten in diesem Zusammenhang beispielsweise darauf hinweisen, dass Nordrhein-Westfalen nach der aktuellen KMK-Statistik 2011 in der Grundschule mit 23,2 Schülern je Klasse (Bundesdurchschnitt 21,0) und 1,30 erteilten Unterrichtsstunden je Schüler (Bundesdurchschnitt 1,41) die schlechtesten Werte im Ländervergleich aufweist. <<

- Autonome Entscheidungen Dritter (Eltern und Schulentwicklungsplanern) können dem Land nicht zugerechnet werden.
>> Rechtliche Bewertungen sind nicht Gegenstand des Gutachtens. <<

2. Kostenblöcke

Nach § 79 SchulG und seinen Vorläufervorschriften sind die Schulträger seit jeher 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. Dies bleibt unverändert.

§ 1 Absatz 1 SchulG schreibt bereits seit 2006 die individuelle Förderung fest. Soweit es Schulträger versäumt haben sollten, bei der Ausstattung von Schulen die hierfür notwendigen Maßnahmen zu treffen, können sie dies nunmehr nicht als einen von der Inklusion ausgelösten Kostenfaktor geltend machen.

Steigende Schülerzahlen in Wachstumsregionen mögen den Ausbau von Schulen erfordern, stehen aber nicht im Zusammenhang mit der Inklusion, auch nicht notwendige bauliche Sanierungen von Schulen. Der zu erwartende Anstieg der Schülerzahl an allgemeinen Schulen durch die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung fallen im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl kaum ins Gewicht. Dies gilt umso mehr, als die Schulträger Schwerpunktschulen bestimmen können.

>> Dies ist nicht richtig. Das Gutachten der KSV hat eindeutig gezeigt, dass durch die zunehmende Inklusion die Zahl der Schüler an allgemeinen Schulen erheblich zunimmt und zunehmen muss, wenn die Inklusion von Schülern mit Förderbedarf, deren Zahl nicht rückläufig ist, umgesetzt werden soll. Erheblich auch deshalb, weil a) Kommunen, die einen Schülerrückgang erwarten, diese demografische Entlastung nicht mehr realisieren können und b) Kommunen, die keinen Schülerrückgang mehr erwarten, die demografische Entlastung erst gar nicht für die Umsetzung der Inklusion einsetzen könnten. Nicht zuletzt für diese Kommunen, die ihr Schulsystem in den vergangenen Jahren an die gesunkenen Schülerzahlen angepasst und Schulen geschlossen haben, steht also der notwendige Ausbau von Schulen sehr wohl im Zusammenhang mit der Inklusion. <<

Selbst im Gutachten der Kommunalen Spitzenverbände zu den möglichen kommunalen Folgekosten der Inklusion im Schulbereich heißt es zum Anstieg der Schülerzahl an allgemeinen Schulen, im Jahr 2017 werde eine Schülerin oder ein Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf dort auf 22 bis 23 Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf kommen und damit im Durchschnitt ein Schüler je Klasse. Diese Prognose basiert zudem auf einer Inklusionsquote, die aus der Sicht der Landesregierung unrealistisch hoch ist.

Seite 6 von 11

>> Die letzte Aussage ist falsch. Hierzu wird auf die Ausführungen zu den nicht eindeutigen Aussagen im Gesetzentwurf und auf die Erläuterungen zu den tatsächlich im Gutachten simulierten Inklusionsquoten unter Punkt B.1.c) in der Vorlage 16/1090 verwiesen. <<

Auf der Basis der Zahlen aus dem vom Statistischen Bundesamt im Dezember 2012 herausgegebenen Bildungsfinanzbericht, Seite 119 (<https://www.destatis.de/DE/Publikationen>). wird in NRW eine Lastenverschiebung von den Kommunen zum Land erkennbar: Während das Land NRW (zusammen mit dem Bund) von 1995 bis 2009 einen Ausgabenaufwuchs für Schulen von ca. 2,4 Mrd. Euro oder 34 Prozent hatte, wuchsen die Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen für Schulen nur um rd. 0,07 Mrd. Euro oder rund 3 Prozent.

>> Die Daten des Statistischen Bundesamtes belegen die finanziellen Engpässe und die fehlenden Mittel der Kommunen, um die Schulen sachgerecht auszustatten. Dies ist nicht zuletzt der Hintergrund, weshalb die Kommunen sich gegen weitere Belastungen ohne Belastungsausgleich wehren. <<

- **Ausstattung von Schulen**

Es ist zur Umsetzung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes nicht erforderlich, sämtliche Schulen so auszustatten, dass sie allen denkbaren individuellen Bedürfnissen von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen gerecht werden.

Angesichts der vielen bereits existierenden Schulen mit Gemeinsamem Lernen, die alle die notwendige sächliche Ausstattung haben müssen, verfügen die Kommunen bereits über viele entsprechend ausgestattete Schulen.

>> Es wäre hilfreich, dies mit Zahlen zu belegen. <<

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Schwerpunktschulen erlauben den Schulträgern zusätzlich die Konzentration auf bestimmte - zum Teil schon existierende - Standorte. Das Land macht weder für den Schulbereich im Allgemeinen noch speziell mit Blick auf den Ausbau des Gemeinsamen Lernens auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem verbindliche Vorgaben zur Größe, zur baulichen Beschaffenheit oder zur Ausstattung von Schulen. In der Anhörung des Landtages wurde dies mehrfach mit dem Vorwurf kritisiert, das Land entziehe sich seiner Verantwortung. Demgegenüber ist festzustellen: solche Standards wären ein Novum. Der Erlass zu den Grundsätzen zur Aufstellung von Raumprogrammen in Schulen - der übrigens nie verbindliche Standards regelte, sondern ausdrücklich als Orientierungshilfe gedacht war - ist zum 31.12.2011 ausgelaufen und auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände nicht

verlängert worden.

Darüber hinaus wird bei Schülerinnen und Schülern mit Lern- und Entwicklungsstörungen - wenn überhaupt - nur in Einzelfällen hier mit zusätzlichen Kosten im Bereich der kommunalen Zuständigkeit zu rechnen sein. Ihr Bedarf an klassischer Barrierefreiheit, zum Beispiel an Raumbedarf oder Ausstattung (etwa Sanitär-, Therapieräume und Ähnliches) sowie an innerer und äußerer Differenzierung unterscheidet sich nicht nennenswert von dem gleichaltriger Mitschülerinnen und Mitschüler, die ebenfalls Recht auf individuelle Förderung haben, das seit dem 2. Schulrechtsänderungsgesetz (2006) in § 1 Absatz 1 SchulG verankert ist.

Seite 7 von 11

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

Auch die möglicherweise notwendige Anwesenheit von Assistenzpersonal in Regelklassen führt nicht zu einem erhöhten Raumbedarf. Nicht zuletzt das vom Landschaftsverband Rheinland beauftragte Gutachten von Professor Lelgemann vom Juni 2012 (Qualitätsbedingungen schulischer Inklusion für Kinder und Jugendliche mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung) hat nachgewiesen, dass es aus pädagogischer Sicht nicht sinnvoll ist, wenn zu viele Erwachsene in einem Klassenraum anwesend sind. Deshalb spricht vieles dafür, die Sozialhilfeansprüche der einzelnen Schülerinnen und Schüler mit Behinderung in einer Assistenzkraft zusammenzuführen, zu „poolen“, um so verantwortlich mit den finanziellen Ressourcen der Kommunen umzugehen und zugleich ein pädagogisch wünschenswertes Ergebnis zu erreichen. Davon machen Kommunen in zunehmendem Maße Gebrauch.

Individuell angepasstes Mobiliar und individuell erforderliche Hilfsmittel (wie z. B. Braille fähiges Notebook, spezielle Schülersoftware, Mikroportanlage) sind unabhängig vom Förderort von der Krankenversicherung (und nicht von den Schulträgern) zu tragen, wenn sie zur Erfüllung der Schulpflicht erforderlich sind und belasten die kommunalen Haus-

halte nicht.

