

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



**Ministerium für Schule und Bildung
des Landes Nordrhein-Westfalen**
Herrn Staatssekretär Mathias Richter
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: christoph.dicke@msb.nrw.de

Entwurf des Berichts zur Evaluation des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände

25.01.2019

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,
sehr geehrte Damen und Herren,

Landkreistag NRW
Martin Schenkelberg
Beigeordneter
Telefon 0211 300491-200
martin.schenkelberg@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 40.10.43

für Ihr Schreiben vom 21.12.2018, mit dem Sie uns die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Entwurf des Berichts zur Evaluation des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes gegeben haben, danken wir Ihnen. Wir nehmen diese Möglichkeit gerne wahr.

Vorab möchten wir jedoch darauf hinweisen, dass der Berichtsentwurf den Vorgaben des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) bereits aus formalen Gründen nicht genügt. Denn nach Artikel 4 § 1 in Verbindung mit § 2 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes ist die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention wissenschaftlich zu begleiten und auszuwerten und dem Landtag hierzu namens der Landesregierung ein Bericht bis zum 31.12.2018 vorzulegen. Wie Ihr Haus in Ziffer 1.5 auf Seite 25 des Berichtsentwurfs selber ausführt, ist die vom Landtag geforderte wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention nicht erfolgt. Denn anders als im Gesetz vorgesehen, sei keine externe wissenschaftliche Begleitforschung eingesetzt worden.

Städtetag NRW
Klaus Hebborn
Beigeordneter
Telefon 0221 3771-300
klaus.hebborn@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 40.26.62 N

Die unterlassene wissenschaftliche Begleitforschung wird von uns ausdrücklich kritisiert, da eine solche, gerade im fachlich und politisch hoch umstrittenen Aufgabenfeld der schulischen Inklusion, von außerordentlich großer Bedeutung gewesen wäre. Wir erwarten, dass das Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSB) die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung zeitnah nachträglich in Gang setzt und zu einem geeigneten späteren Zeitpunkt abschließt.

Städte- und Gemeindebund NRW
Claus Hamacher
Beigeordneter
Telefon 0211 4587-220
claus.hamacher@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 43.1.3-003/008

Eine ordnungsgemäße Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Sinne des Gesetzgebers ist bereits vor diesem Hintergrund nicht möglich. Überdies bestimmt Artikel 4 § 2 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes, dass die kommunalen Spitzenverbände an der „Erstellung des Berichts“ zu beteiligen sind. Das hier statuierte Beteiligungsrecht der kommunalen Spitzenverbände umfasst nach unserer Ansicht deutlich mehr als nur das Recht, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Vielmehr erwarten wir auch mit Blick auf die nachzuholende wissenschaftliche Begleitforschung eine Einbindung in den gesamten Prozess – von der Auswertung des wissenschaftlichen Begleitberichts bis hin zur abschließenden Erstellung des Berichts der Landesregierung. Unabhängig davon sehen wir uns aber gleichwohl zu einigen Klarstellungen und Hinweisen zum vorliegenden Berichtsentwurf veranlasst:

- Kritik am 9. Schulrechtsänderungsgesetz

In Ziffer 1.2.5 auf Seite 19 wird ausgeführt, dass es einer der wesentlichsten schulfachlichen Kritikpunkte seit Inkrafttreten des Gesetzes sei, dass die Vorgaben keine Aussagen zu Qualitätsstandards im Gemeinsamen Lernen vorsähen. Gleichzeitig seien die im 9. Schulrechtsänderungsgesetz verankerten „Grundlagen“ inhaltlich nicht definiert bzw. mit entsprechenden Vorgaben unterlegt worden.

Die kommunalen Spitzenverbände teilen diese Kritikpunkte. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass qualitative Standards im Rahmen der schulischen Inklusion im Rahmen eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung etabliert werden sollten. Dies würde zum einen die politische Verbindlichkeit der entsprechenden Regelungen erhöhen und zum anderen den kommunalen Schulträgern im Rahmen des Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Absatz 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz – Konnex AG) die Möglichkeit einer formalen Beteiligung zwecks Gewährung des Ihnen gegebenenfalls zustehenden Belastungsausgleichs eröffnen.

