

Auswirkungen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

1. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung

Die Aufgaben der Schulträger nach Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 Landesverfassung (LV) und § 78 SchulG bleiben unverändert, ebenso die Regelungen über die Kostenträgerschaft in §§ 92 ff. SchulG. Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung werden sich die Schulträger mit dem weiteren Ausbau inklusiver Schulangebote befassen; die Einrichtung von Angeboten des Gemeinsamen Lernens bedarf weiterhin ihrer Zustimmung.

2. Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

a) Auswirkungen nach dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG)

Der Gesetzentwurf führt nicht zu einer wesentlichen, vom Land finanziell auszugleichenden Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne des KonnexAG. Eine konnexitätsrelevante Übertragung neuer Aufgaben oder eine wesentliche Änderung bereits bestehender und übertragener Aufgaben liegen nicht vor:

- Dies ergibt sich zum einen aus dem Umstand, dass Nordrhein-Westfalen bereits eine langjährige Tradition Gemeinsamen Lernens von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen aufweist (siehe zuletzt § 20 SchulG).
- Zum anderen ist eine gesetzliche Regelung verbindlicher, den Vollzug prägender Anforderungen / Standards (etwa zur räumlichen Situation oder zu Assistenzpersonal) nicht vorgesehen. Eine solche Regelung wäre jedoch die Voraussetzung für eine Aufgabenänderung im Sinne des KonnexAG.
- Schließlich können dem Land fremde Verursachungsbeiträge nicht zugerechnet werden, wie sie etwa aus einem Elternwahlrecht oder den Entscheidungen des Schulträgers im Rahmen seiner Schulentwicklungsplanung, zur Einrichtung von Angeboten Gemeinsamen Lernens und zur Einrichtung von Schwerpunktschulen resultieren.

Selbst wenn die These zuträfe, dass Inklusion zu steigenden Soziallasten führe, wäre dies ebenfalls nicht konnexitätsrelevant, weil es sich bei den Regelungen des SGB VIII und des SGB XII um eine bundesgesetzliche, dem Land im Sinne des KonnexAG nicht zuzurechnende Materie handelt. Auch ist das Land im Rahmen des ihm obliegenden Bildungs- und Erziehungsauftrags nicht verpflichtet, über die tradierte Lastenverteilung bei den Schulkosten hinaus zusätzlich zu den Kosten für das erforderliche Lehrpersonal schlechthin alle mit Schule zusammenhängenden Kosten zu übernehmen (vgl. §§ 92 ff. SchulG).

Die Kostentragungspflicht des Landes erstreckt sich nicht auf die (den Kommunen als Träger der Eingliederungshilfe obliegenden) Aufwendungen, die erforder-

lich sind, damit einzelnen Schülerinnen und Schülern der Schulbesuch überhaupt erst ermöglicht wird (§ 92 Absatz 1 Satz 2 SchulG).

Dies ergibt sich im Einzelnen aus Folgendem:

Angesichts der seit jeher den Gemeinden und Gemeindeverbänden gemäß Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 der LV als Schulträger obliegenden Verpflichtung, öffentliche Schulen zu errichten und zu unterhalten, ist mit diesem Gesetz keine erstmalige Übertragung von Schulträgeraufgaben verbunden. Auch hinsichtlich des Gemeinsamen Lernens führt die Umsetzung der VN-BRK nicht zu einer erstmaligen Aufgabenübertragung. Sie stellt vielmehr eine Fortschreibung der seit 1995 bestehenden Rechtslage dar.

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 neuen 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.

Die Umsetzung der VN-BRK bedingt ferner keine wesentliche Änderung dieser bereits bestehenden kommunalen Aufgabe.

Nach § 79 SchulG und seinen Vorläufervorschriften sind die Schulträger verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen und zu unterhalten sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal und eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Dies bleibt unverändert.

Der Gesetzentwurf führt schon faktisch nicht zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Zum einen wird es infolge dieses Änderungsgesetzes nicht zu höheren Schülerzahlen kommen, weil Einschulungsalter und Schulbesuchszeit unverändert bleiben. Zum anderen ist nicht damit zu rechnen, dass der Wechsel von Schülerinnen und Schülern mit den Förderschwerpunkten der Lern- und Entwicklungsstörungen - mit ca. 70 % die weitaus größte Gruppe der hier infrage kommenden Schülerinnen und Schüler - in die allgemeine Schule mit zusätzlichen Kosten verbunden sein wird. Ihr Bedarf an klassischer Barrierefreiheit, zum Beispiel an Raumbedarf, Beförderungskosten oder Ausstattung (etwa Sanitär-, Therapieräume und Ähnliches) sowie an innerer und äußerer Differenzierung, unterscheidet sich nicht wesentlich von dem gleichaltri-

ger Mitschülerinnen und Mitschüler ohne Behinderung, die ebenfalls ein Recht auf schulische Bildung, Erziehung und individuelle Förderung nach Maßgabe des Schulgesetzes haben.

Die Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit anderen Förderschwerpunkten bewirkt ebenfalls keine über den Status quo hinausgehende Belastung der Schulträger, weil die Entscheidungsspielräume der Schulträger und die Schulstruktur hinsichtlich der möglichen Förderorte bestehen bleiben.

Darüber hinaus haben auch der Zustimmungsvorbehalt des Schulträgers bei der bedarfsgerechten Ausweitung von Angeboten des Gemeinsamen Lernens und seine Gestaltungsspielräume bei der Schulentwicklungsplanung (einschließlich der Einrichtung von Schwerpunktschulen) sowie das elterliche Wahlrecht Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. Durch diese Zuständigkeiten werden jedoch keine Aufgaben wahrgenommen, die dem Land als eigene Verursachungsbeiträge im Sinne des KonnexAG zugerechnet werden können.

Außerdem setzt eine Ausgleichspflicht des Landes nicht lediglich eine faktische Aufgabenmodifizierung, sondern eine Veränderung gesetzlicher, für die Gemeinden und Gemeindeverbände verbindlicher Anforderungen an die Aufgabenerfüllung voraus.

Derartige Standards werden nicht geregelt. 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. Personelle Auswirkungen sind für die Schulträger nicht zu erwarten, weil der Gesetzentwurf keine Vorgaben für das von ihnen zu stellende Personal vorsieht. Etwaige Auswirkungen auf die Versorgung der Schulen mit Lehrpersonal tangieren nicht die Schulträger, sondern fallen in den originären Verantwortungsbereich des Landes.

Die - zudem bisher nicht belegte - These, dass in der Folge der Umsetzung der VN-BRK die kommunale Ebene mit steigenden Kosten für Integrationshelferinnen und -helfer und sonstige Leistungen der Eingliederungshilfe nach Maßgabe des SGB VIII und XII konfrontiert wird, würde ebenfalls keine Ausgleichspflicht des Landes nach dem KonnexAG begründen. Zwar besteht ein Vorrang der schulischen Förderung vor Leistungen der Eingliederungshilfe. Dieser käme jedoch nur dann zum Tragen, wenn tatsächlich auch eine (nach geltendem Recht nicht gegebene) gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Schulträger zur Gestellung von Assistenzpersonal in der Schule gegeben wäre.

Da es in Nordrhein-Westfalen nicht zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben der Schulträger gehört, entsprechendes Assistenzpersonal in Schulen vorzuhalten, läuft der Vorrang schulischer Förderung hier faktisch ins Leere. Daraus folgt jedoch keine Verpflichtung des Landes, die Versorgung der Schulen mit Assistenzpersonal (sei es als - konnexitätsrelevante - Verpflichtung der Schulträger, sei es als originäre Aufgabe des Landes) gesetzlich zu regeln. Der staatliche Bildungs-

und Erziehungsauftrag (Artikel 7 Absatz 1 GG) und die staatliche Schulhoheit (Artikel 8 Absatz 3 Landesverfassung) verpflichten das Land nicht, schlechthin alle aus dem Betrieb von Schulen resultierenden Kosten zu tragen. Gegenstand der Lastenverteilung zwischen Land und Schulträgern sind seit jeher lediglich die Schulkosten, also die Kosten, die aus dem Betrieb der Einrichtung entstehen. Diese Lastenverteilung (§ 92 Schulgesetz) ist rechtlich nicht zu beanstanden. Kosten für Assistenzpersonal fallen nicht unter die Schulkosten, weil dieses Personal dazu dient, einzelnen Schülerinnen und Schülern den Schulbesuch überhaupt erst zu ermöglichen.

Die dargestellte Rechtslage entspricht der seit jeher bestehenden schulfinanzrechtlichen Tradition in Nordrhein-Westfalen und gilt unabhängig vom Ort der sonderpädagogischen Förderung. Diese schreibt der bereits 2005 in Kraft getretene § 92 Absatz 1 SchulG fort, wobei Satz 2 der Bestimmung lediglich der Klarstellung dient.

Bei den sozialgesetzlichen Vorschriften, die unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, hat das Land keine Gestaltungsspielräume, so dass es hinsichtlich dieser Vorschriften bereits aus Rechtsgründen an einer den Landesgesetzgeber treffenden konnexitätsrelevanten Zurechenbarkeit fehlt.

b) Sonstige Auswirkungen

Wie bereits unter a) dargelegt, wird es infolge dieses Änderungsgesetzes nicht zu insgesamt höheren Schülerzahlen kommen. Verändern wird sich voraussichtlich jedoch die Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Orte der sonderpädagogischen Förderung. Sie ist im Einzelnen nicht prognostizierbar, weil sie maßgeblich von den Entscheidungen der Schulträger beim Ausbau von Angeboten Gemeinsamen Lernens und dem elterlichen Wahlrecht abhängt. Wenngleich es infolge der Veränderungen der Schülerströme zu gewissen Belastungen einiger und Entlastungen anderer Schulträger kommen mag, kann dies nicht dazu führen, das für die Kostentragung maßgebliche Schulträgerprinzip in Frage zu stellen, weil es sich systemkonform auf die Kosten bezieht, die für den Träger aus dem Betrieb der Einrichtungen Schule resultieren.

Ein interkommunaler Finanzausgleich ist im Rahmen des Schulgesetzes nicht intendiert, nachdem die in § 98 des Schulgesetzentwurfs von 2004 (LT-Drs. 13/5394) ursprünglich vorgesehene Gastschülerpauschale von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände abgelehnt worden war.

Sollte es durch die inklusive Beschulung zu wesentlichen Veränderungen bei den Lasten der Schulträger untereinander kommen, wäre dies möglicherweise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs über das Gemeindefinanzierungsgesetz zu berücksichtigen. 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, die möglicherweise im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Die neue Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf Schulstandorte, die in finanzieller Hinsicht insbesondere die Bereiche der Schülerfahrkosten und der Lernmittel betreffen, wird grundsätzlich nicht zu einer Veränderung der der Schülerin oder dem Schüler zuzurechnenden individuellen Kosten führen.

Die vom Schulträger getroffene Entscheidung über die wirtschaftlichste Art der Beförderung zur Schule muss für die Schülerin oder den Schüler auch zumutbar sein. Diese individuelle Prüfung der Zumutbarkeit ist nicht vom Förderort abhängig.

Die Durchschnittsbeträge für die Beschaffung von Lernmitteln nach der Verordnung zu § 96 Abs. 5 SchulG (BASS 16-01 Nr. 1) sind für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in der Regel unabhängig vom Förderort identisch. Lediglich im Bereich des Förderschwerpunktes Sehen gibt es geringfügige Unterschiede.