

<p style="text-align: center;"><b>Entwurf Vereinbarung zwischen der Landesregierung Nordrhein- Westfalen, den Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (i.F. Landesseite) und den Kommunalen Spitzenverbänden für das Land Nordrhein-Westfalen (i.F. KSV)</b></p> <p style="text-align: center;">(Stand: 20.02.2014, 13.00 h)</p>	<p style="text-align: center;">Bewertung</p>
<p><b>1. Schulische Inklusion als gemeinsame Aufgabe</b></p>	
<p>Land und Kommunen bekennen sich zum Ziel der qualitätsvollen Umsetzung der durch Art. 24 VN-Behindertenrechtskonvention völkerrechtlich normierten schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen.</p> <p>Die Umsetzung dieser Aufgabe als gesamtgesellschaftliches, umfassendes Vorhaben muss langfristig und schrittweise angelegt sein. Im Mittelpunkt der gemeinsamen Anstrengungen von Land und Kommunen stehen die Förderung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte Teilhabe an Bildung. Ziel ist es, das gemeinsame zielgleiche und zieldifferente Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung zu ermöglichen.</p>	<p>Den gemeinsamen Vorspann hat der StGB bereits in vergangenen Fassungen akzeptiert und deswegen sollte er auch nicht infrage gestellt werden.</p> <p>Allerdings muss jedem bewusst sein, dass bei dem hier zu Grunde gelegten Volumen für einen Kostenausgleich wirklich nur über eine absolute Mindestausstattung in Betracht kommt, die kaum geeignet sein wird, für eine „<b>qualitätsvolle Umsetzung</b>“ der VN-Behindertenrechtskonvention zu sorgen.</p>
<p>Diese schulische Inklusion erfordert auch in NRW eine weitreichende Veränderung des regionalen Schulangebots. Diesen gesellschaftlichen, politischen und organisatorischen Herausforderungen stellen sich Land und Kommunen gemeinschaftlich.</p>	
<p>Nach der Verabschiedung des „Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. SchulRÄG) am 16.10.2013 haben die Landesseite unter Federführung des Ministeriums für Schule und Weiterbildung und die kommunalen Spitzenverbände gemäß Artikel 4 dieses</p>	

<p>Gesetzes eine Arbeitsgruppe gebildet, um die Kostenfolgen für die kommunale Seite in den Blick zu nehmen. Die Landesregierung hat dazu im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden Herrn Prof. Klaus Klemm beauftragt, in einem Gutachten am Beispiel von zwei einvernehmlich ausgewählten Gebietskörperschaften die zu erwartende Kostenentwicklung unbeschadet der verfassungsrechtlichen Frage der Konnexität darzustellen.</p>	
<p><b>2. Kosten der Inklusion</b></p>	
<p>Höhe und Art des finanziellen Aufwands der in diesem Umgestaltungsprozess auf die Städte, Gemeinden und Kreise zukommenden Aufgaben konnten mit dieser Vereinbarung einer einvernehmlichen und abschließenden Klärung zwischen der Landesseite und den kommunalen Spitzenverbänden zugeführt werden. Dies gilt insbesondere für die Frage der Konnexität der Regelungen des 9. SchRÄG, die zum Zeitpunkt des Beschlusses durch den Landtag offen geblieben war.</p>	<p>Der Vorschlag der KSV (17.02.) lautete wie folgt:</p> <p>„Höhe und Art des finanziellen Aufwands der in diesem Umgestaltungsprozess auf die Städte, Gemeinden und Kreise zukommenden Aufgaben konnten mit dieser Vereinbarung einer einvernehmlichen Klärung zwischen der Landesseite und den kommunalen Spitzenverbänden zugeführt werden.“</p> <p>Der Satz „Dies gilt insbesondere...“ war von kommunaler Seite bewusst gestrichen worden.</p> <p>Genau genommen kann von einer „abschließenden“ Klärung nicht die Rede sein, gerade weil nur eine äußerst grobe Hochrechnung von Kosten einer viel zu schmalen Datenbasis erfolgt ist.</p> <p>Auch der nächste Satz ist falsch. Es wird immer noch impliziert, dass man sich über Fragen der Konnexität abschließend verständigt hätte. Bezüglich des Korbes II ist das Gegenteil der Fall. Das Bestehen des Landes auf dieser Feststellung in Verbindung mit dem Fehlen von Aussagen zur Konnexität beim Personal wird vom Land später dahingehend interpretiert werden, dass man sich (anders als beim Korb I) einig gewesen sei, dass dort <u>keine</u> Konnexitätsansprüche bestehen.</p> <p>Deshalb hatte die kommunale Seite ja vorgeschlagen, mit dem Dissens an dieser Stelle transparent umzugehen und ihn offenzulegen.</p>

<b>2.1. Schulträgeraufgaben</b>	
<p>Gemeinsam getragene Grundlage der vorliegenden Vereinbarung ist, dass die Schulträgeraufgaben bei Anwendung des 9. SchRÄG der Konnexität gem. § 78 III LVerf NRW i.V.m. §§ 1,2 KonnexAG unterfallen.</p>	<p>Der beschränkende Hinweis auf die Schulträgeraufgaben war in der Fassung der KSV unproblematisch, weil zugleich der Dissens beim Personal offengelegt wurde. In der Gesamtschau der Landesfassung erhält das eine andere Bedeutung (s.o.).</p>
<p>Um trotz der zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend klärbaren Datenlage im Detail eine sofortige Auszahlung von Mitteln sicherzustellen, stimmen die KSV einer pauschalierten Zahlung an die Kommunen in Höhe von 25 Mio. EURO ab dem Schuljahr 2014/15 zu. Die Verteilung erfolgt auf der Grundlage der Schülerzahlen an allgemeinen Schulen an die kommunalen Schulträger.</p>	<p>Hier sind die Kommunen weit von ihrer ursprünglichen Position entfernt. Wir hatten stets betont, dass Klemm nur <u>eine</u> von mehreren Erkenntnisquellen ist, und deshalb zumindest einen 30%-Aufschlag auf die Klemm-Zahlen gefordert.</p> <p>(100 Mio. bezogen auf 3 Jahre - folgt aus ca. 30 % Aufschlag auf Klemm-Wert von 76 Mio.)</p> <p>Davon ist nun nicht mehr die Rede.</p> <p>„ab dem Schuljahr 2014/2015“ heißt nach Lesart des Landes: ab 2015! Die KSV hatten eine erste Zahlung im Jahr 2014 gefordert – wieder ein millionenschwerer Unterschied zu Lasten unserer Städte und Gemeinden!</p>
<p>Der vorgenannte Betrag wird gemäß § 4 Abs. 5 KonnexAG überprüft. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist Basis für eine Nachsteuerung des von Seiten des Landes zu erbringenden Ausgleichsbetrags für die folgenden Jahre.</p>	<p>Das bedeutet im Klartext: Die Kommunen werden 5 Jahre lang an dem voraussichtlich viel zu geringen Betrag von 25 Mio. Euro/Jahr festgehalten – und danach gibt es nur eine Korrektur für die Zukunft, nicht für die Vergangenheit.</p> <p>Zur Erinnerung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Gutachten von Klemm geht von einer Beschränkung auf Schwerpunktschulen aus, obwohl dies nicht der kommunalen Realität entspricht.</li> <li>• Sparpotentiale der Kommunen werden für die Inklusion eingesetzt, ohne dass diese als Kosten berücksichtigt würden.</li> <li>• Schülerfahrkosten wurden nicht detailliert untersucht, sondern es wird Kostenneutralität unterstellt.</li> <li>• Ebenso wird unterstellt, dass im Offenen Ganztage keine</li> </ul>