- Konnexität

Unter Ziffer 1.3.1 auf Seite S. 22 f führen Sie aus, dass die Landesseite und die kommunalen Spitzenverbände eine Vereinbarung geschlossen hätten, in der sie darin übereingekommen seien, dass die Schulträgeraufgaben bei Anwendung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes der Konnexität unterfielen. Darüber hinaus habe die Landesregierung zugesagt, die Kommunen durch eine Inklusionspauschale zu unterstützen. Diese diene nicht der Finanzierung etwaiger Individualansprüche gegen den Träger der örtlichen Sozial- bzw. Jugendhilfe.

An dieser Stelle müssen wir unbeschadet der getroffenen Vereinbarung darauf hinweisen, dass aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände nicht nur der Belastungsausgleich, sondern auch die sogenannte Inklusionspauschale konnexitätsrechtlich geschuldet ist. Die seinerzeit getroffene Vereinbarung enthält demnach keine Einigung über die unterschiedlichen Rechtsansichten. Die kommunalen Spitzenverbände haben gegenüber der derzeitigen Landesregierung vielmehr die Erwartung, die Konnexitätsfolgen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vollständig und in gesetzlicher Form anzuerkennen. Soweit unter Ziffer 1.2 auf Seite 8 das verfassungsgerichtliche Verfahren VerfGH NRW 8/15 angesprochen wird, halten wir fest, dass das Gericht die Verfassungsbeschwerden nur als unzulässig abgewiesen und somit in der eigentlichen Streitfrage nicht entschieden hat.

- Einrichtung des Gemeinsamen Lernens (§ 20 Abs. 5 Schulgesetz)

Unter Ziffer 2.1.1 auf Seite 27 ff wird dargestellt, dass zu Beginn des Schuljahres 2017/2018 eine Bestandsaufnahme seitens der Bezirksregierungen durchgeführt worden sei, um einen Überblick darüber zu bekommen, an wie vielen Schulen die Zustimmung des kommunalen Schulträgers nach

§ 20 Abs. 5 Schulgesetz zur Einrichtung des Gemeinsamen Lernens an einer Schule tatsächlich erfolgt und in welcher Form dies geschehen sei. Wir möchten darauf hinweisen, dass diese Abfrage seinerzeit ohne Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden erfolgt ist. Das MSB wäre hierzu auch nicht verpflichtet gewesen. Jedoch wäre eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in dieser Frage unserer Ansicht nach angezeigt gewesen.

Die Darstellung der Ergebnisse dieser Abfrage sehen wir aus mehreren Gründen kritisch. Zum einen ist die Darstellung der Zustimmung bzw. fehlenden Zustimmung des Schulträgers nach § 20 Abs. 5 Schulgesetz einseitig. Da § 20 Abs. 5 Schulgesetz bestimmt, dass die Schulaufsichtsbehörde das Gemeinsame Lernen einrichtet, wäre unserer Ansicht nach im Rahmen der Abfrage auch die Rolle der Schulaufsichtsbehörden näher zu beleuchten gewesen. Anlass dazu gibt unter anderem die von Ihnen auf Seite 28 geschilderte Tatsache, dass das Gemeinsame Lernen an immerhin 112 Schulen offenkundig ohne die vom Gesetz vorausgesetzte Zustimmung des Schulträgers eingerichtet worden ist. Zudem ist es nach unserer Ansicht fernliegend, dass rein mündliche Zusagen des Schulträgers (wer hat hier welche Zusagen gemacht?), Protokolle von Regionalkonferenzen/Koordinierungskonferenzen oder gar sonstige Formen der Zustimmung (was soll man sich hierunter vorstellen?) tatsächlich als rechtsverbindliche Zustimmung des Schulträgers im Sinne des § 20 Abs. 5 Schulgesetz angesehen werden können sollen. Sind die jeweils teilnehmenden Personen durch die ihnen vorgesetzten Hauptverwaltungsbeamten zu einer Vertretung ihres Dienstherrn mit derart weitreichenden Folgen ermächtigt gewesen?

