

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

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

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

Ansprechpartner:

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

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

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

Datum: 24.10.2012

Aktenzeichen: 40.10.43.3 Li/Ho

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

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

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Hecke,

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

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

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

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

A. Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (Entwurf)

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

1. Keine „langjährige Tradition“ der inklusiven Beschulung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. „Schaffung gesetzlicher Standards“

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

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

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

3. „Zurechnung fremder Verursachungsbeiträge“

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

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

4. Finanzielle Mehrbelastung der Kommunen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu den einzelnen konnexitätsrelevanten Kostenpositionen:

a) Schülerfahrkosten

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

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

b) Räumlich-sächliche Schulausstattung

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

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

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

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

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

c) Zusätzliche Lehr- und Lernmittel

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

d) Zusätzliche Personalkosten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Kosten in außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten in Schulen

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

f) Einrichtung von sog. „Unterstützungszentren“

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

B. Verfahren nach dem KonnexAG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

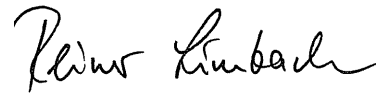
Wir haben uns erlaubt, zeitgleich dem für die Einhaltung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips zuständigen Ministerium für Inneres und Kommunales unsere Stellungnahme zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Klaus Hebborn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen