

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender des Ausschusses für Schule und Weiterbildung
Herrn Wolfgang Große Brömer MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



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

Aktenzeichen: 40.26.62 N

Ansprechpartner Landkreistag NRW
Reiner Limbach
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-200
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5110
E-Mail: r.limbach@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 40.10.43

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

Aktenzeichen: 211 - 38/3

Datum: 13.06.2014

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion – Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (LT-Drucksache 16/1468 vom 06.05.2014)

Ihr Schreiben vom 14.05.2014 an die kommunalen Spitzenverbände

Sehr geehrter Herr Große Brömer,

für die Übersendung des oben genannten Gesetzentwurfs bedanken wir uns und nehmen gerne die Gelegenheit wahr, hierzu in Vorbereitung der für den 25.06.2014 geplanten Anhörung im Ausschuss für Schule und Weiterbildung des Landtags Stellung zu nehmen.

I.

Mit dem Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion soll der in Artikel 4 § 3 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (9. SchRÄG) vorgesehene Untersuchungsprozess der Konnexitätsrelevanz der Regelungen zur schulischen Inklusion mit einer gesetzlichen Kostenausgleichsregelung abgeschlossen und zugleich die Grundlagen für eine Anpassung des Kostenausgleichs in den kommenden Jahren geschaffen werden.

Zwar kann mit dieser Annexregelung zum 9. SchRÄG dessen Verfassungswidrigkeit nicht im Nachhinein geheilt werden. Jedoch haben wir uns dieser „pragmatischen“ Lösung im Interesse einer fortschreitenden Umsetzung der Inklusion im Rahmen der mit dem Land am 08. April 2014 erzielten Verständigung mit den kommunalen Spitzenverbänden nicht verschlossen und tragen daher auch die entsprechende gesetzliche Umsetzung dieser Verständigung mit. Wir tun dies in der Hoffnung, dass in zukünftigen Gesetzgebungsverfahren der Landesregierung zeitgleich mit aufgabenübertragenden bzw. -verändernden Regelungen eine Kostenfolgeabschätzung erstellt und

ein Belastungsausgleich entsprechend dem verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip vorgesehen werden wird.

Der politische Einigungsprozess im Nachgang zum parlamentarischen Beschluss des 9. SchRÄG hat gezeigt, dass die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 1, 2 KonnexAG erfüllt sind und damit eine Kostenfolgeabschätzung zu erstellen und eine Kostenausgleichsregelung infolge einer Veränderung bestehender Aufgaben zugunsten der Kommunen zu treffen war. Wir gehen von einem Konsens darüber aus, dass die hier seit Oktober 2013 eingeschlagenen Verfahrenswege den „Besonderheiten“ des Entstehungsprozesses des 9. SchRÄG geschuldet waren und somit keinerlei Modellcharakter für zukünftige Gesetzgebungsverfahren haben können, bei denen die Frage der Konnexitätsrelevanz von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden nicht einheitlich beurteilt wird. Zur Verdeutlichung dieses Ausnahmecharakters halten auch wir es für sachgerecht, die Vereinbarung zwischen der Landesregierung, den Regierungsfractionen und den kommunalen Spitzenverbänden im Wortlaut in die Begründung des Gesetzentwurfs aufzunehmen.

II.

Zum Gesetzentwurf sind die nachfolgenden Klarstellungshinweise und Änderungsvorschläge zu geben:

§ 1 - Belastungsausgleich

1.

In § 1 Abs. 1 und Abs. 2 wird auf „wesentliche“ Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger abgestellt. Diese „Wesentlichkeit“ ist aber bereits im Rahmen der Arbeitsgruppe des Landes und der kommunalen Spitzenverbände durch die Einholung des Gutachtens von Prof. Klemm bestätigt worden. Nach Nr. 2.1 der dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Vereinbarung unterfallen die Schulträgeraufgaben bei Anwendung des 9. SchRÄG der Konnexität gemäß Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung in Verbindung mit §§ 1 und 2 KonnexAG, stellen somit eine „wesentliche“ Belastung im Sinne von § 1 KonnexAG dar. Daher bedarf es des Korrektivs der „Wesentlichkeit“ nicht mehr im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs. Daher sollte die Formulierung „wesentliche Belastungen“ in Abs. 1 und Abs. 2 durch die Formulierung „Belastungen“ ersetzt werden.

In § 1 Abs. 2 wird ausgeführt, dass sich wesentliche Belastungen im Sinne des Absatzes 1 (d.h. bei Gemeinden und Kreisen als Schulträger infolge des 9. SchRÄG) bei den Sachkosten der Schulträger im Sinne des § 94 Abs. 1 SchulG ergeben. Damit wird im Gesetzentwurf die Formulierung der gemeinsamen Vereinbarung eingeschränkt, in der auf die Schulträgeraufgaben in Gänze verwiesen wird. Diese setzen sich nach § 92 Abs. 3 SchulG aus Personal- und Sachkosten zusammen. Offen ist noch, inwieweit sich relevante Belastungen bei den Personalkosten im Sinne des § 92 Abs. 3 SchulG im weiteren Fortgang des Inklusionsprozesses ergeben werden. Jedenfalls besteht keine Veranlassung, von der Formulierung der Vereinbarung bei der Transformation in eine gesetzliche Regelung abzuweichen. Daher sollte die Formulierung „...Sachkosten der Schulträger im Sinne des § 94 Abs. 1 Schulgesetz“ durch die Formulierung „...Schulkosten der Schulträger im Sinne der §§ 92 und 94 Schulgesetz“ ersetzt werden.