Die Tatsache, dass in mehr als der Hälfte aller Fälle den Schulaufsichtsbehörden keine schriftliche Zustimmung des Schulträgers vorliegt, ist für uns ein Indiz dafür, dass die Schulaufsichtsbehörden das Gemeinsame Lernen oftmals ohne die erforderliche Zustimmung des Schulträgers eingerichtet haben. In diesem Zusammenhang fällt auch auf, dass nach Ihren Angaben auf Seite 30 des Berichtsentwurfs die räumlichen Voraussetzungen für das Gemeinsame Lernen an 662 Schulen nicht und an 1.549 Schulen nur zum Teil erfüllt (gewesen) seien. Die Befragung gibt keinen Aufschluss darüber, ob und inwieweit es sich hierbei größtenteils um die 1.868 Schulen handelt, bei denen der Schulträger keine schriftliche Zustimmung erteilt hat oder hierzu keine Angaben vorliegen. Diese Annahme läge aus unserer Sicht aber nahe.

- Datenlage

Im Berichtsentwurf wird unter Ziffer 2.1.2 auf Seite 32 festgestellt, dass die Zahl der Schulen, an denen Gemeinsames Lernen gemäß § 20 Absatz 5 formal eingerichtet worden sei, bislang nicht zentral, zum Beispiel über die Amtlichen Schuldaten (ASD) oder in der Schuldatei, erfasst worden sei. Die ASD ließen lediglich Aussagen zu, an wie vielen Schulen mindestens eine Schülerin bzw. ein Schüler mit einem förmlich festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung unterrichtet würden. Genaue Aussagen seien daher nicht möglich. Auch unter Ziffer 4.1 auf Seite 44 wird darauf hingewiesen, dass eine Darstellung von Schulen des Gemeinsamen Lernens auf Grundlage der vorhandenen Datengrundlage nur eingeschränkt möglich sei, da die Einrichtung des Gemeinsamen Lernens nicht zentral erfasst werde. Ähnliches gilt auch für die Absenkung des Klassenfrequenzhöchstwertes (siehe hierzu Seite 51 des Berichtsentwurfs). Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Problemanalyse, vermissen aber einen Hinweis darauf, wie die erforderliche Datengrundlage zukünftig geschaffen werden soll.

- Schulen des Gemeinsamen Lernens

Ziffer 4.2.1 enthält auf Seite 46 f Ausführungen über den Entscheidungsweg bei der Einrichtung von Schulen des Gemeinsamen Lernens. Sie führen hierzu aus, die Entscheidung zur Ausführung des

Gemeinsamen Lernens sei eindeutig bei der Schulaufsichtsbehörde verortet. Ein Schulträger könne die Zustimmung nur verweigern, um seine Belange nach § 79 Schulgesetz zur Geltung zu bringen.

Die kommunalen Spitzenverbände teilen diese Rechtsauffassung ausdrücklich nicht. Aus unserer Sicht liegt die letztendliche Entscheidung über die Einrichtung des Gemeinsamen Lernens an einer Schule zwar bei der zuständigen Schulaufsichtsbehörde, jedoch ist hierfür die Zustimmung des jeweils zuständigen Schulträgers konstitutiv. Das Gesetz schränkt das Ermessen des Schulträgers bei der Entscheidung über die Zustimmung nicht ein. Bereits die Verpflichtung der Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände, für ihren Bereich eine nach § 80 Schulgesetz mit den Planungen benachbarter Schulen abgestimmte Schulentwicklungsplanung zu betreiben, zeigt, dass das Zustimmungserfordernis der kommunalen Schulträger nicht alleine auf Schulträgeraufgaben nach § 79 Schulgesetz beschränkt sein kann.

Auf Seite 50 unter Ziffer 4.2.2 heißt es zudem, dass dem Schulträger kein Initiativrecht bei der Einrichtung des Gemeinsamen Lernens zukomme. Diese Aussage ist weder ganz falsch noch ganz richtig. Denn als für die Aufgabe der Schulentwicklungsplanung zuständige Behörde trifft den Schulträger natürlich auch die Obliegenheit, dafür Sorge zu tragen, dass in seinem Zuständigkeitsbereich ein ausreichendes Angebot an Schulen des Gemeinsamen Lernens besteht. Zudem ist es in vielen Fällen sinnvoll und angemessen, dass der kommunale Schulträger die Einrichtung des Gemeinsamen Lernens gegenüber der Schulaufsichtsbehörde politisch initiiert.

- VN-Behindertenrechtskonformität des Förderschulangebots und Elternwahlrechts

Auf Seite 69 des Berichtsentwurfs wird unter Ziffer 5.3 festgestellt, dass ein Förderschulangebot der VN-Behindertenrechtskonvention nicht widerspreche. Die kommunalen Spitzenverbände teilen diese Auffassung ausdrücklich.

Auch die Aussage unter Ziffer 7.3 auf Seite 79, dass das Wahlrecht der Eltern nicht im Widerspruch zu den Aussagen in Artikel 24 der VN-Behindertenrechtskonvention stehe, wird von uns ausdrücklich geteilt.

- Ziffer 7.2: Neuausrichtung der schulischen Inklusion

Auf Seite 77 sind unter Ziffer 7.3.3 Ausführungen zur sogenannten neuen Formel „25 – 3 – 1,5“ enthalten. Jene ist durch das MSB sehr offensiv als Sammelbezeichnung für die Entlastungen angeführt worden, welche die Schulen des Gemeinsamen Lernens im Gegenzug für die zusätzlichen Belastungen infolge der geplanten Ressourcenbündelung erhalten sollen. Das MSB hat ihre Bedeutung zuletzt am 11.01.2019 in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage des Landtagsabgeordneten Frank Sundermann (Drucksache 17/4786) wieder unterstrichen. Derweil haben die kommunalen Spitzenverbände aufgrund von Praxishinweisen aus ihrer Mitgliedschaft nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass sich die „neue Formel“ nicht mit Leben füllen lässt:

- „1,5“: Die Verbesserung der Betreuungsrelation ist bis auf weiteres nur theoretischer und nicht praktischer Natur, weil die erforderlichen Lehrkräfte schlichtweg nicht zur Verfügung stehen. Die Medien berichten, dass an einer Förderschule tätige sonderpädagogische Lehrkräfte, die aus familiären Gründen um Versetzung bitten, entsprechende Unterstützung vordringlich dann erhalten, wenn sie sich für eine Tätigkeit im Regelschulsystem zur Verfügung stellen. Solche Beispiele offenbaren, wie prekär die Situation am pädagogischen – zumal sonderpädagogischen – Arbeitsmarkt tatsächlich ist. Es sind über Jahrzehnte gepflegte Defizite, die jetzt spürbar werden. Die kommunalen Spitzenverbände ziehen vor diesem

Hintergrund in Zweifel, dass sich die besprochene Verbesserung der Betreuungsrelation jemals flächendeckend wird umsetzen lassen.

- „3“: Die Zahl der Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf pro Klasse hängt im Prinzip weiterhin ausschließlich vom Elternwahlverhalten ab. Es ist möglich, dass vier oder fünf solche Schüler pro Parallelklasse aufzunehmen sind. Die Schulaufsichtsbehörden zeigen auch keinerlei Zurückhaltung, wenn es darum geht, Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf im Rahmen eines vorgezogenen Verteilungsverfahrens (sog. Regionalkonferenzen) im Bedarfsfall auch an Schulen anderer Träger und gegen deren ausdrücklich erklärten Willen unterzubringen.
- „25“: Gemäß § 46 Abs. 4 Schulgesetz kann die Schulleitung im Einvernehmen mit dem Schulträger die Zahl der in die Klasse 5 aufzunehmenden Schüler begrenzen, wenn ein Angebot für „Gemeinsames Lernen“ eingerichtet wird und rechnerisch pro Parallelklasse mindestens zwei Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufgenommen werden. Weitere Voraussetzung ist allerdings, dass im Durchschnitt aller Parallelklassen der jeweilige Klassenfrequenzrichtwert nach der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz nicht unterschritten wird. Der dortige § 6 Abs. 5 setzt den Klassenfrequenzrichtwert für die fünfte Klasse insbesondere der – wahrscheinlich überwiegend betroffenen – Gesamtschulen auf 27 Schüler fest; lediglich die Bandbreite beginnt dort bei 25 Schülern (das ist der sogenannte Klassenfrequenzmindestwert).

In der Folge steht eine Entscheidung der Schulleitung, die Schülerzahl auf 25 je fünfte Klasse zu begrenzen, mit der Verordnungslage nicht in Einklang. Der Schulträger befindet sich zwar rechtlich in einer zurückgenommenen Position, weil die Erteilung seines Einvernehmens keine Außenwirkung gegenüber der Eltern- und Schülerschaft entfaltet. Er wird daher insoweit seiner Verantwortung durch eine vorsichtige Formulierung des Einvernehmens gerecht werden können. Politisch wird dies aber mitunter wenig Gewinn bringen, wenn die Entscheidung der Schulleitung angegriffen wird, weil ein Schüler infolge der Begrenzung nicht aufgenommen wird. Damit ist die Begrenzung im Sekundarbereich derzeit nur im Fall der Haupt- und der Sekundarschule risikolos durchhaltbar, weil dort gemäß § 6 Abs. 4 und 6 der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz ausnahmsweise ein reduzierter Klassenfrequenzrichtwert von 24 beziehungsweise 25 gilt. Die Reduzierung der Eingangsklassengrößen auf 25 Schüler bleibt unter den schon bislang verordneten Vorgaben also nur bei diesen beiden Schulformen möglich; an Gymnasium, Realschule sowie Gesamtschule ist sie in rechtskonformer Weise nicht umsetzbar.

Die Wirkung der Neuausrichtung der schulischen Inklusion erschöpft sich somit faktisch in der Konzentration der für das Gemeinsame Lernen zusätzlich zur Verfügung gestellten Lehrerstellen an ausgesuchten Standorten, wobei höchst fraglich ist, ob diese Stellen in überschaubaren Zeiträumen überhaupt besetzt werden können. Wenn es dabei bleibt, wird die Neuausrichtung der schulischen Inklusion im Rückblick vor allem als massive zusätzliche Belastung der Real- und Gesamtschulen betrachtet werden.

Abschließend möchten wir hervorheben, dass der Berichtsentwurf unter Ziffer 7.3.1 auf Seite 81 die Aussage enthält, dass neben den bisher vorgenommenen Umsteuerungsmaßnahmen auch die „bisherige schulgesetzliche sowie die untergesetzliche Ausgestaltung in den Blick genommen“ werden müsse. Die Landesregierung werde prüfen – auch in intensivem Austausch mit den Schulträgern –, welche schulrechtlichen Veränderungen für eine erfolgreiche Gestaltung der Inklusion notwendig seien und dem Landesgesetzgeber hierzu in der Folge entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Diese Aussage ist für die kommunalen Spitzenverbände eines der zentralen Elemente des Berichtes. Eine dauerhafte Koexistenz des Regel- und des Förderschulsystems ist in der noch durch die abgelöste Koalition geprägten Gesetzeslage nicht angelegt; jene geht vielmehr von einer langfristigen Abschaffung des Förderschulsystems aus. Der parlamentarische Gesetzgeber steht in der Verantwortung, eine erfolgte Änderung seiner Sichtweise nach außen sichtbar zu dokumentieren. Solange dies nicht geschieht, wird die Neuausrichtung der schulischen Inklusion nicht gut gelingen können, weil die praktische Handhabung mit der Gesetzeslage in Konflikt zu geraten droht. Wir haben daher die Erwartung, dass der Runderlass „Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ vom 15.10.2018 und die Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (MindestgrößenVO) in das Schulgesetz überführt werden. Für die hierzu erforderlichen Gespräche stehen die kommunalen Spitzenverbände gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Klaus Hebborn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Martin Schenkeberg
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen