
Förderverein der Rheinischen Schulen für Körperbehinderte Belvederestraße e.V.
Mitglied des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes
Vorsitzender: L. Raumer, Im Garten 31, 50999 Köln, T: 02236 – 65771, F: 02236 – 68442

Lutz Raumer, Im Garten 31, 50999 Köln

Herrn Fröhlecke
c/o Geschäftszeichen II.1.F

Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

30.12.1999

Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
>>> Öffentliche Anhörung vom 12. bis 14.01. 2000

Sehr geehrter Herr Fröhlecke,

beiliegend übersende ich Ihnen für die Vorbereitung der o.g. Anhörung als

- Teil 1: Unsere Stellungnahme zur Änderung des Artikel 14 im 2. ModernG NRW und
- Teil 2: Die Beantwortung der Fragen aus dem Kreis der Fraktionen.

Der Unterzeichner ist auf der Liste der Experten unter Nr. 131 geführt.

Mit freundlichen Grüßen

L. Raumer

L. Raumer

Anlage



**Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und
Verwaltung in Nordrhein-Westfalen
(2. Modernisierungsgesetz - ModernG NRW)**

HIER: Artikel 14

**Teil 1:
Stellungnahme zur Änderung des Artikel 14**

**Teil 2:
Antworten zum Fragenkatalog auf Seite 6**

**Vom:
Förderverein der Rheinischen Schulen
für Körperbehinderte Belvederestraße e.V.**

**Lutz Raumer, Im Garten 31, 50999 Köln
T: 02236 – 65771 F: 02236 – 68442**

29. Dezember 1999

VORBEMERKUNG

Die Entwicklung zum derzeitigen Art 14, 2. ModernG NRW, gab uns einen Einblick in die politisch motivierte Gesetzesarbeit. Das zu lösende Problem wurde am Anfang der „Arbeit“ selbst geschaffen, wie die Vorgehensweise bis zum „Ergebnis“ zeigt:

- Erst sollten die Landschaftsverbände ganz verschwinden und alle Sonderschulen ihren Gemeinden zugeschlagen werden.
- Nach erstem Nachdenken und Protesten von Betroffenen sollten „nur“ noch alle Schule für Körperbehinderte an die Gemeinden gehen.
- Nach weiteren Demonstrationen und Aktionen mit über 28.000 Unterschriften(!) wurde dieser Schritt insoweit zurückgenommen, daß Kreise und kreisfreie Städte einen „Antrag“ auf Übernahme einer Schule für Körperbehinderte stellen können.

Anfangs fehlte eine fundierte Analyse. Zur Gesichtswahrung blieb dies ein Bruchstück der ersten Vorstellungen. Die Betroffenen wurden zu spät in den Reformprozeß einbezogen.

Diese Stellungnahme gibt auch die Bewertungen anderer Organisationen und Personen wieder und ist weitgehend identisch mit denen, die sich an den Unterschriftenaktionen beteiligten.

BEWERTUNG

Der Gesetzesentwurf wird von uns in seiner derzeitigen Fassung konsequent abgelehnt.

BEGRÜNDUNGEN

Unsere folgenden Stellungnahmen beziehen sich auf die Gesetzesvorlage (S. 63) und Begründungen der Landesregierung (S. 154).

- Eine Voraussetzung für die Übernahme einer Schule für Körperbehinderte ist das „Verlangen“, eine Schule zu übernehmen.
 - * In der Gesetzesvorlage fehlt die Verpflichtung, die vorhandene Qualität des Sonderschul-Angebotes (mindestens) zu sichern.
 - * Der Antrag dürfte weder die einseitige Willenserklärung des örtlichen Trägers, noch ein Verwaltungsakt sein.
 - * Der Antragsteller müßte, um den Qualitätsanforderungen für den Betrieb von Schulen für Körperbehinderte zu entsprechen,
 - einen vorgegebenen Kriterienkatalog erfüllen,
 - adäquate Verfahrensrichtlinien einhalten können,
 - die notwendige Personalqualifikation und –ausstattung nachweisen und sich langfristig verpflichten die Finanzierung zu gewährleisten.

- Eine weitere Voraussetzung: „geordneter Schulbetrieb“ muß gewährleistet sein. Der Bezug zur Schulgröße dürfte für eine Schule für Körperbehinderte kein ausreichendes Qualitätsmerkmal zur Übernahme einer Schule sein.

Voraussetzung für einen Trägerwechsel muß das Mitspracherecht aller Betroffenen, also Eltern und Mitarbeiter der Schule und deren Vertreter sein. Alle Beteiligten sollten, für kommende derartig tiefgreifenden Änderungen, aus den bisherigen Erfahrungen gelernt haben. Damit käme man auch dem Ziel nach Bürgernähe entgegen

Beispielhaft der Beschluß des Rates der Stadt Köln vom Febr. 99: „... örtlich nur dann sinnvoll, wenn die Aufgaben fachlich besser und finanziell günstiger wahrgenommen werden können Aufgaben dürfen nur dann auf die Kommunen verlagert werden, wenn diese zugleich einen vollständigen und dauerhaften finanziellen Ausgleich erhalten“. Allein wirtschaftliche Gründe sollten sowieso keine Rolle spielen.

Weil die Trägerschaft von Kreisen und kreisfreien Städten übernommen werden kann, muß die Schulträgerschaft der Sonderschulen neu geordnet werden. Wenn es diese Halbheit nicht gäbe, müßte auch die Trägerschaft nicht neu dargestellt werden.

VORTEILE, NACHTEILE, KONSEQUENZEN

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen die Auswirkungen, die zu erwarten sind, wenn die Gesetzesvorlage unverändert verabschiedet wird; einschl. Bewertung der Argumente der Landesregierung für die „Modernisierung“.

Kreise und kreisfreie Städte als Schulträger von Schule für Körperbehinderten

- Übertragung des Aufgabenspektrums auf die Städte und Kreise bedeutet
- weniger Qualität,
 - unübersichtliche Zuständigkeiten,
 - mehr Verwaltungsaufwand,
 - überregionale Einheitlichkeit geht verloren,
 - verschiedene Stadtverwaltungen kämen zu unterschiedlichen Standards u.a. wegen angeblichem Kostendruck (Straßenbau, u.ä.) und
 - erfahrungsgemäß ist die Gefahr groß, zu Lasten der Behinderten an der Kostenschraube zu drehen.
- Den Kreisen und kreisfreien Städten fehlen Erfahrungen mit besonderen Aufgaben für Körperbehinderte. Die Kommunen müßten erst den Sachverstand aufbauen und dafür Personal rekrutieren („schlanke Organisation“?).
-

- In Schulen für Körperbehinderte findet eine ganzheitliche Versorgung der Kinder statt. Dafür ist ein hoher Ausrüstungsstandard Voraussetzung. Diesen Kostenblock wird eine Schule für Körperbehinderte mit kommunalen Träger nicht dauerhaft gewährleisten können. An den unvollständig ausgestatteten städtischen Schulen, die die Aufgabe übernommen haben Behinderte zu integrieren, ist dies deutlich zu sehen.
- Die Schüler einer Schule für Körperbehinderte kommen meist aus mehreren Gemeinden. Der Schulträger finanziert die Sachausstattung und das medizinische Personal aus den Umlagen der Mitgliedskommunen. Beim Übergang der Schule in die Trägerschaft einer Stadt würde deren Umlage zwar reduziert; wäre aber gezwungen, die trotzdem entstehende Finanzierungslücke dadurch zu schließen, bei allen Kommunen, aus denen Kinder an die Schule kommen, anteilig Geld einzutreiben.
- Verschiedene kommunale Träger haben schon erklärt, daß sie den gleichen Standard nicht halten können. Trotzdem könnten Sie nach dem Gesetzesentwurf ihr Verlangen zum Ausdruck bringen, dem müßte dann auch entsprochen werden.
- Es gibt wenig Städte und Kreise, denen Behindertenfreundlichkeit nachgesagt werden kann. Das wäre aber auch eine wesentliche Voraussetzung Schulen für Körperbehinderte zu „beantragen“. Beispiel Köln: Hier gibt es insgesamt 80.000 Behinderte. Die Stadt hinkt in Sachen Behindertenfreundlichkeit erheblich gegenüber anderen Städten hinterher.

Der Arbeitsstab Verwaltungsmodernisierung schreibt am 14.04.99, „.... er teilt nicht unsere Sorge, dass die Schule für Körperbehinderte bei einem Übergang zu den örtlichen Kommunen ein Qualitätsverlust erleiden könne.“ Wie will das Land dies gewährleisten, wenn es dafür gar nicht die Vollmacht hat und dafür sorgt, dass dies nicht im Gesetz steht.

Die Landschaftsverbände als Schulträger von Schule für Körperbehinderten:

- Der Landschaftsverband erledigt die Aufgaben mit wenigen Mitarbeitern („schlanke Organisation“). Kommunale Schulträger müssen, um mindestens die gleiche Qualität zu gewährleisten zwangsläufig mehr Mitarbeiter einsetzen. Das führt zu zusätzlichen Kosten, die den Städten nicht vergütet werden.
- Zitat aus obigem Beschluß der Stadt Köln zu Trägerschaft und sozialem Netzwerk: „Die Landschaftsverbände nehmen für die Städte und Gemeinden wichtige Bündelungs- und Ausgleichsfunktionen wahr. Bei vielen Aufgaben sichert erst die Bündelung größtmögliche Professionalität, Effizienz und Effektivität. Zudem ... Ausgleich zwischen den Städten und Gemeinden“ Daher sind die Landschaftsverbände sehr kompetente Dienstleistungsunternehmen, in denen sich im Laufe der Jahre der Schulträgerschaft profundes Fachwissen über die speziellen Belange körperbehinderter Schüler angesammelt hat.
- Therapie und Pflege sind bislang eine freiwillige Leistung durch die Landschaftsverbände. Örtliche Träger werden diese Leistungen nicht fortsetzen können bzw. wollen.

Alle beauftragten Berater haben den Landschaftsverbänden ein hohes Maß an Wirtschaftlichkeit bescheinigt.

Schülertransporte:

- Die Schülerwohnortdichte ist bei Landschaftsverband als Träger Voraussetzung, daß die Transporte für die Schüler behinderungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt werden können. Bei einem örtlichen Träger ist die durchschnittliche Entfernung zwischen den Schülerwohnorten zwangsläufig erheblich größer und dadurch teurer.
- Der Landschaftsverband Rheinland orientiert sich vorwiegend an den Bedürfnissen der Kinder und den vertretbaren Fahrzeiten. Die Stadt beispielsweise richtet sich bei ihren Vorgaben (Taxis bei Integrationsschulen) allein an den Kosten aus: möglichst viel Kinder bei einer „Rundfahrt“ zur Abholung oder für die Rückfahrt.

Synergie- und Einspareffekte / Kosten und Wirtschaftlichkeit:

Schulen für Körperbehinderte, die auf eine örtliche Ebene verlagert werden, verlieren den Vorteil von Synergie- und Einsparungseffekten, den die Zusammenfassung bei den Landschaftsverbänden hat. Es wird also genau das Gegenteil von dem erreicht was sich die Landesregierung als Ziel gesetzt hat.

- Weniger Einrichtungen mit sehr hohem Differenzierungsgrad (Investitionen / Unterhaltung / Schülerbeförderung u.a.) sind betriebswirtschaftlich günstiger durch eine besondere Organisationseinheit zu führen. Die Größe der Organisationseinheit erlaubt eine flexible Anpassung der Schulstruktur an sich verändernde Bedarfe.
- Die Trägerschaft durch die Landschaftsverbände hat entscheidende finanzielle Vorteile:
 - Bei einem Wechsel zu einem örtlichen Träger erhöhen sich dort die Kosten durch zusätzliches Personal. Der Landschaftsverband kommt mit insgesamt weniger Personal pro Schule aus und kann demnach nicht soviel Mitarbeiter abgeben, wie die Kommune benötigt.
 - In den Sonderschulen bestehen sehr spezielle technische Bedarfe mit besonderen fachliche Anforderungen und damit hohen Finanzbedarf.
 - Durch die Nachfragemacht des Landschaftsverbandes als Träger ergibt sich ein erheblicher wirtschaftlicher Vorteil. Dieser hat auch Auswirkungen auf die erreichbare Qualität, da die modernen Techniken zum Teil auf die besonderen Bedürfnisse der Kinder entwickelt werden müssen.
 - Die wirtschaftlichen Vorteile der zentralen Organisation der Schülerbeförderung werden durch eine örtliche Trägerschaft aufgegeben.

Bürgernähe („näher an den Bürgern“):

- Die Landschaftsverbände sind nahe am Bürger! Es hat sich kein Bürger über Bürgerferne der Landschaftsverbände beschwert. Bürgernähe ist keine Raum- oder Entfernungsfrage! Räumliche Nähe wie sie die Landesregierung versteht, bedeutet nicht zugleich eine Gewährleistung der Qualität.
- Die „Nähe“, die Bürger z.B. in den Städten erleben, sind kein Anlaß diese auch noch für die Schule für Körperbehinderten zu wünschen.

Verlagerung weg von den bisherigen Landschaftsverband stärkt die Kreise und Gemeinden / Schaffen zeitgemäßer und leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen / Stärkung der Städte / Qualität des Verwaltungshandels verbessern:

- Alle diese Argumente haben mit der Verlagerung von Schulen für Körperbehinderte nichts zu tun oder werden dadurch in ihr Gegenteil verkehrt. Diese so genannten Vorteile berücksichtigen nicht die Bedürfnisse der Kinder und Eltern erheblich.
- Modernisierung und Fortschrittlich und wie die Stichworte noch so heißen, sind allein für sich noch kein Kriterium für Qualitätsverbesserungen. Ebenso wie rationelles Verwaltungshandeln nicht gleichbedeutend mit Verbesserungen für den Bürger.

FAZIT

Ein zentrales Kriterium zur Bewertung der Vorschläge leitet sich davon ab, dass es Ziel der Landesregierung weiterhin sein muß in ganz NRW gleichwertige Lebensverhältnisse und die bedarfsdeckenden sozialen Leistungsansprüche einzelner Bürger zu gewährleisten. Das Wechseln einer Trägerschaft wird von der Landesregierung allein als ein organisatorisches und technisches Handeln betrachtet. Der Mensch muß im Vordergrund stehen. Das ist im Gesetz nicht erkennbar.

Unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile sollte die Antragstellung auf Übernahme einer Schule für Körperbehinderte zurückgenommen werden. Die Gesetzesänderung für den Artikel 14 ist keine sachliche Lösung mehr, sondern allein noch eine politische. Hier wird eine feste, glaubwürdige, kompetente und schulnahe Struktur zerschlagen, Ziel und Sinn des Gesetzes werden damit ins Gegenteil verkehrt.

Der Sachverstand bei den vielen Organisationen, Verbände und direkt Betroffene, die sich gegen dieser Änderung wehren, können nicht irren!

gez. Raumer

Frage 1a :

Ist ein Qualitätsverlust bei der therapeutischen und pflegerischen Dienstleistung in den Sonderschulen zu befürchten, wenn Schulen für Körperbehinderte von Kreisen und kreisfreien Städten errichtet und fortgeführt werden?

Antworten: Grundsätzlich: Ja!

- Übertragen des Aufgabenspektrums auf die Städte und Kreise bedeutet weniger Qualität durch: unübersichtliche Zuständigkeiten, mehr Verwaltungsaufwand, reduzierte Einheitlichkeit; Fahrwege werden länger (oder mehr Fahrzeuge), wegen geringerer Schülerwohndichte.
- Therapie und Pflege sind bislang eine freiwillige Leistung der Landschaftsverbände. Örtliche Träger werden diese Leistungen nicht fortsetzen können bzw. wollen. Diese Dienstleistungen werden unter ständigem Haushaltsdruck stehen
- Die Standards der einzelnen Schulen für Körperbehinderte werden bei Übernahme durch Kommunen auseinanderdriften..

Frage 1b:

Ist ein Qualitätsverlust bei der therapeutischen und pflegerischen Dienstleistung in den Sonderschulen zu befürchten, wenn bei Übernahme einer Schule nur der "geordnete Schulbetrieb" gewährleistet bleiben muß?

Antworten :

Der Bezug zur Schulgröße dürfte für eine Schule für Körperbehinderte kein ausreichendes Qualifikationsmerkmal zur Übernahme einer Schule sein.

Frage 2:

Halten Sie eine gesetzliche Vorgabe personeller und qualitativer Mindeststandards für sinnvoll?

Antworten:

- Personeller und sachliche Mindeststandard muß mindestens auf dem jetzigen Niveau festgelegt werden. Dies betrifft auch auf die Qualifikation des Schulverwaltungspersonals (Beispiele: "Beschaffen von orthopädischen Hilfsmitteln" oder "Einbau von Automatikturen: wo ja / wo nein; Kosten-/Nutzenanalyse").
- Den Kreisen und kreisfreien Städten fehlen Erfahrungen mit besonderen Aufgaben für Körperbehinderte. Die Kommunen müßten erst den Sachverstand aufbauen und dafür Personal rekrutieren
- Der Antragsteller muß, entsprechend den Qualitätsanforderungen für den Betrieb von Schulen für Körperbehinderte, einen vorgegebenen Kriterienkatalog erfüllen, adäquate Verfahrensrichtlinien einhalten, die notwendige Personalqualifikation nachweisen und sich langfristig verpflichten die Finanzierung zu gewährleisten.
- Der Landschaftsverband erledigt die Aufgaben mit wenigen Mitarbeitern Kommunale Schulträger müssen, um mindestens die gleiche Qualität zu gewährleisten zwangsläufig mehr Mitarbeiter einsetzen. Das führt dort zu zusätzlichen Kosten, die den Städten nicht vergütet werden.

Frage 3:

Sollten die übernahmewilligen Kreise / kreisfreien Städte verpflichtet werden, auch das Schulbedürfnis benachbarter Körperschaften abzudecken?

Antworten:

Verpflichtung ist unbedingt notwendig.

- Wirtschaftlichen Vorteile der zentralen Organisation der Schülerbeförderung werden durch eine örtliche Trägerschaft aufgegeben.
- Beispiel 1: Gebietsfremde Träger müssen bei der Beförderung schwer körperbehinderter Kinder den notwendigen geringen Fahrzeiten zur und von der Schule besondere Bedeutung zumessen.
- Beispiel 2: Antizyklische Fahrtrouten können bei Schulen für Körperbehinderte organisiert werden: morgens und abends jeweils gegen den Hauptverkehrsstrom.
- Die Landschaftsverbände orientieren sich vorwiegend an den Bedürfnissen der Kinder und vertretbaren Fahrzeiten. Städte richten sich bei ihren Vorgaben (Taxis bei Integrationsschulen) allein an den Kosten aus: möglichst viel Kinder bei einer Fahrt für Abholung oder Rückfahrt.

Frage 4:

Können die Ziele des Gesetzentwurfes, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern, ein qualitätsorientiertes modernes Verwaltungshandeln näher an die Bürgerinnen und Bürger zu bringen und die erfolgreiche Tradition der kommunalen Selbstverwaltung in NRW fortzusetzen, durch die vorgesehenen Änderungen zum Schulrecht erreicht werden?

Antworten:

- In den Sonderschulen bestehen sehr spezielle technische Bedarfe mit besonderen fachliche Anforderungen und damit hohen Finanzbedarf. Durch die Nachfragemacht des Landschaftsverbandes als Träger ergibt sich ein erheblicher wirtschaftlicher Vorteil, der auch Auswirkungen auf die erreichbare Qualität hat.
- Die Landschaftsverbände sind nahe am Bürger! Es hat sich kein Bürger über Bürgerferne der Landschaftsverbände beschwert. Bürgernähe ist keine Raum- oder Entfernungsfrage! Räumliche Nähe wie sie die Landesregierung versteht, bedeutet nicht zugleich eine Gewährleistung von Qualität.
- Alle in der Frage genannten Argumente haben mit der Verlagerung von Schulen für Körperbehinderte nichts zu tun oder werden durch den Gesetzesvorschlag sogar in ihr Gegenteil verkehrt. Die so genannten Vorteile berücksichtigen meist nicht die Bedürfnisse der Kinder und Eltern erheblich.
- Modernisierung und Fortschrittlichkeit und wie die Stichworte noch so heißen, sind allein für sich noch kein Kriterium für Qualitätsverbesserungen. Ebenso wie rationelles Verwaltungshandeln nicht gleichbedeutend mit Verbesserungen für den Bürger sind.

Hier wird eine feste, glaubwürdige, kompetente und schulnahe Struktur zerschlagen. Ziel und Sinn des Gesetzes werden damit ins Gegenteil verkehrt.

Frage 5:

Ist es sinnvoll die Sicherung bzw. Fortentwicklung der Qualität des schulischen Angebotes nicht verpflichtend zu regeln?

Antworten: Keine.

Frage 6:

Warum ist die Beibehaltung der Trägerschaft der Landschaftsverbände für die in § 10 Abs. 5 Satz 4 SchVG genannten Schulen zweckmäßig?

Antworten: Keine.

Frage 7:

Sollte den Schulen und Schulträgern grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, unter Beachtung des Schulauftrages Sach- und Geldzuwendungen Dritter (Spenden, Sponsoring) anzunehmen sowie im Außenbereich der Schule Werbung zuzulassen? Wie sehen Sie das generell im Hinblick auf kommunale Gebäude?

Antworten:

- Vorsichtige Versuche sollten unternommen werden. Jedoch nur solche, die auch Vorteile für die jeweilige Schule (oder mehrerer) bringen; wie z.B. ein Solardach zum Energiesparen mit entsprechender Aussenwerbung.
- Es sollte auf alle Fälle verhindert werden, daß damit Privatisierungsversuche –auch in Teilbereichen- hier durch die „Hintertüre“ etabliert werden.

gez. L. Raumer