



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Dr. Alexandra Schwarz

WIB – Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung

Bergische Universität Wuppertal
Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal

RAUM	M.14.23
TELEFON	+49 (0)202 439 5114
FAX	+49 (0)202 439 3649
MAIL	schwarz@wiwi.uni-wuppertal.de
WWW	www.wib.uni-wuppertal.de
SEITE	1 von 17
DATUM	17. Juni 2014

WIB, Bergische Universität Wuppertal, Dr. A. Schwarz,
Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal

Landtag Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender des Ausschusses für Schule und
Weiterbildung
Herr Wolfgang Große Brömer MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drs. 16/5751 „Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 25. Juni 2014 und nehmen gerne vorab schriftlich zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung.

1. Vorbemerkungen

Unsere Ausführungen beziehen sich vor unserem fachwissenschaftlichen Hintergrund auf ökonomische, insbesondere finanzwissenschaftliche, sowie schulorganisatorische Aspekte des Gesetzentwurfs, nicht jedoch auf seine juristischen Implikationen, speziell nicht mit Blick auf das KonnexAG. Außerdem beschränken sich unsere Ausführungen auf uns aktuell wesentlich erscheinende Aspekte des Gesetzentwurfs und erheben keinen Anspruch auf eine fachwissenschaftlich vollständige Auseinandersetzung mit dem Thema der Kostentragung für kommunale Aufwendungen im Zuge der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen.



**Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung**

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion sollen Aufwendungen, die den Kommunen im Zuge der Umsetzung des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen entstehen (Belastungsausgleich für Schulträgeraufgaben), ausgeglichen und weitere, freiwillige Leistungen des Landes (sogenannte Inklusionspauschale) gesetzlich geregelt werden. Aus unserer Sicht ist dieser Gesetzentwurf ein weiterer wichtiger und konsequenter Schritt für eine qualitätsvolle Umsetzung und einen flächendeckend gleichberechtigten Zugang zu qualitativ hochwertiger inklusiver Schulbildung in Nordrhein-Westfalen.

Da der Gesetzentwurf neben Regelungen zur Kostentragung die Untersuchung der bei den Kommunen entstehenden Aufwendungen beinhaltet (§ 1 Abs. 6; § 2 Abs. 6 des Gesetzentwurfs), eröffnet der Gesetzentwurf die **Möglichkeit, eine in Deutschland bislang einmalige Entscheidungsgrundlage für weitere politische Prozesse im Zuge der Umsetzung der VN-Behindertenkonvention zu schaffen.**

Nordrhein-Westfalen gehört damit nicht nur in der rechtlichen Implementierung vieler menschenrechtlicher Aspekte der VN-Behindertenkonvention zu den Vorreitern (insbesondere mit Blick auf das Elternwahlrecht, vgl. Mißling/Ückert 2014), sondern kann durch die Umsetzung des Gesetzes auch als erstes Bundesland eine **systematische Evaluation kommunaler Aufwendungen** durch die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich vorlegen. **Insofern ist das mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgte Anliegen als bundesweit richtungsweisend zu bezeichnen.**

Mit dem Gesetzentwurf kommt die Landesregierung dem Auftrag nach, durch Rechtsverordnung oder auch durch Gesetz den Kostenausgleich für die Kommunen zu regeln (LT-Drs. 16/5751, S. 1). Damit dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann, benennen wir im Folgenden einige aus unserer Sicht kritische Punkte des Gesetzentwurfs und empfehlen entsprechende Präzisierungen und Ergänzungen. In Abschnitt 2 erläutern wir Anmerkungen und Empfehlungen, die sich auf den Gesetzentwurf insgesamt beziehen und/oder nicht eindeutig einem bereits bestehenden Abschnitt des Gesetzentwurfs zuzuordnen sind. In Abschnitt 3 beziehen wir uns ergänzend dazu auf einzelne Absätze des Gesetzentwurfs.

2. Allgemeine Anmerkungen und Empfehlungen zum Gesetzentwurf

Dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Informationen

Inzwischen liegen zwei Gutachten zu den möglichen finanziellen Auswirkungen des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen für die Kommunen vor:

- Schwarz, A., Weishaupt, H., Schneider, K., Makles, A., Tarazona, M. (2013): Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken, im Auftrag der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen. Nachfolgend zitiert als Schwarz u.a. (2013).
- Klemm, K. (2014): Mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17 – Analysen am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke, im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Nachfolgend zitiert als Klemm (2014).

Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der schulischen Inklusion durch die Gutachten diene als Grundlage für den vorliegenden Gesetzentwurf. Im Gesetzentwurf werden sowohl der Belastungsausgleich als auch die Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion pauschaliert (§ 1 Abs. 3; § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs, vgl. auch unterer Block der Tabelle 1). Begründet wird die Pauschalierung mit der in der Begründung des Gesetzentwurfs zitierten Vereinbarung zwischen der Landesregierung, der sie tragenden Fraktionen des Landtags und den Kommunalen Spitzenverbänden Nordrhein-Westfalen. Wie aus dieser Vereinbarung deutlich wird, beruhen die gewählten Pauschalierungen ausschließlich auf den Hochrechnungen von Klemm (2014), der seine Berechnungen auf zwei Beispielkommunen (Stadt Krefeld und Kreis Minden-Lübbecke) bezieht.

Dieses Vorgehen berücksichtigt die Berechnungen, die aus dem Gutachten der Kommunalen Spitzenverbände bereits zu zwei weiteren Kommunen (Stadt Essen und Kreis Borken) vorliegen, nicht. Da aber gerade für eine angemessene Pauschalierung die Unterschiedlichkeit der Kommunen berücksichtigt werden muss, ist diese Nichtberücksichtigung vorhandener Informationen nicht effizient.

Die Gründe für dieses Vorgehen sind uns nicht bekannt und werden auch nicht thematisiert.

Dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Hochrechnungen

In Schwarz u.a. (2013) wird mehrfach darauf hingewiesen, dass Hochrechnungen bezogen auf die zu erwartenden kommunalen Aufwendungen in Nordrhein-Westfalen insgesamt, wie sie in Klemm (2014) bzw. basierend auf Schwarz u.a. (2013) vorgenommen wurden, nur dann ein valides Bild der tatsächlich entstehenden kommunalen Mehraufwendungen liefern, wenn die betrachteten Gebietskörperschaften als repräsentativ für die weiteren nordrhein-westfälischen Gebietskörperschaften gelten können (Schwarz u.a. 2013, u.a. S. 1 und S. 161).

Angesichts der Heterogenität der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist die Frage der Repräsentativität der untersuchten Kommunen für eine mögliche Pauschalierung des auszugleichenden Aufwands eine zentrale Frage.

Ob und ggf. für welche Gebietskörperschaften die Stadt Essen und der Kreis Borken stellvertretend sein könnten, war ausdrücklich nicht Gegenstand des Gutachtens von Schwarz u.a. (2013) und wurde entsprechend nicht untersucht. Entsprechendes gilt für das Gutachten von Klemm (2014): „Schließlich muss noch darauf hingewiesen werden, dass die beiden Beispielregionen nicht für Nordrhein-Westfalen insgesamt repräsentativ sind.“ (Klemm 2014, S. 39)

Klemm (2014) berechnet, basierend auf Annahmen und Berechnungen für die Stadt Krefeld und den Kreis Minden-Lübbecke, Durchschnittsausgaben je Inklusionsschüler. Diese Durchschnittsausgaben werden dann mit der grob abgeschätzten Zahl der insgesamt in Nordrhein-Westfalen bis zum Schuljahr 2016/17 zusätzlich zu erwartenden Inklusionsschüler multipliziert (15.000 Inklusionsschüler). Das Ergebnis dieser überschlägigen Abschätzung findet sich in Tabelle 1. Um Politik und Öffentlichkeit die Möglichkeit eines – wiederum äußerst groben – Vergleichs der Ergebnisse beider Gutachten zu ermöglichen, hat das WIB (2014) basierend auf den Ergebnissen für die Stadt Essen von Schwarz u.a. (2013) in gleicher Weise überschlägig abgeschätzte Durchschnitts- und Gesamtausgaben berechnet. Diese geschätzten Ausgaben wurden den Kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellt und auf der Webseite des WIB veröffentlicht (<http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/kommunale-folgekosten-der-inklusion.html>). Diese Ergebnisse finden sich ebenfalls in Tabelle 1.

Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung der durchschnittlichen Ausgaben je Inklusionsschüler und der hochgerechneten Gesamtausgaben für die Umsetzung der Inklusion zum Schuljahr 2016/17

Variante zur Klassenbildung		Berechnungen WIB (2014)*, basierend auf Schwarz u.a. (2013)				Klemm (2014)**
		Basisvariante (KEINE Veränderung)	Reformvariante („Doppelzählung“ von Schülern mit Förderbedarf)	Erweiterte Reformvariante („kleinere Klassen“)	Erweiterte Reformvariante+ („kleinere Klassen“, ein Differenzierungsraum je zwei Inklusionsklassen)	Keine Varianten (Basis)
Einmalige Investitionen bis 2016/17	Durchschnitt je Inklusionsschüler (EUR)	11.700	16.200	25.700	54.300	5.100
	Hochrechnung NRW (Mio. EUR)	175,2	242,2	384,8	814,8	76,0
Laufende Ausgaben in 2016/17	Durchschnitt je Inklusionsschüler (EUR)	9.000				2.500
	Hochrechnung NRW (Mio. EUR)	135,4				37,5
Gesetzentwurf/ Vereinbarung: Zuweisung 2014/15 bis 2018/19 (5 J.)	NRW gesamt: Investitionen	125,0 Mio. insgesamt / 25,0 Mio. p.a.				
	NRW gesamt: Laufende Ausgaben	50,0 Mio. insgesamt / 10,0 Mio. p.a.				

