

**Bericht der Landesregierung über die Evaluation des
Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen
für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014
unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände
vom 20. Mai 2015**

I. Ausgangslage

1. Rechtslage und Gesetzesvollzug

Der Landtag hat am 3. Juli 2014 das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion beschlossen. Es wurde am 18. Juli 2014 verkündet und trat am 1. August 2014 in Kraft (GV. NRW. S. 404).

Gegenstand des Gesetzes ist in § 1 ein Ausgleich für wesentliche Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013.

Eine Inklusionspauschale in § 2 als weitere, freiwillige Leistung des Landes dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht auf der Finanzierung individueller Ansprüche nach den Sozialgesetzbüchern VIII und XII (SGB VIII und SGB XII) beruhen.

Die Höhe des Belastungsausgleichs beträgt jährlich 25 Mio. €. Diese Mittel werden auf der Basis der Schülerzahl der allgemeinen öffentlichen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I auf die Kommunen verteilt (§ 1 Absatz 4). Für das Schuljahr 2014/2015 ergab sich ein Pro-Kopf-Betrag von 16,63 €.

Die Inklusionspauschale beläuft sich auf jährlich 10 Mio. €. Die Mittelanteile errechnen sich nach der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren der Kreise und kreisfreien Städte sowie der Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt (siehe im Einzelnen § 2 Absatz 4).

Das Schulministerium hat die nach § 1 (Belastungsausgleich) und § 2 (Inklusionspauschale) zu gewährenden Finanzmittelanteile für das Schuljahr 2014/2015 im Dezember 2014 festgesetzt und fristgerecht ausgezahlt.

Der Belastungsausgleich nach § 1 Absatz 3 als allgemeine Pauschale ohne Bindung fließt nach dem Prinzip der Gesamtdeckung in den allgemeinen Haushalt einer Kommune. Sofern der Einsatz von finanziellen Mitteln im Bereich der schulischen Inklusion sich als kommunale Pflichtaufgabe darstellt, ist auch eine Kommune in der Haushaltsicherung nicht gehindert, die Landesmit-

tel hierfür einzusetzen. Verwendungsnachweise gegenüber dem Land sind nicht zu führen.

Die Inklusionspauschale wird gemäß § 2 Absatz 2 zweckgebunden gewährt. Die Festsetzungsbescheide wurden deshalb mit einer Nebenbestimmung versehen. Danach müssen die Zahlungsempfänger bis spätestens 31. März 2016 rechtsverbindlich bestätigen, die Inklusionspauschale zweckentsprechend verwendet zu haben.

2. Vereinbarung zum Verteilungsschlüssel des Belastungsausgleichs

Am 3. Juli 2014 hat die Landesseite gegenüber den Kommunalen Spitzenverbänden – in der Sache zwischen den Beteiligten unstrittig – in einer Protokollnotiz festgehalten:

Gemeinsame Untersuchung der Entwicklung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion gem. §§ 1 Abs. 4, 2 Abs. 6 Inklusionsfördergesetz (InFöG)

Protokollnotiz:

Mit Eintritt in die gem. §§ 1 Abs. 4, 2 Abs. 6 InFöG vorgesehene gemeinsame Untersuchung der Entwicklung der Aufwendungen für schulische Inklusion halten die Beteiligten vorab Folgendes fest:

Der Verteilungsschlüssel gem. § 1 Abs. 4 InFöG ist aktuell auf die Schülerzahl allgemeiner Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I begrenzt. Dies folgt aus dem gem. Art. 2 des 9. SchRÄG zeitlich versetzten Wirksamwerden des elterlichen Antragsrechts gem. § 19 Abs. 5 (n.F.) SchulG.

Rechtzeitig vor Ausweitung des elterlichen Antragsrechts auf die Eingangsklasse eines Berufskollegs zum Schuljahr 2016/2017 wird der Verteilungsschlüssel des § 1 Abs. 4 InFöG um die Schüler der Sekundarstufe II aller allgemeinen Schulen ergänzt. Hinsichtlich der dazu erforderlichen gesetzlichen Änderungen besteht zwischen den Beteiligten - unter ausdrücklichem Einschluss der regierungstragenden Fraktionen - Einvernehmen, dass diese Änderungen von der Landesseite zeitgerecht initiiert werden.

II. Auftrag

Nach § 1 Absatz 7 des Gesetzes überprüft das für Schule zuständige Ministerium den Belastungsausgleich auf der Grundlage der von den Kommunalen Spitzenverbänden übermittelten Angaben und beteiligt sie daran. Es berichtet dem Landtag über das Ergebnis.

Nach § 2 Absatz 6 des Gesetzes untersucht die Landesregierung gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden auf der Grundlage kommunaler Angaben die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII. Hierbei geht es im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung darum festzustellen, ob sich die Aufwendun-

gen für die Integrationshilfe an Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln.

Die Landesregierung untersucht zudem gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Aufteilung der Inklusionspauschale, d. h. den Verteilungsschlüssel. Über beides berichtet sie dem Landtag.

Die genannten Berichte werden sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale erstmals zum Stichtag 1. Juni 2015 fällig.

III. Verfahren

1. Arbeitsgruppe und Gutachter

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat nach Verabschiedung des Gesetzes umgehend mit der Vorbereitung der in den §§ 1 Absatz 6 und 2 Absatz 6 vorgesehenen Untersuchungen begonnen. Die gesamte Vorhabenplanung stand unter der Prämisse einer fristgerechten Vorlage der Untersuchungsergebnisse für das Schuljahr 2014/2015 zum 1. Juni 2015.

Hierzu hat das Ministerium unter Beteiligung anderer Ressorts eine Arbeitsgruppe mit den Kommunalen Spitzenverbänden gebildet. Diese hat den Evaluationsprozess begleitet. Die Arbeitsgruppe hat am 3. Juli 2014, am 20. August 2014, am 13. November 2014 und am 6. Mai 2015 getagt.

Da der gesetzlich vorgegebene Untersuchungsauftrag bis dahin noch nicht vorhandene wissenschaftlich-methodische Vorarbeiten voraussetzt, hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden Frau Dr. Alexandra Schwarz (WIB – Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung an der Bergischen Universität Wuppertal) und Herrn Prof. em. Dr. Klaus Klemm (ehemals Universität Duisburg-Essen) als Gutachter beauftragt.

Das WIB führt die Untersuchungen im Rahmen eines Forschungsprojekts durch, das vom Land über drei Jahre gefördert wird. Herr Prof. Klemm wird auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung tätig, die jährlich zu schließen ist.

Auf der Grundlage eines Vorschlags der Gutachter wurde das methodische Vorgehen zur Untersuchung der kommunalen Aufwendungen für die schulische Inklusion (siehe Anlage 1) vereinbart.

2. Evaluation des Belastungsausgleichs

Gegenstand der Evaluation nach § 1 Absatz 6 waren die Sachkosten von Schulträgern im Sinne von § 94 Schulgesetz NRW (SchulG). Dies sind „die Kosten für die Errichtung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der erforderlichen Schulgebäude und Schulanlagen, für die Ausstattung der Schulen, für die notwendigen Haftpflichtversicherungen, sowie die Kosten der Lernmittelfreiheit und die Schülerfahrkosten“. Untersucht wurden tatsächliche Ausgaben für

Schulen des Gemeinsamen Lernens im Sinne von § 20 Absatz 3 und 5 SchulG. Die Gutachter haben hierzu folgende Daten erhoben:

- inklusionsbedingte Ausgaben,
- Schülerfahrkosten,
- Raumbestand und
- Barrierefreiheit

Beide Seiten kamen überein, diese Kosten anhand von repräsentativen, ausgewählten Kommunen zu ermitteln und die Ergebnisse auf das Land hochzurechnen. Diese Kommunen waren:

- Stadt Essen,
- Stadt Münster,
- Kreis Viersen,
- Kreis Paderborn,
- Hochsauerlandkreis,
- Stadt Dortmund,
- Kreis Unna,
- Stadt Krefeld.

Untersuchungszeitraum war der 15. Oktober 2013 bis 30. Oktober 2014.

3. Evaluation der Inklusionspauschale

Gegenstand der Evaluation nach § 2 Absatz 6 waren die Kosten der Integrationshilfe. Auf Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände wurde eine Vollerhebung bei deren Mitgliedern vereinbart. Erhoben werden sollten die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit genehmigter Integrationshilfe an allgemeinen Schulen und an Förderschulen und jeweils die Ausgaben für diese Leistungen zu den Stichtagen 15. Oktober 2013 und 15. Oktober 2014. Nicht erhoben werden sollte auf ausdrücklichen Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände die Zahl der gewährten Stunden an Integrationshilfen; der damit verbundene Verwaltungsaufwand sei unverhältnismäßig.

IV. Ergebnisse

Die Gutachter haben ihren Ersten Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen am 30. April 2015 vorgelegt (siehe Anlage 2), und die Arbeitsgruppe hat ihn am 6. Mai 2015 zur Kenntnis genommen.

1. Belastungsausgleich

Die Kommunen haben den Gutachtern umfangreiche, aber nicht zu allen Fragen vollständige Daten übermittelt (siehe im Einzelnen die Übersicht auf Seite 9 des Gutachterberichts). Hierfür hätte nach Auskunft der Gutachter mehr Zeit zur Verfügung stehen müssen. In einem Fall (Stadt Krefeld) sah sich die Kommune - entgegen der ursprünglichen Zusage - außerstande, Daten zu liefern, obwohl sie an einer von Prof. Klemm zum Jahreswechsel 2013/2014 durchgeführten Studie noch mitgewirkt hatte.

Auf der Grundlage der gelieferten Daten haben die Gutachter festgestellt, dass die Ausgaben der untersuchten Gemeinden deutlich unter der Höhe der Zuweisungen des Landes vom Januar 2015 lagen (siehe die Tabelle auf Seite 12 des Gutachterberichts).

Die Gutachter haben die Ausgaben der untersuchten Gemeinden auf das Land hochgerechnet und sind zu kommunalen Ausgaben in Höhe von 8,6 Mio. € gekommen. Dies sind 16,4 Mio. € weniger als die Gesamtleistung des Landes für den Belastungsausgleich.

Die Gutachter erklären dies mit praktischen Problemen bei der Erhebung der Ausgaben und mit Unsicherheiten beim Vollzug des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes in der Anfangsphase. Dazu gehöre, dass den Kommunen erst zum Jahreswechsel 2014/2015 die Höhe ihres Anteils am Belastungsausgleich bekannt gewesen sei. Im Erhebungszeitraum Oktober 2013 bis Oktober 2014 waren nach Ansicht der Gutachter keine höheren inklusionsbedingten Ausgaben der Kommunen zu erwarten. In diesem Zeitraum habe die Einigung zwischen Landesseite und Kommunalen Spitzenverbänden hinsichtlich der Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion noch ausstanden, so dass die Politik auf kommunaler Ebene in Erwartung eben dieser Einigung die notwendigen Ausgaben für die schulische Inklusion in die Zukunft verschoben habe (siehe Seite 12 des Gutachterberichts).

Die Gutachter gehen für die nächsten Jahre von höheren Sachausgaben und Investitionen für die Umsetzung der Inklusion an den Schulen aus, da mit den Zahlungen durch das Land nun zusätzliche Mittel zur Verfügung stünden und bislang aufgeschobene Maßnahmen umgesetzt würden.

Hieraus ziehen die Gutachter die Schlussfolgerung, die von kommunalen Schulträgern berichteten Ausgaben für die schulische Inklusion im ersten Evaluationszyklus könnten noch nicht belastbar zu den im Gesetz geregelten pauschalen Zuweisungen des Landes in Beziehung gesetzt werden (siehe Seite 13 des Gutachterberichts).

2. Inklusionspauschale

Bis Ende April 2015 erhielten die Kommunalen Spitzenverbände 148 der 255 erbetenen Rückmeldungen. Die Rücklaufquote betrug damit 58 %.

In diesen 148 Kommunen ist nach den Feststellungen der Gutachter die Zahl der Schülerinnen und Schüler an allgemeinen Schulen, die Integrationshilfen bezogen haben, im Schuljahr 2014/2015 gegenüber dem Schuljahr 2013/2014 um 734 gestiegen. Dieser Zuwachs, so die Gutachter, hätte nur bei 305 gelegen, wenn die Schülerinnen und Schüler an der Förderschule unterrichtet worden wären: Im Schuljahr 2014/2015 lag nach dem Gutachten die relative Inanspruchnahme von Integrationshilfen an allgemeinen Schulen bei 12,7 %, an Förderschulen bei 5,3 % der Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung.

Daraus errechnet das Gutachten bei einem Ausgabenansatz pro Fall (14.700 € an allgemeinen Schulen, 14.804 € an Förderschulen) für das Schuljahr 2014/2015 Mehrkosten in Höhe von 6,27 Mio. € für Integrationshilfen an allgemeinen Schulen im Bereich der 148 Kommunen.

Unter der doppelten Annahme einer 100 %igen Rücklaufquote und vergleichbarer Fallzahlen und Ausgaben wären – übertragen auf das Land - die Ausgaben nach Berechnung der Gutachter etwa 10,8 Mio. € höher, als wenn die Schülerinnen und Schüler allgemeiner Schulen Förderschulen besuchen würden (siehe Seite 17 des Gutachterberichts). Dieses Ergebnis überschätzt jedoch nach ihrem Eindruck die Höhe der Mehrausgaben. An der Erhebung hätten sich tendenziell größere Kommunen beteiligt. Die Kommunen, die nicht teilgenommen hätten, vereinigten weniger als 42 % der Schülerschaft auf sich (siehe im Einzelnen Seite 18 des Gutachterberichts).

3. Anmerkungen und Empfehlungen der Gutachter zum weiteren Vorgehen

Zum weiteren Vorgehen haben die Gutachter zusammenfassende Hinweise gegeben (siehe Seiten 19, 20 des Gutachterberichts):

a) Belastungsausgleich

- Die Gutachter empfehlen, dass es bei den bisher beteiligten Gebietskörperschaften bleibt und die Stadt Krefeld im Interesse einer besseren Vergleichbarkeit nicht an weiteren Zyklen der Evaluation beteiligt wird. Der Wegfall einer Kommune habe keine negativen Folgen für die Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse.
- Die Gutachter halten Nacherhebungen hinsichtlich der Barrierefreiheit der Schulgebäude und -anlagen sowie des Raumbestandes für erforderlich.
- Für den Bereich der Schülerfahrkosten ist zu prüfen, ob und wie in den nächsten Evaluationszyklen aussagekräftige Daten gewonnen werden können.
- Bei den inklusionsbedingten Ausgaben für die sächliche und räumliche Ausstattung sollte die Erhebung technisch vereinfacht werden.

b) Inklusionspauschale

- Die Untersuchung der Inklusionspauschale sollte um weitere Daten wie die Zahl der gewährten Stunden erweitert werden.
- Bei der Erhebung sollte eine höhere Rücklaufquote erreicht werden; in der Arbeitsgruppe wurde nach Diskussion hierzu vereinbart, dass die Gutachter prüfen mögen, ob eine repräsentative Umfrage anstelle einer Vollerhebung zu in gleicher Weise belastbaren Ergebnissen führt.
- Es soll empirisch überprüft werden, ob ein Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von Integrationshilfen und dem inklusionsbedingt zusätzlich benötigten nicht-lehrenden Personal an Schulen besteht.

V. Ausblick

- § 1 Absatz 8 und § 2 Absatz 7 bestimmen, dass eine notwendige Anpassung des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale zum folgenden Haushaltsjahr erfolgt. Hierüber wäre auch im Rahmen des Landeshaushalts für das Jahr 2016 zu entscheiden.
- Das Ministerium für Schule und Weiterbildung wird den Belastungsausgleich und die Inklusionspauschale für das Schuljahr 2015/2016 aufgrund von § 1 Absatz 5 und § 2 Absatz 5 spätestens am 1. Februar 2016 auszahlen.
- In der gemeinsamen Arbeitsgruppe wird zu entscheiden sein, ob und in welchen Punkten den Empfehlungen der Gutachter zum weiteren Vorgehen (siehe unter IV., 3.) gefolgt werden soll.
- Das Ministerium für Schule und Weiterbildung wird aufgrund von § 1 Absatz 6 und 7 gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Aufwendungen der Gemeinden und die Höhe des Belastungsausgleichs zum 1. August 2016 überprüfen und dem Landtag darüber berichten. Das Ministerium wird sich hierbei der bisherigen Gutachter bedienen.
- Die Landesregierung wird aufgrund von § 2 Absatz 6 und 7 gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Entwicklung der Kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII zum 1. August 2016 untersuchen und dem Landtag darüber berichten.
- In § 1 Absatz 4 ist ein neuer Verteilungsschlüssel vorzusehen, aufgrund dessen auch die Schülerzahlen der Berufskollegs und der gymnasialen Oberstufen von Gymnasien und Gesamtschulen berücksichtigt werden (siehe I., 2.). Hierdurch wird der Pro-Kopf-Betrag von zuletzt 16,63 € auf dann 11,24 € sinken. Die Folge wird sein, dass die Höhe des Belastungsausgleichs für kreisfreie Gemeinden und für Kreise steigt. Für kreisangehörige Gemeinden werden die Auswirkungen davon abhängen, ob sie Träger von Schulen mit Sekundarstufe II sind (Gymnasien, Gesamtschulen).