

öffentlich

Amt/Geschäftszeichen	Datum	Vorlagennummer
- D 2 -	30.10.2013	MI/13/2192

▼ Beratungsfolge	▼ Sitzungstermin
1. Schulausschuss	06.11.2013

Tagesordnungspunkt/Betreff

## 9. Schulrechtsänderungsgesetz - Sachstandsbericht

Inhalt der Mitteilung:

Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 16.10.2013 das Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) beschlossen. Mit diesem Gesetz soll der in Artikel 24 der Konvention enthaltene Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Schulsystems Genüge getan werden.

Wie bereits mit der Beschlussvorlage BV/13/2071 im Haupt-, Finanz- und Beschwerdeausschuss am 18.07.2013 berichtet, ist die VN-Behindertenrechtskonvention am 26.03.2009 als innerstaatliches deutsches Recht im Rang eines Bundesgesetzes in Kraft getreten und verpflichtet die innerstaatlich zuständigen Stellen zu deren Umsetzung.

Die Umsetzung des Artikels 24 VN-BRK obliegt aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz für das Schulwesen dem Land Nordrhein-Westfalen.

Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz verankert erstmalig die inklusive Bildung und Erziehung in den allgemeinen Schulen und spricht den Eltern das grundsätzliche Recht zu, dass ihre Kinder mit Behinderung eine allgemeine Schule besuchen können. Mithin wird gegenüber der bisherigen Rechtslage das Gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung zum gesetzlichen Regelfall. Dazu benennt zukünftig die Schulaufsicht in Abstimmung mit dem Schulträger allgemeine Schulen, die für diesen Gemeinsamen Unterricht sowohl personell als auch sächlich ausreichend ausgestattet sind oder mit vertretbarem Aufwand ausgestattet werden können. Welcher Aufwand „vertretbar“ ist, ist im Gesetz nicht normiert und bleibt der verwaltungsgerichtlichen Kasuistik überlassen. Diesbezüglich sind trotz der bisherigen Anstrengungen der Stadt Lohmar auch weiterhin Mehraufwendungen zu besorgen.

Die bisher durchgeführten Verfahren zur Feststellung eines besonderen Förderbedarfs für Kinder (AO-SF-Verfahren) in den Bereichen Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung werden weitgehend abgeschafft. Zukünftig können grundsätzlich nur noch

die Eltern ein solches Verfahren in Gang setzen. Ein Antragsrecht der Schule bezüglich des Förderschwerpunktes Lernen soll zunächst gar nicht, sondern erst nach Vollendung des 3. Schuljahres bis zur Vollendung des 6. Schuljahres bestehen. Bezüglich des Förderschwerpunktes emotionale und soziale Entwicklung soll ein Antragsrecht der Schule nur bestehen, wenn eine Selbst- oder Fremdgefährdungstendenz bei der Schülerin/dem Schüler vorliegt. Eine solche Selbst- oder Fremdgefährdung ist indes nicht gleichzusetzen mit einer erheblichen Beeinträchtigung des Unterrichts. In allen anderen Fällen kann ein Antrag auf Durchführung eines AO-SF-Verfahrens nur gestellt werden, wenn ein/e Schüler/in nicht zielgleich unterrichtet werden kann.

Das Gesetz lässt indes nicht erkennen, wie zukünftig die nach wie vor vorliegenden Unterstützungsbedarfe bei den betroffenen Schülerinnen und Schülern erkannt und diagnostiziert werden sollen. Seitens der kommunalen Spitzenverbände ist daher im Gesetzgebungsverfahren die Sorge vorgetragen worden, dass die unterstützungsbedürftigen Schülerinnen und Schüler zukünftig die notwendige Unterstützung nicht mehr erhalten werden. Auch wird in dem Gesetz nicht hinreichend deutlich, inwieweit die seitens der Landesregierung zitierten „multiprofessionellen Teams“ gewährleistet werden.

Die oben dargestellte weitgehende Abschaffung der AO-SF-Verfahren führt gemeinsam mit der vorgesehenen Festlegung der Mindestzahl einer Förderschule mit dem Schwerpunkt Lernen auf 144 Schülerinnen und Schüler nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände zu einer faktischen Abschaffung der Schulen mit den Schwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache. Damit wird nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände faktisch die im Gesetz ausdrücklich niedergelegte „Wahlfreiheit“ zwischen dem Besuch einer Förderschule oder dem Besuch einer allgemeinen Schule abgeschafft, da diese zumindest in den Bereichen Lernen, emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache immer weniger nachgefragt werden und damit unter die Mindestschülerzahl „rutschen“ und geschlossen werden müssen.

Wie bereits mit der o. g. Beschlussvorlage BV/13/2071 ausgeführt, negiert das Land Nordrhein-Westfalen die Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes mit der Begründung, dass es sich bei der Schaffung eines inklusiven Schulsystems weder um eine neue noch um eine wesentliche Änderung einer bestehenden Aufgabe handelt. Das Land ist vielmehr der Auffassung, dass es einen fließenden Übergang von einer punktuellen integrativen Beschulung zu einem zukünftigen inklusiven Schulsystem gebe und beruft sich hierbei auf einen behaupteten Paradigmenwechsel aus den 1990er Jahren.

Die kommunalen Spitzenverbände sind indes der Auffassung, dass mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz keine bereits in der Vergangenheit von den Schulen wahrgenommene Aufgabe fortgeführt wird, es sich vielmehr um einen Paradigmenwechsel handle zu der nach geltender Rechtslage möglichen integrativen Beschulung. Zudem kehre sich auch das Regelausnahmeverhältnis um. Während vor Inkrafttreten der Behindertenrechtskonvention die Quote für Gemeinsamen Unterricht bei ca. 15 % lag, strebt die Landesregierung nunmehr eine Quote der Gemeinsamen Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern von 65 % an.

Die Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach hat der Leiter des Instituts für Staatswissenschaften der Universität Köln, Herr Prof. Dr. Wolfram Höfling, in seinem Rechtsgutachten „Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich“, März 2012, bestätigt und im Einzelnen begründet. Das Gutachten ist unter <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/bildung/065518/index.html> veröffentlicht.

Da die Landesregierung sich im Gesetzgebungsverfahren geweigert hat, überhaupt in das nach dem Konnexitätsausführungsgesetz vorgeschriebene Verfahren einzusteigen und eine Folgekostenbetrachtung vorzulegen, hat eine Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände, an der der Unterzeichner teilgenommen hat, ein Gutachten über die kommunalen Folgekosten der Inklusion im Schulbereich in NRW am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken in Auftrag gegeben. Die zentralen Ergebnisse dieses Gutachtens sind der anliegenden PowerPoint-Präsentation zu entnehmen.

Das Gutachten kommt beispielhaft für den Kreis Borken und die dem Kreis Borken angehörenden Kommunen je nach Berechnungsvariante allein im Primarbereich zu investiven Mehrkosten von 3.025.000 € (Basisvariante) bis hin zu 33.075.000 € (erweiterte Reformvariante). Darüber hinaus werden für den Kreis Borken und dessen Kommunen an laufenden jährlichen Mehrkosten 3.934.857 € ermittelt.

Für die Stadt Essen sind an Investitionskosten sowohl für den Primar- als auch für den Sekundarbereich 1 in der Basisvariante Kosten von 18.910.000 € bis hin zur erweiterten Reformvariante von 87.940.000 € ermittelt worden, an jährlichen laufenden inklusionsbedingten Mehrkosten 12.373.104 €.

Die investiven Mehrkosten fallen an für die Errichtung zusätzlicher Klassen- bzw. Unterrichtsräume, Umbau/Errichtung von Differenzierungs-/Mehrzweckräumen, Errichtung von Therapie- und Pflegeräumen, Errichtung barrierefreier Hygienebereiche, Herstellung von Barrierefreiheit im Schulgebäude, Herstellung barrierefreier Zugänge zu Gebäuden und Räumen, Anschaffung von Lehr- und Lernmitteln.

Die laufenden Mehrkosten beinhalten zusätzlichen Aufwand für Lehr- und Lernmittel, Ganztagsbetreuung, Schulpsychologie, Schulsozialarbeit, Schülerbeförderung sowie Integrationshilfen.

Über die Konnexität konnte bis zum Schluss des Gesetzgebungsverfahrens keine Einigung erzielt werden.

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich zwischenzeitlich mit den Vorsitzenden der beiden Regierungsfractionen, Norbert Römer (SPD), und Reiner Priggen (Bündnis 90/DIE GRÜNEN), darauf verständigt, einen letzten Einigungsversuch zu unternehmen. So soll bis zum 31.01.2014 eine gesonderte Untersuchung durchgeführt werden, ob und ggf. welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz entstehen (vgl. Artikel 4 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes). Über die nähere Ausgestaltung des Verfahrens wird derzeit zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land noch verhandelt.

Sollte das Land über das nunmehr vereinbarte Verfahren hinaus bei der Auffassung bleiben, dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz nicht konnexitätsrelevant ist, so wird zu erwägen sein, ob dieses Gesetz vor dem Landesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Artikel 78 Landesverfassung angegriffen werden soll.

Neben der Kritik der kommunalen Spitzenverbände hat das Gesetz in den zweitägigen Landtagsanhörungen am 05. und 06.06.2013 ausweislich der Berichterstattung der Landtagsverwaltung erhebliche Kritik erfahren. Es wurde insbesondere kritisiert, dass das Gesetz weitgehend auf die Setzung von Qualitätsstandards für inklusiven Unterricht verzich-

tet. So wurde insbesondere aus den Reihen der Lehrgewerkschaften die Forderung an die Politik gerichtet, dass die Klassen deutlich kleiner werden müssten und mehr in die Fortbildung der Pädagoginnen und Pädagogen zu investieren sei.

Es wird seitens der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft für Inklusionsklassen eine Doppelbesetzung gefordert. Maximal 20 Schülerinnen und Schüler, davon höchstens fünf Kinder mit besonderem Förderbedarf sollen von einer Regelschullehrkraft und einer Sonderpädagogin oder einem Sonderpädagogen unterrichtet werden.

Weiter wurde die Sorge der Lehrerinnen und Lehrer weitergegeben, dass diese nicht genügend Unterstützung für den Umgang mit behinderten Schülerinnen und Schülern erhielten. Im Übrigen wird auf die v. g. Berichterstattung der Landtagsverwaltung, die der Vorlage anliegt, verwiesen.

Insgesamt besteht die Sorge, dass trotz der zusätzlich geschaffenen Stellen für Sonderschullehrkräfte zukünftig nicht ausreichend Sonderschullehrkräfte zur Verfügung stehen, da die Anzahl der neu geschaffenen Stellen nicht ausreichend sei und zudem nicht genügend ausgebildete Bewerber/innen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus besteht Unklarheit über die Verteilung der Lehrerstellen aus dem Stellenbudget Inklusion.

Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz tritt am 1. August 2014 in Kraft. Damit das Gesetz ab dem Schuljahr 2014/2015 gelebt werden kann, hat das Schulministerium mittlerweile eine Änderung der Ausbildungsordnung Grundschule (AO-GS) eingeleitet. Da diese jedoch nicht rechtzeitig zum Anmeldeverfahren an den Grundschulen abgeschlossen sein wird, hat das Schulministerium den als Anlage 7 beigefügten Runderlass „Übergangsregelung für das nun durchzuführende Aufnahmeverfahren an den Grundschulen für Kinder mit bereits förmlich festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf“ erlassen.

In Vertretung

Dirk Brügge  
Erster Beigeordneter

**Anlagen:**  
Anlagen 1 - 7