Hinweise: Betrachtete Kommunen: * Stadt Essen ** Durchschnitt aus Stadt Krefeld u. Kreis Minden-Lübbecke

Weitere Erläuterungen zu den Varianten der Klassenbildung finden sich in Schwarz u.a. (2013), S. 40 ff.

Gestaltungsparameter und regionalstrukturelle Unterschiede als Determinanten der kommunalen Aufwendungen

Beide Gutachten kommen zu dem Ergebnis, dass den Kommunen zusätzliche Aufwendungen entstehen. Die Schätzungen der Aufwendungen unterscheiden sich jedoch erheblich (vgl. zusammenfassend Tabelle 1). Nachfolgend werden einige Gründe für die deutlich unterschiedliche Abschätzung der kommunalen Folgekosten erläutert. Diese Aspekte sollten bei der Untersuchung und Überprüfung der kommunalen Aufwendungen, die wesentlicher Bestandteil des Gesetzentwurfs sind, besondere Beachtung finden.

Kommunale Gestaltung des inklusiven Schulangebots

Das neue Schulgesetz setzt nur wenige Rahmenbedingungen für die konkrete Umsetzung durch die kommunalen Schulträger, die das inklusive Bildungsangebot vor Ort steuern: (1) *Möglichkeit* zur Bildung von **Schwerpunktschulen** (vgl. § 20 Abs. 6 9. SchRÄG) (2) Bildung von kleineren Klassen bei rechnerisch zwei Schülern mit Förderbedarf je Klasse und Einhaltung der Ausführungsverordnung (AVO) zu § 93 Abs. 2 SchulG (vgl. § 46 Abs. 4 9. SchRÄG). Da es ansonsten keine Vorgaben zur Gestaltung des inklusiven Schulangebots gibt, treffen die beiden Gutachten hierzu zum Teil sehr unterschiedliche Annahmen.

Während Klemm (2014) für die Stadt Krefeld und den Kreis Minden-Lübbecke davon ausgeht, dass die Schulträger **Schwerpunktschulen** bilden, gehen Schwarz u.a. (2013) auch für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf von einer wohnortnahen Beschulung aus (vgl. für die Primarstufe § 46 Abs. 3 SchulG). Dies hat zur Konsequenz, dass potentiell jede Schule im Sinne einer „**Kultur des Behaltens**“ ein inklusives Angebot bereitstellt.

Zudem berechnen Schwarz u.a. (2013) die kommunalen Mehrausgaben für verschiedene Varianten im Hinblick auf die **Klassenbildung** (vgl. Tabelle 1) Klemm (2014) betrachtet derartige Varianten nicht und geht von den Vorgaben der AVO zu § 93 Abs. 2 SchulG aus, die keine gesonderten Vorgaben für die Bildung von Klassen, in denen inklusiv unterrichtet wird, enthält (dies entspricht in Schwarz u.a. (2013) der Basisvariante). **Klemm (2014) geht also davon aus, dass Inklusionsklassen prinzipiell nicht kleiner sind als Klassen, in denen keine Schüler mit Förderbedarf unterrichtet werden.** Damit sind Klassengrößen von bis zu 29 Schülern in der Primarstufe und bis zu 30 Schülern in der Sekundarstufe I möglich.

Klemm (2014) und Schwarz u.a. (2013) treffen, basierend auf unterschiedlichen Quellen, auch zum Bedarfsanstieg bei den **Inklusionshelfern** verschiedene Annahmen. Klemm (2014) kommt auf Basis von Zahlen aus der Stadt Krefeld zu dem Ergebnis, dass in Förderschulen 19%

und in allgemeinen Schulen 32% der Kinder und Jugendlichen mit Förderbedarf in den Bereichen geistige Entwicklung und körperlich-motorische Entwicklung Integrationshilfen benötigen (Bedarfsanstieg 13 Prozentpunkte, vgl. Klemm 2014, S. 15). Schwarz u.a. (2013) gehen hingegen auf Basis von Zahlen der Stadt Dortmund von einem Bedarfsanstieg bei Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarfen geistige Entwicklung und körperlich-motorische Entwicklung von 50 Prozentpunkten aus (Schwarz u.a. 2013, S. 65 ff.). Beide Gutachten verdeutlichen außerdem, dass es zu einem möglichen Anstieg des Bedarfs an Integrationshilfen im Zuge einer zunehmenden Inklusion im Schulbereich an hinsichtlich Ausdifferenzierung (nach Förderschwerpunkt und rechtlicher Anspruchsgrundlage nach SBG VIII bzw. SBG XII) und Umfang belastbaren Daten fehlt. **Die im Gesetzentwurf geregelte Untersuchung der Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SBG XII (§ 2 Abs. 6 des Gesetzentwurfs) ist daher sehr begrüßenswert.**

Hinsichtlich eines möglichen zusätzlichen Bedarfs an **Schulpsychologen und Schulsozialarbeitern** geht Klemm (2014) von der Bildung sogenannter Regionaler Beratungs- und Unterstützungszentren aus, in denen die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen gebündelt werden, während Schwarz u.a. (2013) von einem zusätzlichen Bedarf und entsprechend zusätzlich benötigtem Personal an jeder inklusiven Schule ausgehen. Entsprechend fallen auch hier die von Schwarz u.a. (2013) geschätzten kommunalen Mehrausgaben höher aus als unter den in Klemm (2014) getroffenen Annahmen.

In den beiden Gutachten finden sich auch unterschiedliche Annahmen hinsichtlich des möglicherweise zunehmenden Personalaufwands im **Ganztagsbereich** an allgemeinen Schulen bei zunehmend inklusiver Beschulung. Hier nehmen Schwarz u.a. (2013) eine (pauschalierte) **Zunahme der Personalkosten** an. Diese Annahme gründet nicht zuletzt darauf, dass die aktuellen Zuweisungsschlüssel des Landes an Förderschulen im erweiterten Ganztags und für ergänzende Angebote im offenen Ganztags höher sind als die entsprechenden Zuweisungen an allgemeine Schulen (vgl. Schwarz u.a. 2013, S. 60 ff. und die dort angegebenen Quellen). **Der höhere finanzielle Aufwand für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf wird also bereits in der aktuellen Zuweisungspraxis berücksichtigt – dies trifft sowohl auf Kosten für das lehrende Personal als auch für Kosten der außerunterrichtlichen Betreuung zu.** Klemm (2014) argumentiert hingegen, dass an den allgemeinen Schulen ein ausreichendes Ganztagsangebot zur Verfügung steht und „der Aspekt Ganztagschule für die Ermittlung von Zusatzausgaben in Folge der Inklusion irrelevant ist“ (Klemm 2014, S. 16). Auf das im Ganztags einzusetzende Personal geht Klemm (2014) nicht ein

und nimmt an, dass Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Ganztagsbereich an allgemeinen Schulen keine zusätzlichen Aufwendungen verursachen. Ein sich möglicherweise ergebender zusätzlicher räumlicher und sächlicher Investitionsbedarf im Ganztagsbereich durch die Umsetzung der Inklusion fließt in keines der beiden Gutachten ein.

Entsprechend dieser unterschiedlichen Annahmen ergeben sich auch unterschiedliche Schätzungen für die kommunalen Mehraufwendungen. Je nach konkreter Gestaltung des inklusiven Schulangebots vor Ort sind damit unterschiedlich hohe Aufwendungen der Kommunen zu erwarten; diese zu erheben erscheint daher auch vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden regionalen Variation bei der Schaffung eines inklusiven Schulangebots sehr begrüßenswert.

Pauschalierte Annahmen zu einzelnen Ausgaben

Schwarz u.a. (2013) setzen bei der Abschätzung insbesondere der Investitionsausgaben Pauschalen an, z.B. 10.000 EUR für Umbau/Umgestaltung eines Klassenraumes in einen Differenzierungsraum (vgl. hierzu ausführlich Tabelle 3 im Anhang). Diese Pauschalen basieren auf Angaben zu bereits getätigten Investitionen in einzelnen Kommunen und sind grundsätzlich vorsichtig geschätzt. Klemm (2014) hat diese Pauschalen aus Schwarz u.a. (2013) nahezu vollständig übernommen, sodass zu den möglicherweise tatsächlich anfallenden Aufwendungen **keine neuen Erkenntnisse** gewonnen wurden.

Kamerale Abschätzung der kommunalen Mehrausgaben

Nicht zuletzt aus Zeitgründen wurde in beiden Gutachten bei Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich eine kamerale Perspektive eingenommen, d.h. es wurden tatsächliche haushaltswirksame Ausgaben ermittelt. Da im Gesetzentwurf regelmäßig der Terminus „Aufwendungen“ verwendet wird, kann angenommen werden, dass bei der Untersuchung und Überprüfung Vollkosten unterstellt werden sollen, die beispielsweise auch Finanzierungs- und Betriebskosten einschließen und deren Verwendung dem in NRW umgesetzten doppischen Rechnungswesen in den Kommunen entspricht. Dieses Vorgehen ist begrüßenswert.

Empfehlung: Im Gesetzentwurf sollte der Terminus Aufwendungen konkretisiert werden. Es sollte explizit festgehalten werden, dass eine Erhebung von Vollkosten in den Kommunen angestrebt wird. Auch sollten die erwarteten geringeren Aufwendungen für Förderschulen ebenfalls erhoben, untersucht und in die Bilanzierung der kommunalen Mehraufwendungen einbezogen werden.

Dieser Punkt sollte Eingang in das zwischen Landesseite und Kommunalen Spitzenverbänden zu vereinbarende Verfahren finden.

Verursachungsprinzip

In beiden Gutachten, Klemm (2014) und Schwarz u.a. (2013), wurde – wenn auch auf methodisch sehr unterschiedliche Weise – hinsichtlich der Umsetzung der Inklusion ein Verursachungsprinzip zugrunde gelegt, indem Mehrausgaben der Kommunen auf die *zusätzlich* an allgemeinen Schulen zu erwartenden Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bezogen wurden. Dies erscheint uns auch für die anstehende Untersuchung der kommunalen Aufwendungen von Bedeutung. Die Kommunen sollten daher ihre zusätzlichen Aufwendungen verursachungsgerecht zuordnen und begründen können. Gleichzeitig muss ein Verfahrensweg gefunden werden, bei dem die kommunal sehr unterschiedliche Ausgangssituation im Hinblick auf bereits getätigte Investitionen in ein inklusives Schulsystem ebenfalls berücksichtigt wird (vgl. unten zum Stand der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich).

Empfehlung: Das Verursachungsprinzip sollte in den Gesetzentwurf oder in das zwischen Landesseite und den Kommunalen Spitzenverbänden zu vereinbarende Verfahren zur Untersuchung der kommunalen Aufwendungen für die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich aufgenommen werden.

Demografische Entwicklung und Haushaltslage in den untersuchten Beispielkommunen

Die in den beiden Gutachten jeweils untersuchten Beispielkommunen unterscheiden sich zum Teil deutlich in ihren regionalstrukturellen Merkmalen. Für den Gesetzentwurf und die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich besonders bedeutsam sind die zu erwartende demografische Entwicklung und die kommunale Haushaltslage.

Die Stadt Krefeld, der Kreis Minden-Lübbecke und der Kreis Borken verzeichnen aktuell und voraussichtlich auch bis zum Schuljahr 2019/20 sinkende Schülerzahlen, die Stadt Essen hingegen hat diese demografische Entwicklung bereits durchlaufen und verzeichnet aktuell stagnierende Schülerzahlen, die bis zum Schuljahr 2019/20 sogar zunehmen werden. (Auch sei darauf hingewiesen, dass die schulelevante Bevölkerung in Ballungszentren wie in den Städten Düsseldorf und Köln bereits jetzt deutlich wächst. Zudem zeigen die aktuellen Statistiken zur Migration, dass der prognostizierte Bevölkerungsrückgang ggf. überschätzt wurde.)

Entsprechend ergibt sich auch nur in den drei zuerst genannten Kommunen die Möglichkeit, die demografische Entlastung für die Umsetzung der Inklusion einzusetzen, z.B. indem frei werdende Klassenräume zu Differenzierungs-, Therapie- und

Pflegräumen umgebaut und leichter kleinere Lerngruppen gebildet werden können. Die Stadt Essen hat diese Möglichkeit nicht; hier wurde das Schulangebot bereits an die demografische Entwicklung angepasst, sodass sich z.B. Grundschulen nur allein durch die Zunahme der Schülerzahlen (Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf kommen hinzu) an der Kapazitätsgrenze befinden werden.

Außerdem ist die besondere Situation der Haushaltssicherungskommunen (hierzu zählt bspw. die Stadt Essen) zu beachten, die nur sehr geringe Spielräume haben, über die vom Land geplanten Zuweisungen hinaus in die Gestaltung des inklusiven Schulangebots zu investieren. Die im Gesetzentwurf geregelten Überprüfungen und ggf. Anpassungen des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale beruhen aber auf den zuvor getätigten kommunalen Aufwendungen. Kann eine Kommune keine oder nur geringe Aufwendungen für die Umsetzung der Inklusion nachweisen, obwohl ggf. ein Investitions-/Aufwandsbedarf besteht, so bleibt sie von der Entwicklung und den angepassten Finanzströmen abgeschnitten. Diese Situation ist unserer Auffassung nach dringend zu vermeiden.

Empfehlung: Es sollte ein Verfahren gefunden werden, mit dem die Bedarfe von Kommunen in schwieriger Haushaltslage bei der Untersuchung, Überprüfung und der nachfolgend angepassten Zuweisung für Aufwendungen hinsichtlich Belastungsausgleich und Inklusionspauschale berücksichtigt werden können.

Bedarf an sonderpädagogischer Förderung und Stand der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in den untersuchten Beispielkommunen

Die in den beiden Gutachten untersuchten Beispielkommunen unterscheiden sich auch in den Anteilen der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allen Schülern (Förderquote) und in dem bereits erreichten Stand bei der Umsetzung der Inklusion. So liegt in der Stadt Krefeld der Inklusionsanteil im Schuljahr 2012/13 bereits bei rund 30%, d.h. 30% aller Schüler mit Förderbedarf werden bereits inklusiv beschult. Der entsprechende Wert für die Stadt Essen liegt mit 20,5% um fast zehn Prozentpunkte niedriger (vgl. Tabelle 2).

Im Schuljahr 2012/13 weist die Stadt Gelsenkirchen bei einer Förderquote von 9,5% einen Inklusionsanteil von lediglich 8,2% aus. Spitzenreiter hinsichtlich des Inklusionsanteils ist der Kreis Unna mit 37,6%. Insgesamt zeigt sich gerade **bei der Umsetzung der Inklusion eine erhebliche Variation innerhalb von Nordrhein-Westfalen**, die regional ebenfalls variierende kommunale Aufwendungen erwarten lässt. Dabei muss gleichzeitig vermieden werden, dass kommunale Schulträger, die bereits vergleichsweise mehr in ein inklusives

Schulsystem investiert haben, bei der Zuweisung von Mitteln aus dem Belastungsausgleich schlechter gestellt werden.

Tabelle 2: Schüler an öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen in der Primarstufe und Sekundarstufe I im Schuljahr 2012/13 in ausgewählten Kreisen und kreisfreien Städten

Gebietskörperschaft	Anzahl Schüler			Inklusions- anteil	Förder- quote
	Mit Förderbedarf	Ohne Förderbedarf	Insgesamt		
Krfr. Stadt Krefeld	1.810	20.734	22.544	29,7%	8,0%
Krfr. Stadt Essen	4.060	45.955	50.015	20,5%	8,1%
Kreis Minden-Lübbecke	2.324	32.195	34.519	25,1%	6,7%
Kreis Borken	2.505	39.961	42.466	23,6%	5,9%
Krfr. Stadt Gelsenkirchen	2.332	22.234	24.566	8,2%	9,5%
Kreis Unna	2.820	37.417	40.237	37,6%	7,0%
Nordrhein-Westfalen	117.330	1.621.254	1.738.584	24,6%	6,7%

Quelle: Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2013)

Bei der Ermittlung, Untersuchung und Überprüfung der kommunalen Aufwendungen sowie bei der Überprüfung der Zuweisungsschlüssel für Leistungen des Landes bedarf es also einer differenzierten Betrachtung, in die neben der konkreten Gestaltung des inklusiven Schulsystems, der demografischen Entlastung, der Bedarfe an sonderpädagogischer Förderung auch die Vorleistungen der Kommunen einfließen sollten.

Wir kommen in der Zusammenschau der Annahmen und Vorgehensweisen in beiden Gutachten zu dem Schluss, dass die **im Gesetzentwurf genannten Pauschalierungen für den Belastungsausgleich und für die Inklusionspauschale vermutlich zu niedrig angesetzt** sind. Die Schätzungen von Klemm (2014) sind konservativ, da ihnen insbesondere im Hinblick auf die Klassenbildung, den Einsatz nicht-lehrenden Personals und durch die Bildung von Schwerpunktschulen niedrigere Standards bei der Umsetzung der Inklusion zugrunde liegen als in den von Schwarz u.a. (2013) berechneten Varianten.

Ohne konkretere Vorgaben für die Umsetzung der Inklusion aber ist es ratsam, die entstehenden **Kosten unter verschiedenen Qualitätsstandards zu berechnen**. Schwarz u.a. (2013) legen ein Instrument zur Berechnung verschiedener Szenarien vor. Die Evaluation der tatsächlichen Kosten sollte auch die Qualität der Umsetzung erfassen, von der die Kosten maßgeblich abhängen werden.

Sämtliche genannte Aspekte sind damit gewichtige Argumente dafür, die kommunalen Aufwendungen systematisch zu evaluieren. Wir hoffen, hiermit auch einige Anregungen für die anstehende Untersuchung zu den kommunalen Aufwendungen im Zuge der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich gegeben zu haben.

Untersuchung, Überprüfung und ggf. Anpassung der Inklusionspauschale

Bislang beinhaltet der Gesetzentwurf zwar eine Untersuchung und Überprüfung des Belastungsausgleichs und die Untersuchung der Entwicklung von kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und nach § 54 SGB XII. Die Untersuchung, Überprüfung und ggf. Anpassung der Inklusionspauschale ist jedoch nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs.

Empfehlung: Die fortlaufende Untersuchung und Überprüfung der kommunalen Aufwendungen, die der Inklusionspauschale zuzurechnen sind (nicht-lehrendes Personal im Dienst der Schulträger außerhalb von individuellen Ansprüchen nach dem Sozialgesetzbuch), sollte explizit in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

Gleichwohl sagt § 2 Abs. 7, dass sich aus den Untersuchungen gemäß § 2 Abs. 6 (Untersuchung der Entwicklung von kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und nach § 54 SGB XII) ein Bedarf zur Anpassung der Inklusionspauschale ergeben kann, obwohl die Inklusionspauschale Leistungen nach dem SGB gerade ausschließt. Hier handelt es sich unserer Auffassung nach um einen inhaltlichen Widerspruch.

Empfehlung: Dieser mögliche Widerspruch sollte fachlich geprüft und ggf. ausgeräumt werden.

3. Zusätzliche Anmerkungen und Empfehlungen zu einzelnen Absätzen des Gesetzentwurfs

Zu § 1 - Belastungsausgleich

Zu § 1 Abs. 2: Belastungs-/Kostenarten

Durch die hier gewählte Formulierung werden die wesentlichen Belastungen der Schulträger, für die ein Belastungsausgleich durch das Land zu leisten wäre, auf die Sachkosten gemäß § 94 Abs. 1 SchulG NRW beschränkt und damit die von den Schulträgern zu tragenden Personalkosten (§ 92 Abs. 1 SchulG) und Kosten für außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote (§ 94 Abs. 2 SchulG) vom Belastungsausgleich und der Untersuchung der kommunalen Aufwendungen ausgeschlossen. Wie bereits dargelegt, entstehen z.B. für die Ganztagsbetreuung mögliche kommunale Zusatzaufwendungen, die hier ebenfalls Berücksichtigung finden und in die Untersuchung der kommunalen Mehraufwendungen eingeschlossen sein sollten.

Empfehlung: Die Bezugsgrößen des Belastungsausgleichs im Gesetzentwurf sollten allgemein gehalten werden, d.h. sie sollten sich auf §§ 92, 94 SchulG beziehen.

Zu § 1 Abs. 6 in Verbindung mit § 1 Abs. 4: Zuweisungsschlüssel für den Belastungsausgleich

Vor dem Hintergrund, dass mit Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes ein Antrag zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs im Regelfall durch die Eltern und nur noch in Ausnahmefällen durch die Schulen gestellt wird (§ 19 Abs. 5, 7 9. SchRÄG), werden ein diagnostizierter sonderpädagogischer Förderbedarf und damit auch die Förderquote oder ähnliche Kennzahlen nicht mehr als verlässliche Prädiktoren für die vor Ort vorliegenden und zukünftig zu erwartenden Bedarfe dienen können. Daher erscheint der genannte Zuweisungsschlüssel (Schülerzahl der allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I) sinnvoll. Die Untersuchung der kommunalen Mehraufwendungen ermöglicht es, diesen Zuweisungsschlüssel ebenfalls zu prüfen und ggf. anzupassen. Die Konzeption des Ministeriums für Schule und Weiterbildung hinsichtlich der Zuweisung regionaler Stellenbudgets (Ministerium für Schule und Weiterbildung 2014) legt nahe, dass hier Anpassungsbedarf entstehen wird und Kommunen mit vergleichsweise hohen sozialen Lasten auch höhere Zuweisungen im Rahmen des Belastungsausgleichs benötigen könnten.

Empfehlung: § 1 Abs. 6 sollte so ergänzt werden, dass nicht nur die kommunalen Aufwendungen, sondern auch der zunächst veranschlagte Zuweisungsschlüssel untersucht und ggf. angepasst werden.

Zu § 2 – Weitere Leistungen des Landes (Inklusionspauschale)

Zu § 2 Abs. 4 – Zuweisungsschlüssel für die Inklusionspauschale

In der Primarstufe und in der Sekundarstufe I sind regelmäßig die kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinde Träger der öffentlichen Schulen.

Empfehlung: Insofern sollte § 2 Abs. 4 S. 2 angepasst werden, indem „in ihrer Trägerschaft“ durch „in Trägerschaft der Kommunen“ ersetzt wird.

Dass der Zuweisungsschlüssel für die Inklusionspauschale der Revision unterliegt, findet sich nicht im Entwurf des Gesetzestextes, sondern lediglich in der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 6): „Diese Verteilungsmodalitäten unterliegen der Revision. Das Verfahren zur Revision und die Anpassung der Verteilungsmodalitäten erfolgen einvernehmlich.“ (LT-Drs. 16/5751, S. 6)

Empfehlung: Die genannte Formulierung aus der Begründung des Gesetzentwurfs sollte in den Gesetzentwurf übernommen werden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung und verbleiben mit freundlichen Grüßen,



Dr. Alexandra Schwarz

Mitzeichnend:

Prof. Dr. Kerstin Schneider

Dr. Anna Makles

Quellenangaben

Klemm, K. (2014): Mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17 - Analysen am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke. Essen. Online verfügbar unter:

<http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Gutachten-Klemm/index.html>

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Statistische Daten und Kennziffern zum Thema Inklusion - 2012/13. Statistische Übersicht 380, 1. Auflage, Düsseldorf.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Eckpunkte für die Zuweisung von Stellen aus dem regionalen Stellenbudget für die sonderpädagogische Förderung im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen (LES) zum Schuljahr 2014/15. Düsseldorf. Online verfügbar unter:

http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Einfuehrung_der_neuen_Ressourcensteuerung/Eckpunkte-Verteilung-Stellenbudget---Stand-Maerz-2014.pdf

Mißling, S. & Ückert, O. (2014): Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand (Vorabfassung). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Schwarz, A., Weishaupt, H., Schneider, K., Makles, A., Tarazona, M. (2013): Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken. Wuppertal/Frankfurt. Online verfügbar unter: http://www.ikt-nrw.de/cms/upload/presse/Gutachten_SpitzverbNRW_Inklusion_130712_FINAL.pdf

Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung [WIB] (2014): Bericht zu den geschätzten durchschnittlichen Mehrausgaben je Schüler im gemeinsamen Unterricht zum Schuljahr 2016/17 vom 30. Januar 2014. Online verfügbar unter:

<http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/kommunale-folgekosten-der-inklusion.html>

Tabelle 3: Schätzungen zu den kommunalen Folgekosten nach Kostenart, Bezugsgröße, Fälligkeit und Förderbedarf

Kostenart	Bezugsgröße	Wirkung [#]	Fälligkeit	Förderbedarf (des Schülers bzw. Betroffenheit der Schule)						
				Lernen (LE)	Emotionale und soziale Entwicklung (ES)	Sprache (SQ)	Geistige Entwicklung (GG)	Körperlich-motorische Entwicklung (KM)	Hören und Kommunikation (HK)	Sehen (SE)
Lehr-/Lernmittel	Schüler	+	Einmalig	---	---	---	---	---	---	5.000
		↔	Laufend	36 (Primarstufe)/78 (Sekundarstufe I) falls Kommune nicht Träger der alternativen Förderschule ist						
Schülerbeförderung	Schüler	↔ / +	Laufend	[+] 700 falls Kommune nicht Träger der alternativen Förderschule ist; sonst Entlastung des kommunalen Schulträgers: Kreisfreie Stadt: [-] 470 Kreis: [-] (700 * Reduktion Schulweg in %)			2.500 falls Kommune nicht Träger der alternativen Förderschule ist; sonst: keine Be-/Entlastung		600 falls Kommune nicht Träger der alternativen Förderschule ist; sonst: keine Be-/Entlastung	
Herstellung von Barrierefreiheit*	Schule	+	Einmalig	---	---	---	Hygienebereich ¹ : 10.000	Zugang (Rampe): 20.000 Aufzug (inkl. barrierefreier Zugang zum Schulgebäude): 100.000 Hygienebereich ¹ : 10.000	10.000	10.000
Räumliche Ausstattung*	Schule/Klassen	+	Einmalig	Umgestaltung/Umbau zu Differenzierungs-/Mehrzweckraum :10.000						
	Schule	+	Einmalig	t. n. z.	t. n. z.	t. n. z.	Therapie-/Pflegeraum ¹ : 10.000		t. n. z.	t. n. z.
	Schule	+	Einmalig	Fachraum für zieldifferenten Unterricht (nur Sekundarstufe I): 10.000						
Zu schaffender Raum in Schulen*	Schule	+	Einmalig	Klassen-/Mehrzweck-/Fachraum: 120.000						
Ganztagsbetreuung ²	Schüler	+	Laufend	2.000 (Primarstufe) 4.000 (Sekundarstufe I)						
Schulpsychologie	Schule	+	Laufend	15.000 (25% v. 60.000) je Schule mit mindestens vier Schülern (Primarstufe) bzw. mindestens sechs Schülern (Sekundarstufe I) mit Förderbedarf						
Schulsozialarbeit	Schule	+	Laufend	45.000 je Schule mit mindestens vier Schülern (Primarstufe) bzw. mindestens sechs Schülern (Sekundarstufe I) mit Förderbedarf						
Integrationshilfen	Schüler	+	Laufend	k. A.	k. A.	k. A.	11.000 (Zunahme der bewilligten Anträge um 50 Prozentpunkte)		k. A.	k. A.

Quelle: Tabelle 12, Schwarz u.a. (2013), S. 72

Hinweise und Zeichenerklärungen finden sich auf der nächsten Seite

Hinweise und Zeichenerklärungen zu Tabelle 3

- *Keine zusätzlichen Kosten beim Träger der allgemeinen Schule anzunehmen*
- k. A. *Zusätzliche Kosten anzunehmen, können jedoch nicht geschätzt werden*
- t .n. z *Trifft nicht zu, hier fällt grundsätzlich kein Investitionsbedarf an*
- * *Investition erforderlich falls Schule Schüler mit Förderbedarf X aufnimmt und Anforderungen an Ausstattung nicht erfüllt sind*
- 1 *Bei gleichzeitigem Vorliegen mehrerer Förderbedarfe (GG, KM) an den einzelnen Schulen werden die Anforderungen/Investitionen nur einfach berücksichtigt*
- 2 *Ausstattung der Schule mit Ganztagsbereich vorausgesetzt; zur Folgekostenabschätzung für die Einrichtung eines Ganztagsbereichs, vgl. Abschnitt 3.2.1 des Gutachtens (Schwarz u.a. 2013)*
- # *Wirkungsrichtung der Mehrkosten:*
 - + *erzeugt zusätzliche kommunale Kosten*
 - ↔ *Umverteilung von Kosten zwischen kommunalen Schulträgern (Städte, Gemeinden, Kreise)*