	<p>zusätzlichen Kosten anfallen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betriebs- und Unterhaltungskosten werden vollständig ausgeblendet.</li> <li>• ...</li> </ul> <p>Wirklich sinnvoll ist vor dem Hintergrund der unzureichenden Kostenschätzung nur eine zeitnahe Evaluation der tatsächlich anfallenden Kosten verbunden mit einer rückwirkenden Korrektur der Ausgleichsbeträge. Beide Punkte sind in dem Angebot des Landes nicht enthalten.</p>
<p>Die Landesseite verpflichtet sich, dem Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf kurzfristig vor dem Inkrafttreten des 9. SchRÄG zuzuleiten, um die Regelung rechtzeitig wirksam werden zu lassen.</p>	<p>Dies lässt offen, wann die Regelung in Kraft treten soll. Von den Zeitabläufen her sollte ein Inkrafttreten zeitgleich mit dem 9. SchRÄG machbar sein.</p>
<p><b>2.2. Unterstützung der schulischen Inklusion</b></p>	<p>Positiv ist, dass das Land nicht mehr von den kommunalen Spitzenverbänden verlangt, dass der Bereich für <u>nicht</u> konnexitätsrelevant erklärt werden soll. In Verbindung mit den Formulierungen unter 2. besteht aber dennoch die Gefahr, dass es in diesem Sinne interpretiert werden könnte. Deshalb ist der Vorschlag der KSV vom 17.02. nach wie vor eindeutiger:</p> <p>„Deshalb erklärt die Landesseite unbeschadet des fortbestehenden Dissenses über die Konnexitätsrelevanz dieser Kosten ihre Bereitschaft, die Kommunen unbefristet durch eine Inklusionspauschale ...“</p> <p>Dies ist nicht unwichtig insbesondere mit Blick auf denkbare ähnliche Konstellationen, in denen zukünftig ebenfalls die Frage der Konnexität auftauchen könnte.</p>
<p>Eine gelingende Inklusion hängt auch von möglichst guten Rahmenbedingungen ab. Hierzu zählt vor allem die systemische Unterstützung der Schulen durch nicht-lehrendes Personal. Die Landesseite erklärt deshalb ihre Bereitschaft, die Kommunen hierfür unbefristet durch eine Inklusionspauschale in Höhe von 10 Mio.</p>	<p>Die Formulierung im letzten Satz macht deutlich, dass die Landesseite hier an ihrer grundsätzlichen Position festhält, dass sie mit der Finanzierung von Integrationshelfern nichts zu tun haben will. Unsere Formulierung lautete:</p>

<p>EURO zu unterstützen. Diese dient nicht der Finanzierung etwaiger Individualansprüche gegen den Träger der örtlichen Sozial- bzw. Jugendhilfe.</p>	<p>„Hierzu zählt vor allem die Unterstützung durch nicht-lehrendes Personal (Sozialpädagogen, Schulpsychologen, Integrationshelfer) in den Schulen selbst.“</p> <p>Finanziell geht das Land (jedenfalls zunächst) nicht weiter auf die Kommunen zu: Es bleibt bei den altbekannten 10 Mio. Euro.</p> <p>Das bleibt deutlich hinter der kommunalen Position vom 17.02.zurück:</p> <p>Die kommunale Seite hatte „eine Inklusionspauschale in Höhe von 15 Mio. EURO für das Jahr 2014 und danach 20 Mio. EURO p.a.“ gefordert. Die hier angebotene Summe ist schon eine erhebliche Abweichung von der gemeinsam zwischen den KSV verabredeten Position.</p> <p>Zudem fällt auf, dass für diese Personengruppe (Schulpsychologen, Schulsozialarbeiter etc.) überhaupt keine Überprüfung der Angemessenheit der Pauschale vorgesehen ist.</p>
<p>Die Verteilung erfolgt als gesetzlich abgesicherte zusätzliche Leistung über eine pauschalierte Zuweisung ab dem Haushaltsjahr 2015. Für die Pauschalierung werden hälftig die Schülerzahlen der jeweiligen Kreise und kreisfreien Städte zugrunde gelegt, hälftig finden Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt zusätzlich Berücksichtigung. Diese Verteilungsmodalitäten unterliegen der Revision.</p>	<p>Auch hier besteht wieder die zeitliche Abweichung von der Position der KSV: Wir hatten explizit 2014 als erstes Jahr der Auszahlung gefordert.</p> <p>Die Revision der Verteilungsmodalitäten ist in Ordnung und entspricht auch der Verabredung im Gesamtvorstand der kommunalen Spitzenverbände.</p>
<p>Die Landesseite verpflichtet sich, dem Landtag vor Inkrafttreten des 9. SchRÄG eine entsprechende gesetzliche Regelung zuzuleiten.</p>	<p>s.o.</p> <p>Wünschenswert wäre ein Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens vor Inkrafttreten des 9. SchRÄG.</p>
<p><b>3. Steuerung der Aufwendungen der Integrationshilfe</b></p>	
<p>Zur sinnvollen Bündelung und damit auch Begrenzung eines möglichen Anstiegs der Kosten der Integrationshilfe an Schulen nach dem SGB VIII/XII unterstützen die</p>	<p>Der Vorschlag für eine Bundesratsinitiative ist ein Nebenkriegsschauplatz, da Möglichkeiten des Poolens schon jetzt</p>

<p>KSV eine vom Land vorgesehene Bundesratsinitiative für eine Gesetzesänderung, die die Möglichkeit des „Poolens“ von Leistungen der Integrationshilfe in den Schulen verbessert.</p>	<p>gegeben sind. Schaden kann eine solche Initiative aber auch nicht.</p> <p>Die erneute Trennung der Personalkosten in die Ziffern 2 und 3 belegt allerdings noch einmal die Grundsatzproblematik: Integrationshelfer werden vom Land als Angelegenheit außerhalb des eigenen Verantwortungsbereichs betrachtet.</p>
<p>Die Aufwendungen für Integrationshilfe an Schulen werden von den Beteiligten der Vereinbarung in einem gemeinsam zu verabredenden Verfahren über einen Zeitraum von fünf Jahren (ab Beschlussfassung zum 9. SchrÄG), erstmalig bis 01.06.2015, untersucht. Sofern sich dabei ergibt, dass sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln, wird bei der Inklusionspauschale landesseitig nachgesteuert.</p>	<p>Hierin soll das wirklich Neue, also das Entgegenkommen des Landes zu sehen sein. Positiv ist, dass jetzt nicht mehr kategorisch ausgeschlossen wird, dass das Land sich an den in diesem Bereich entstehenden Mehrkosten beteiligt.</p> <p>Konkret ist die Regelung allerdings sehr unklar und auslegungsbedürftig. Offenbar kann sich das Land nur vorstellen, Personal (mit-)zu finanzieren, das ohne konkrete Zuordnung zu einem einzelnen Schüler an den Schulen tätig ist und dort Aufgaben übernimmt, die ansonsten von (individuellen) Integrationshelfern wahrgenommen würden. So könnte man es jedenfalls verstehen.</p> <p>Es gibt hier eine auffällige Unstimmigkeit zwischen den Kriterien der Evaluierungsklausel zum Korb II und dem Verwendungszweck der Inklusionspauschale (nur systemische Integrationshelfer). In die vergleichende Betrachtung des Aufwuchses sollen die (individuell zuzuordnenden) Integrationshelfer einbezogen werden, aber eine Finanzierung aus Landesmitteln soll ausgeschlossen sein?!</p> <p>Zudem ist die „Nachsteuerungspflicht“ des Landes sehr offen formuliert. Soll zu 100%, oder nur ein bisschen nachgesteuert werden, beispielsweise durch einen pauschalen Aufschlag auf die Summe von 10 Mio. Euro?</p> <p>Was bedeutet es, wenn die Aufwendungen zum ersten Mal zum 01.06.2015 untersucht werden? Ist das nur die Feststellung eines Referenzpunktes für spätere</p>

	<p>Vergleiche oder soll der zum 01.06.2015 erreichte Stand selbst mit einem früheren (welchem?) Stand verglichen und dann zum Anlass einer Nachsteuerung genommen werden?</p> <p>Was ist mit späteren Überprüfungen (nach dem Ablauf der angesprochenen 5 Jahre)?</p> <p>Hier sind noch viele Fragen offen.</p>
<b>4. Schlussvereinbarungen</b>	
Die Landeseite legt die notwendigen Gesetzesänderungen in enger Abstimmung mit den KSV kurzfristig dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vor.	
Beide Seiten vertreten dieses Ergebnis als abschließende Einigung hinsichtlich der Frage des Konnexität der schulischen Inklusion gem. 9. SchRÄG nach innen und außen. Sie wirken darauf hin, dass darüber hinaus gehende gerichtliche Klärungen nicht notwendig werden.	Damit soll aus Sicht des Landes - durchaus nachvollziehbar - ausgeschlossen werden, dass die Kommunen zunächst das entgegennehmen, was im Verhandlungswege gewährt wird, um dann nachfolgend doch noch zu klagen.
Die Vereinbarung wird gegenstandslos, wenn eine gerichtliche Klärung ein abweichendes Ergebnis bringt.	
Düsseldorf, am xx.xx.2014	