<< Dieser Punkt bedarf einer eingehenden rechtlichen Kommentierung. >>

- **Schülerfahrkosten**

Die Übernahme von Schülerfahrkosten gehört zu den sächlichen Voraussetzungen der Inklusion und fällt damit unter den Zustimmungsvorbehalt der Kommunen.

Die Schulträger sind - auch für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung - nicht zur Durchführung des Schülertransports, sondern zur Erstattung der Kosten verpflichtet, die für die wirtschaftlichste Beförderung notwendig entstehen.

>> Irrelevant für die Abschätzung der kommunalen Mehrkosten. <<

Der Großteil der betroffenen Schülerschaft (Schülerinnen und Schüler mit Lern- und Entwicklungsstörungen) ist nicht auf Schülerspezialverkehr angewiesen. Für diese Schülerklientel kommt Schülerspezialverkehr nur dann in Betracht, wenn die Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs weder zumutbar noch wirtschaftlich ist, sofern die Länge des Schulwegs überhaupt zu einem Anspruch auf Schülerfahrkosten führt.

Seite 8 von 11

>> Es wäre hilfreich, wenn diese Behauptung durch entsprechende Zahlen belegt würde. Unser Gutachten liefert deutliche Hinweise darauf, dass auch Schüler mit Lern- und Entwicklungsstörungen in erheblichem Umfang Schülerspezialverkehr in Anspruch nehmen bzw. ihnen ein solcher Anspruch attestiert wird (Gutachten S. 50-53). <<

In einer Gesamtschau werden die Schülerfahrkosten eher sinken, weil sich aufgrund der Inklusion die Zahl der Förderorte erhöht. Das Netz in Frage kommender Schulen wird dichter und das Schulangebot damit wohnortnäher.

Zur Frage des Wechsels vom Schulträger- zum Wohnortprinzip wird auf den Anhang verwiesen.

- **Lernmittel**

Es ist nicht erkennbar, dass die Inklusion zu nennenswerten

Mehrausgaben führt.

Die Durchschnittsbeträge für Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf sind in allen Förderschwerpunkten - mit Ausnahme des Förderschwerpunktes Sehen - unabhängig vom Förderort (allgemeine Schule oder Förderschule) identisch oder fast identisch. Lediglich in dem sehr kleinen Förderschwerpunkt Sehen (2,2 Prozent aller Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf) weichen die Durchschnittsbeträge der Förderschule nennenswert von denen der allgemeinen Schule ab.

>> Es wäre hilfreich, wenn die Landesregierung diese Aussagen mit Zahlen belegen würde. <<

Zudem stellt das Förderzentrum für die integrative Beschulung blinder und hochgradig sehbehinderter Schülerinnen und Schüler an Gymnasien den Schulträgern für jede Schülerin und jeden Schüler im Gemeinsamen Unterricht aufgrund eines Einzelerlasses aus dem Jahr 1993 pro blindem Schüler im Jahr nur 50 Euro und pro sehbehindertem Schüler nur 25 Euro für dort angefertigte Lernmittel in Rechnung. Diese Beträge liegen deutlich unter den Kosten, die dem Land für die Materialentwicklung für Blinde und Sehbehinderte entstehen.

>> Es sollte geklärt werden, dass das Land auch künftig die Kosten für die Materialentwicklung der Lernmittel und Prüfungsunterlagen für blinde und sehbehinderte Schüler trägt (unabhängig vom Förderort). <<

- **Lehrmittel**

Auch hier ist nicht erkennbar, dass die Inklusion zu Mehrkosten auf Seiten der Kommunen führt.

>> Unser Gutachten macht anhand der unterschiedlichen Zuweisungspraxis in einigen nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden deutlich, dass sehr wohl ein zusätzlicher Bedarf an Lehrmitteln besteht (Gutachten S. 49-50). <<

Die Schulen haben eigene „Pools“ für Medien und Lehrmittel. Deshalb muss nicht jede Lehrkraft für jede Lerngruppe vollständig und neu ausgestattet werden. Schulen mit eingerichtetem Angebot des Gemeinsamen Lernens sind bereits angemessen ausgestattet, weil die Einrichtung dieser Angebote nach geltendem Recht eine entsprechende sächliche

Ausstattung der Schule voraussetzt.

Im Übrigen fehlen Grunddaten zu der Frage, welche Kosten generell für Lehrmittel anfallen könnten, so dass sich der Aufwand nicht quantifizieren lässt.

Seite 9 von 11

>> Die Landesregierung sollte diese Daten liefern bzw. die Bereitstellung dieser Informationen unterstützen. <<

- **Assistenzpersonal**

Kosten von Assistenzpersonal im Zusammenhang mit Ansprüchen auf Leistungen der Pflege- und Krankenversicherung (z. B. Therapiestunden wie Krankengymnastik, Ergotherapie oder Logopädie und Krankenpflegetätigkeiten) bestehen grundsätzlich auch während des Schulbesuchs. Diese Individualansprüche gehen zulasten dieser Kostenträger und gehören nicht zu den vom Schulträger zu übernehmenden Kosten.

>> Die Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand des Gutachtens. Das Gutachten befasst sich mit kommunalen Kosten unabhängig vom Kostenträger <<

Kosten für Maßnahmen der Eingliederungshilfe (Integrationshelfer) gehen zulasten der Träger der Kinder- und Jugendhilfe oder der Träger der Sozialhilfe. Sie fallen den Kommunen ebenfalls nicht in deren Eigenschaft als Schulträger zur Last. Individualansprüche werden unabhängig vom Förderort und nicht durch eine inklusive Beschulung verursacht. Dies beweist eine Studie aus dem Jahr 2012 von Prof. Kißgen von der Universität Siegen „Schulbegleitung an Förderschulen in Nordrhein-Westfalen: Ausgangslage, Studienkonzeption und erste Ergebnisse“, die einen exponentiellen Anstieg von Integrationshelfern **in Förderschulen** nachgewiesen hat. Die Entwicklung der Zahlen im Förderschulsystem legen nahe, dass der Anstieg des Bedarfs an Integrationshelfern nicht auf der Inklusion beruht.

>> Das Gutachten verdeutlicht am Beispiel der Stadt Dortmund die Zunahme an Inanspruchnahmen von Integrationshilfen an allgemeinen Schulen im Vergleich zur Inanspruchnahme an Förderschulen. Nur diese Zunahme ist für die Bewertung der kommunalen Mehrbelastung relevant (Gutachten S. 68). <<

Auch wenn es sich bei diesen Ansprüchen nach verschiedenen Büchern des SGB um Individualansprüche handelt, so ist es doch rechtlich möglich, diese Ansprüche in einer

„Assistenzkraft“ zusammenzuführen, zu „poolen“. Davon machen Kommunen in zunehmendem Maße Gebrauch.

Die Anhörung im Landtag am 6.06.2013 hat gezeigt, dass Inklusion in einzelnen Kostenblöcken bei den Schulträgern zu weniger Kosten führen kann. Eine als Sachverständige geladene Schulamtsdirektorin hat dort Folgendes berichtet: Für den Kreis Wesel wurden in einer Koordinierungskonferenz im März 2013 die Kosten für die Jugend- und Sozialhilfe zusammengestellt. Auch hier galt, dass diese Kosten unabhängig vom schulischen Förderort anfallen, denn auch die Schülerinnen und Schüler, die die Förderschule besuchen, benötigen dennoch diese Unterstützung.

Ermittelt wurden die Kosten, die dadurch eingespart werden, dass die zielgleich zu fördernden Kinder mit einer körperlichen Behinderung eine ortsnahe Grundschule oder weiterführende Schule besuchen können und deshalb nicht auf die Internatsunterbringung in der ansonsten zuständigen Förderschule in Köln angewiesen sind. Der Landschaftsverband Rheinland als Schulträger (refinanziert über die von den Kreisen und kreisfreien Städten zu leistende Landschaftsumlage) erspart danach allein an notwendigen internatskosten ohne Fahrkosten und Schulkosten für zwanzig Schülerinnen und Schüler im Kreis Wesel jährlich 887.000 €. Bei Berücksichtigung der Kosten, die dem Sozialhilfeträger im Kreis Wesel entstehen, bleibt eine Nettokostenersparnis von 587.000 € (APr 16/261, Seite 60).

Seite 10 von 11

>> Die Konnexitätsrelevanz des Gesetzentwurfs ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

Hier handelt es sich um Frage der Finanzierung und nur indirekt um eine Frage der kommunalen Kostenersparnis. Diese Kostenersparnis der Kommune kann nur dann realisiert werden, wenn die genannte Ersparnis unmittelbar und in voller Höhe in der Umlage wirksam wird, also sich die Umlage in dieser Höhe reduziert. Ist dem so?

Auch zeigen diese Beispiele, dass es einen erheblichen Bedarf nach vollständigen Kostenabschätzungen gibt. Realistische Schätzungen bekommt man nur, wenn alle Kostenblöcke berücksichtigt werden. Und eine noch ausstehende, aber wichtige landesweite Abschätzung der Folgekosten lässt dann auch die Darstellung der finanziellen Verflechtungen zwischen den Schulträgern zu. <<

Ich hoffe, meine Ausführungen können dazu dienen, wichtige Fragen

im Zusammenhang mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz zu beantworten sowie die parlamentarische Diskussion zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen

(Unterschrift)

Sylvia Löhrmann

Zu Ihrer umfassenden Information habe ich jedem der beiliegenden 60 Exemplare meines Schreibens an Sie einen Überdruck meines Berichts an den Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik beigelegt.

Anhang: Wechsel vom Schulträger- zum Wohnortprinzip?

Seite 11 von 11

Ein Wechsel vom Schulträger- zum Wohnortprinzip bei den Schülerfahrkosten wäre eine Änderung des bisherigen Systems der Schullastenverteilung nach §§ 92 ff SchulG, das die Trägerschaft für Schulkosten zwischen dem Land und den Schulträgern aufteilt. Bei Einführung eines Wohnortprinzips bei den Schülerfahrkosten würden diese als bisheriger Teil der Schulträgerkosten übergehen auf die Wohnsitzkommunen, die als zusätzlicher dritter Träger von Schulkosten gesetzlich neu zu etablieren wären.

Mit der Übernahme der Kostenträgerschaft würden auch die Prüfung des Anspruchs sowie die Festsetzung der Art und Weise der Schülerfahrkostenübernahme auf die Verwaltung der Wohnsitzgemeinde übergehen müssen. Hierdurch würden erhebliche organisatorische Probleme entstehen. So wäre die Organisation von Schülerspezialverkehr, die sich im Wesentlichen am Schulalltag der jeweiligen Schule orientieren muss, bei einer entsprechenden Verantwortlichkeit der unterschiedlichen Wohnsitzgemeinden schlimmstenfalls wirtschaftlich nicht mehr darstellbar, zumindest aber erheblich erschwert.

Bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Schulgesetz vom 15.02.2005 hatte die damalige Landesregierung von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN beabsichtigt, mit dem Instrument der Gast Schülerpauschale (§ 98 SchulG - Gesetzentwurf der Landesregierung vom 5. Mai 2004, Drucksache 13/5394) den Vorschlag einiger Kommunen aufzugreifen, einen interkommunalen Finanzausgleich für den Aufwand der Beschulung von Schülerinnen und Schülern aus Nachbarkommunen zu ermöglichen.

Die Einführung einer solchen Gast Schülerpauschale wurde aber insbesondere vom Landkreistag und vom Städte- und Gemeindebund aus grundsätzlichen Überlegungen abgelehnt. Die Gast Schülerpauschale stelle das bestehende System des kommunalen Finanzausgleichs (GFG) in Frage, weil bei einem solchen Finanztransfer die Existenzberechtigung des Schüleransatzes kaum noch plausibel zu machen wäre. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Schulgesetz im Sommer 2004 haben die Kommunalen Spitzenverbände mehrheitlich den Status quo präferiert.

Sowohl bei einem Wechsel zum Wohnortprinzip als auch bei der Einführung einer Gast Schülerpauschale wäre sorgfältig zu prüfen, ob eine Ausgleichspflicht des Landes nach dem KonnexAG entsteht.