



KSV-Gutachten zur schulischen Inklusion

Ministerin Löhrmann: Gutachten liefert kein zutreffendes Bild der Folgekosten für die Kommunen

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt mit:

Düsseldorf, 5. September 2013. Für die Landesregierung liefert das von den Kommunalen Spitzenverbänden (KSV) im Juli vorgestellte Gutachten zu möglichen kommunalen Folgekosten der schulischen Inklusion kein zutreffendes Bild der tatsächlichen Kosten, die sich aus dem Entwurf für das erste Gesetz zur schulischen Inklusion ergeben. Dies geht aus einem Bericht an den Ausschuss für Kommunalpolitik und einem Schreiben an den Ausschuss für Schule und Weiterbildung hervor, die das Schulministerium heute an den Landtag übersandt hat.

Schulministerin Sylvia Löhrmann erklärte, dass die Umsetzung des ersten Gesetzes zur schulischen Inklusion zwar zu Veränderungen im regionalen Schulangebot führen könne, fügte aber hinzu: „Seit jeher sind Land und Kommunen gemeinsam für die Weiterentwicklung des Schulwesens verantwortlich. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung erhöht sich nicht dadurch, dass wir Eltern von Kindern mit Behinderungen selbst entscheiden lassen, ob sie ihr Kind auf eine geeignete allgemeine Schule oder auf eine Förderschule schicken wollen.“ Löhrmann unterstrich erneut, das Gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung sei keine neue kommunale Aufgabe. Die Ministerin erinnerte daran, dass es vielmehr eine lange Tradition des Gemeinsamen Lernens in Nordrhein-Westfalen gebe: Nach der Einführung des Diskriminierungsverbots in Artikel 3 des Grundgesetzes im Jahre 1994¹ bestimmte Nordrhein-Westfalen bereits 1995² die Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit der

¹ Artikel 3 Abs. 3 S. 2: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

² Artikel 1 Nr. 1 Buchst. b) des Gesetzes zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung vom 24. April 1995 (GV. NW. 1995 S. 376): „(1) Schulpflichtige, die wegen körperlicher, seelischer oder

unterschiedlichen Förderorte im Gesetz zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung. Seither ist der Zugang zur allgemeinen Schule für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung rechtlich möglich. Diese Entwicklung wurde mit dem neuen Schulgesetz des Landes vom 15. Februar 2005 fortgesetzt. Gemeinsames Lernen ist heute in § 20 Schulgesetz verankert.³

Vor dem Hintergrund dieser geltenden Rechtslage und der Bereitstellung zusätzlicher Lehrerstellen im Landeshaushalt steigt bereits seit Jahren die Inklusionsquote aufgrund des Elternwahlverhaltens kontinuierlich an. Schulen in Nordrhein-Westfalen müssen nach geltendem Baurecht in vielen Bereichen schon jetzt barrierefrei sein. Das gilt beispielsweise für das Sekretariat, die Aula, das Lehrerzimmer, aber auch für Klassenräume, die für Pflegschaftsversammlungen, besondere Aktionen im Rahmen von Schulfesten oder Besuchen von Partnerschulen o. ä. zur Verfügung stehen.

Ministerin Löhrmann: „Das vorliegende Gutachten vermittelt weder neue Erkenntnisse noch liefert es ein zutreffendes Bild der Folgekosten der Inklusion. Es können auf Seiten der Schulträger durchaus auch Einsparungen möglich sein. Deshalb sieht der Gesetzentwurf eine Evaluation zu den Folgekosten für die Kommunen vor.“

Aus Sicht der Landesregierung sind die wesentlichen Kritikpunkte am KSV-Gutachten:

1. Das Gutachten geht nicht der grundlegende Frage der Konnexität nach, also ob sich aus dem Gesetz überhaupt neue oder veränderte Schulträgeraufgaben ergeben oder nicht, sondern es geht lediglich der finanziellen Frage nach, welche Kosten im Rahmen der schulischen Inklusion für die Kommunen zu erwarten sind.

geistiger Behinderung oder wegen erheblicher Beeinträchtigung des Lernvermögens im Unterricht einer Grundschule oder einer weiterführenden allgemeinen Schule nicht hinreichend gefördert werden können, werden ihrem individuellen Förderbedarf entsprechend sonderpädagogisch gefördert. **Sie erfüllen die Schulpflicht nach Maßgabe der Absätze 2 bis 10 durch den Besuch einer allgemeinen Schulen oder durch den Besuch einer Sonderschule.**“

³ § 20 Abs. 1 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. 2005 S. 102)

„(1) Orte der sonderpädagogischen Förderung sind
1. Allgemeine Schulen (Gemeinsamer Unterricht, Integrative Lerngruppen),
2. Förderschulen,
3. Sonderpädagogische Förderklassen an allgemeinen Berufskollegs,
4. Schulen für Kranke (§ 21 Abs. 2).“

2. Das Gutachten geht von einer unrealistischen Entwicklung der **Inklusionsquote** bis zum Jahr 2019 aus. Der Gesetzentwurf prognostiziert eine Inklusionsquote von insgesamt 65 Prozent im voraussichtlichen Endausbau bis zum Schuljahr 2025/26. Diese Prognose wird von den Gutachtern bereits für das Jahr 2017, also neun Jahre früher angenommen. Bis 2017 ist aufgrund der dem Gesetz zugrunde liegenden Prognose mit einer Inklusionsquote in Höhe von maximal 50 Prozent zu rechnen. Gegenüber dem Schuljahr 2010/11 ist geplant, auf der Basis der dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz zugrunde liegenden Prognose innerhalb von sieben Jahren rund 2.650 zusätzliche Lehrerstellen zur Unterstützung der Inklusion bereit zu stellen. Damit steigen die Investitionen des Landes um bis zu rund 134 Millionen Euro jährlich.
3. Das Gutachten lässt bei seiner Betrachtung den bisherigen Anstieg der **Inklusionsquoten** außer Acht und damit auch den anzunehmenden Anstieg, der auch dann eintreten würde, wenn es das Erste Gesetz zur schulischen Inklusion nicht geben würde. Bereits auf der Grundlage des derzeit geltenden Rechts ist die Inklusionsquote an den allgemeinen öffentlichen Schulen in der Primarstufe und der Sekundarstufe I in den letzten Jahren deutlich angestiegen (von 14,8 Prozent im Schuljahr 2009/10 auf 25,6 Prozent im Schuljahr 2012/13, das entspricht rund 12.000 Schülerinnen und Schülern). Dieser Trend würde sich aufgrund des verfassungsrechtlich geschützten Elternwillens auch unabhängig von der geplanten gesetzlichen Regelung fortsetzen.
4. Die Gutachter stellen Überlegungen zu den Auswirkungen der Inklusion auf die Zahl der künftig zu bildenden Klassen an und legen dabei unzutreffende Berechnungsvarianten für die **Klassenbildung** zugrunde. So werden etwa unrealistisch niedrige Klassenbildungsgrößen angenommen, die weder aus dem Gesetz noch aus der Begründung abgeleitet werden können. Dies ist methodisch mindestens zweifelhaft. Die Folge ist, dass auch alle hieraus abgeleiteten quantitativen Angaben unrichtig sind.
5. **Ausstattung von Schulgebäuden.** Das Gutachten ermittelt zwar die Zahl der zusätzlich einzurichtenden Klassen an Grund- und weiterführenden Schulen (auf der Grundlage unrealistischer Annahmen, siehe Punkt 4), es nennt aber nicht die Zahl der durch die erheblich verringerte Schülerzahl einzusparenden Klassen und Schulgebäude bei den Förderschulen. Darüber hinaus nimmt das

Gutachten irrtümlicherweise an, dass jede Schule künftig inklusiv arbeiten und entsprechend barrierefrei auszustatten sein wird. Die Einrichtung von Schwerpunktschulen, in denen die sächliche und personelle Ausstattung gebündelt werden kann, um Ressourcen zu schonen, wird nicht berücksichtigt. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz macht keine Vorgaben für die räumliche Ausstattung von Schulen. Die Gutachter legen ihren Berechnungen aber einen alten Erlass zum Raumprogramm von Schulen zugrunde, der einerseits nur Empfehlungscharakter besaß und andererseits auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände zum 31.12.2011 auslief.

6. Das Gutachten führt **weitere Kosten** auf, die nicht Gegenstand des Gesetzentwurfes sind, das sind z.B. Ganztagsbetreuung, Schulsozialarbeiter, Schulpsychologen. Lehrmittel wie spezielle Medien und individuell erforderliche Hilfsmittel, sind von der Krankenversicherung zu tragen. Integrationshilfen bei den Förderschwerpunkten Körperliche und motorische Entwicklung und Geistige Entwicklung, tragen aufgrund bundesrechtlicher Regelungen die Sozialhilfe bzw. die Jugendhilfe.
7. Als „**Stand der Forschung**“ werden jahrzehntealte Papiere (z. B. die Empfehlungen des Deutschen Bildungsrats aus dem Jahr 1973 und Modellrechnungen für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft in Hessen aus dem Jahr 1991) benannt.

Ministerin Löhrmann erklärte: „Die Landesregierung ist auch weiterhin der Auffassung, dass sich aus dem Gesetzentwurf keine neuen Aufgaben für die Kommunen als Schulträger herleiten lassen und sich somit auch keine konnexitätsrelevanten Mehrbelastungen für die Kommunen ergeben, die direkt aus dem Gesetzentwurf entstehen. Den von den Gutachtern aufgeführten Kosten für die schulische Inklusion stehen Ersparnisse gegenüber, auf die das Gutachten nur oberflächlich eingeht. Dazu zählen beispielsweise frei werdende Schulgebäude, die anderweitig genutzt werden können.“

Interessant sind vor diesem finanzpolitischen Hintergrund auch die Zahlen aus dem vom Statistischen Bundesamt im Dezember 2012 herausgegebenen Bildungsfinanzbericht: Während das Land NRW (zusammen mit dem Bund) von 1995 bis 2009 einen Ausgabenaufwuchs für Schulen von ca. 2,4 Mrd. Euro oder 34 Prozent

zu verzeichnen hatte, stiegen die Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen für Schulen nur um rd. 0,07 Mrd. Euro oder rund 3 Prozent.

Hinweis: Die Berichte der Landesregierung an die Ausschüsse werden von den jeweiligen Ausschüssen auf der Internetseite des Landtags veröffentlicht.