2.

In § 1 Abs. 4 des Gesetzentwurfs heißt es, dass die Verteilung der Mittel auf Basis der Schülerzahl der allgemeinen Schulen, der Primarstufe und der Sekundarstufe 1 in Trägerschaft der einzelnen Gemeinden und Kreise [...] erfolge. In Artikel 2 des 9. SchRÄG, den Übergangsvorschriften, wird jedoch in Abs. 1 Ziffer 2 ausgeführt, dass die Regelungen in § 19 Abs. 5 Satz 3 SchulG zum Schuljahr 2016/2017 für Schülerinnen und Schüler der Eingangsklasse eines Berufskollegs sowie zum Schuljahr 2017/2018 und den darauffolgenden Schuljahren auch für die Schülerinnen und Schüler der jeweils nächsthöheren Klasse Anwendung finden. Ferner werden in Artikel 2 Abs. 1

zum Schuljahr 2014/2015 die Schülerinnen und Schüler der Eingangsklasse einer gymnasialen Oberstufe genannt, so dass das 9. SchRÄG keine Grundlage für eine Exklusion des Sekundarstufe II - Bereichs bietet. Insoweit ist kein Sachgrund erkennbar, weshalb das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion, welches unmittelbar gesetzlich über Artikel 4 an das 9. SchRÄG angebunden ist, mit einer Beschränkung auf die Primarstufe sowie die Sekundarstufe 1 versehen werden sollte. Für die kommunalen Spitzenverbände ist es kein gangbarer Weg, unter Hinweis auf eine Mehrstufigkeit des Inklusionsprozesses darauf vertrauen zu müssen, dass das Gesetz künftig um Regelungen für die Sekundarstufe II ergänzt wird. Die im 9. SchRÄG enthaltene zeitliche Abstufung des individuellen Rechtsanspruchs lässt sich ohne weiteres auch in das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion übernehmen. Daher schlagen wir eine textliche Änderung des § 1 Abs. 4 Satz 1 in der Form vor, die Worte „*der Primarstufe und der Sekundarstufe I*“ zu streichen.

3.

§ 1 Abs. 6 und 7 sehen vor, dass das Evaluationsverfahren auf der Grundlage von Angaben der kommunalen Spitzenverbände erfolgt. In der maßgeblichen Ziffer 2.1 der Vereinbarung heißt es lediglich, dass das Verfahren der Evaluation gemeinsam verabredet werden soll. Eine Zuweisung der Verantwortung für die Datenerhebung findet sich dort nicht. Weitere Absprachen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden gibt es bislang hierzu nicht. Insoweit kann von einer einvernehmlichen Festlegung der Datenerhebung durch die kommunalen Spitzenverbände, von der in § 1 Abs. 6 des Gesetzentwurfs offensichtlich ausgegangen wird, keine Rede sein. Selbstverständlich werden die kommunalen Spitzenverbände an diesem Verfahren mitwirken. Zu berücksichtigen bleibt aber, dass auch bei Anwendung des Konnexitätsprinzips sowohl die Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung als auch die Überprüfung eines Belastungsausgleichs Aufgabe des Landes bleibt. Hieran vermag auch der erfolgreich beendete politische Einigungsprozess nichts zu ändern. Es bedarf daher einer unmissverständlichen sprachlichen Differenzierung zwischen einer Mitwirkungspflicht der kommunalen Spitzenverbände sowie einer - nicht bestehenden - alleinigen Datenlieferungspflicht. Zutreffend ist, dass das Evaluationsverfahren auf der Grundlage von Angaben der Kommunen durchzuführen ist. Der Einschub „*auf der Grundlage von Angaben der kommunalen Spitzenverbände*“ ist daher zu streichen und durch die Formulierung „*auf der Grundlage der Angaben der Kommunen*“ zu ersetzen. Dies wird der im KonnexAG vorgesehenen Rollenverteilung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden gerecht.

§ 2 - weitere Leistung des Landes

1.

§ 2 Abs. 2 zufolge soll die Inklusionspauschale der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal im Dienst der Schulträger dienen. Richtigerweise muss jedoch die Zuständigkeit für systemische Integrationshelfer/Inklusionshelfer der sachlichen Zuständigkeit für die individuellen Sozialleistungen folgen. Daher sind nicht nur die Schulträger, sondern auch die Sozial- bzw. Jugendhilfeträger für die Finanzierung des nicht-lehrenden Personals zuständig. Um keinerlei Friktionen zu den Aufteilungsmodalitäten in § 2 Abs. 4 zu schaffen, ist in § 2 Abs. 2 der Begriff „*Schulträger*“ durch „*Kommunen*“ zu ersetzen. An dieser Stelle weisen wir vorsorglich darauf hin, dass eine künftige Formulierung „*im Dienst der Kommunen*“ funktional zu verstehen sein würde und nicht auf eine dienst- bzw. arbeitsrechtliche Beziehung zwischen dem eingesetzten Personal und der Kommune abstellt.

2.

Der vorgenannte Änderungsvorschlag korrespondiert mit den in § 2 Abs. 4 genannten Adressaten der Inklusionspauschale, nämlich jeweils zur Hälfte den Kreisen und kreisfreien Städten (in ihrer Eigenschaft als örtliche Sozialhilfeträger) sowie den Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt. Bei der Formulierung des § 2 Abs. 4 besteht Änderungsbedarf in mehrfacher Hinsicht, da zum einen Abs. 4 Satz 2 eine Beschränkung auf die Primarstufe und die Sekundarstufe I vorsieht und somit der bereits oben zu § 1 Abs. 4 Satz 1 dargelegten Anpassungsbedarf besteht.

Zum anderen kann für die Bemessung des Anteils der einzelnen Gebietskörperschaften an der Inklusionspauschale nicht die Schülerzahl der Schulen in ihrer Trägerschaft maßgebliche Referenzgröße sein. Dies ergibt sich bereits daraus, dass dann den Kreisen nicht die Schülerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet würden.

Daher schlagen wir vor, § 2 Abs. 4 Satz 2 wie folgt neu zu formulieren und zudem die folgenden neuen Sätze 3 und 4 zu ergänzen: *„Der Anteil dieser Gebietskörperschaften richtet sich jeweils nach der Schülerzahl der allgemeinen Schulen der Primarstufe, der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II, die am 15.10. des jeweils vorletzten Jahres dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten. Zur Bestimmung des gewöhnlichen Aufenthalts wird auf den Wohnort abgestellt. Dabei werden bei Nr. 1 die Schülerinnen und Schüler in Trägerschaft der kreisangehörigen Gemeinden den Kreisen zugerechnet, bei Nr. 2 nur von denjenigen kreisangehörigen Gemeinden, die über kein eigenes Jugendamt verfügen.“* Die nachfolgenden beiden Sätze beginnend mit *„Soweit Zweckverbände Schulträger sind [...]“* bleiben als neue Sätze 5 und 6 inhaltlich unverändert.

In § 2 Abs. 6 ist der Einschub *„auf der Grundlage von Angaben der kommunalen Spitzenverbände“* aus den zu § 1 genannten Gründen zu streichen und durch die Formulierung *„auf der Grundlage der Angaben der Kommunen“* zu ersetzen.

Nach Nr. 2.2 der Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden ist nicht nur eine Überprüfung der Inklusionspauschale, sondern auch der Verteilungsmodalitäten vorgesehen. Dies ist sehr wichtig, weil zwischen den Beteiligten der Vereinbarung Übereinstimmung herrschte, dass es sich bei dem in der Vereinbarung vorgesehenen Modus nur um ein vorläufiges Modell handeln konnte, da die Kostenfolgen im Personalbereich in unterschiedlichen Zuständigkeiten auftauchen und derzeit nur erahnt werden können. Entscheidend ist aber, dass am Ende die Pauschale dahin fließt, wo die Kosten der Umsetzung der Inklusion tatsächlich entstehen werden. Bei der Überprüfung ist daher auch der Frage nachzugehen, inwieweit Kosten wohnsitzbezogen anfallen. Daher schlagen wir vor, § 2 Abs. 6 wie folgt zu ergänzen: *„Die Landesregierung untersucht gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden zu den vorgenannten Zeitpunkten die Verteilungsmodalitäten der Inklusionspauschale nach § 2 Abs. 4.“*

III:

Zur Gesetzesbegründung folgender Hinweis:

Sofern im Rahmen der Gesetzesbegründung allein das Gutachten von Prof. Klemm genannt wird, ist darauf hinzuweisen, dass es immer die Position der kommunalen Spitzenverbände gewesen ist, dass das Klemm-Gutachten nicht die einzige relevante Quelle für die Inhalte der Kostenblöcke ist. Insoweit verweisen wir auch auf das einschlägige Gutachten von Schwarz/ /Weishaupt/ Schneider u.a., *„Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken“* von Juli 2013 (http://www.staedtetag.nrw.de/imperia/md/content/stnrw/siteuebergreifend/2013/gutachten_spitzve_rbnrw_inklusion_130712_final.pdf). Das Dokument kann dort kostenfrei heruntergeladen werden.

Für eine Berücksichtigung der Anregungen der kommunalen Spitzenverbände im weiteren Gesetzgebungsverfahren bedanken wir uns bereits jetzt bei Ihnen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Hauptgeschäftsführer
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen