



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/853

A08

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Herr Siebers**
Durchwahl: 3896-376
Geschäftszeichen:
KuP-01.09.07-000001-2022-0002891

Datum **22.02.2023**

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.03.2023

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.03.2023 erhalten Sie eine aktualisierte Sachstandsdarstellung zu einem Beitrag aus dem Jahresbericht 2022 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2021 (Drucksache 18/839):

- **Beitrag 11:** Inklusionspauschale muss nachgebessert werden

mit der Bitte um Weiterleitung an die Damen und Herren Abgeordneten des oben genannten Ausschusses.

Die aktualisierte Sachstandsdarstellung beruht auf einer Entscheidung des Großen Kollegiums vom heutigen Tage.

Mit freundlichen Grüßen

Ihre

Brigitte Mandt

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Beitrag 11 des Jahresberichts 2022, S. 173 ff.

Inklusionspauschale muss nachgebessert werden

Sachbearbeitendes Mitglied: Leitende Ministerialrätin Pormann

Das Land gewährt den Gemeinden und Kreisen seit dem Schuljahr 2014/2015 jährlich eine Inklusionspauschale zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (§ 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion - InklFördG)¹. Die Inklusionspauschale dient dazu, die Finanzierung von nicht-lehrendem Personal zur Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens (GL) zu fördern.

1. Zweckentsprechende Verwendung der Inklusionspauschale

Die Prüfung hatte ergeben, dass vier der sechs in die Erhebungen einbezogenen Kreise die Mittel der Inklusionspauschale vollständig oder teilweise dem allgemeinen Haushalt zugeführt hatten. Nach Auffassung des LRH widersprach diese Praxis der durch den Gesetzgeber vorgegebenen Zweckbindung.

Das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) versah infolge der Prüfung die Bescheide für das Schuljahr 2020/2021 mit einem Hinweis zur zweckentsprechenden Verwendung. Außerdem schloss das MSB mit den vier Kreisen Vergleichsverträge ab, die Rückzahlungen für das Schuljahr 2020/2021 vorsahen und eine künftige Anerkennung der Zweckbindung durch die Kreise umfassten.

Zudem stellte das MSB den Empfängern der Pauschale Hinweise zur zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale zur Verfügung. Der LRH bat um Mitteilung, in welcher Form diese Hinweise zum Gegenstand der Festsetzungsbescheide gemacht werden sollen, um eine hinreichende Rechtsgrundlage für etwaige künftige Rückforderungen bei nicht zweckentsprechender Mittelverwendung zu schaffen.

1 Vom 09.07.2014; SGV. NRW. 216.

Das MSB hat in seiner Stellungnahme vom 25.07.2022 mitgeteilt, dass die Hinweise zur zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale lediglich als Hinweise, nicht als Nebenbestimmung in die Festsetzungsbescheide aufgenommen werden sollen. Die Aufnahme einer solchen Nebenbestimmung sei aufgrund der vorliegenden Regelungen nicht zulässig. Hierfür wäre eine Änderung des InkIFördG erforderlich.

In seiner Entscheidung vom 10.01.2023 hat der LRH die Erwägungen des MSB zur Kenntnis genommen. Der LRH hat hervorgehoben, dass das MSB u. a. erhebliche Beträge zurückgefordert und dem zukunftsgerichteten Anliegen des LRH durch die vorgesehenen Hinweise Rechnung getragen hat. Diesen Aspekt der Prüfung hat der LRH daher für erledigt erklärt. Im Hinblick auf eine mögliche Anpassung des InkIFördG hat er auf die Überlegungen zur Anpassung der Inklusionspauschale (siehe 3.) verwiesen.

2. Verteilung der Inklusionspauschale

Die Inklusionspauschale wird gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 InkIFördG je zur Hälfte aufgeteilt auf die Kreise und kreisfreien Städte (Nr. 1) sowie die „Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt“ (Nr. 2). Kreisangehörige Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt erhielten vom Land auch dann keine Mittel aus der Inklusionspauschale, wenn sie Schulträger von Schulen des GL waren. Der LRH bezweifelte, ob der Zweckbindung, alle Schulträger von Schulen des GL bei der Finanzierung von nicht-lehrendem Personal zu unterstützen, in ausreichender Weise Rechnung getragen wird. Nach seiner Auffassung ist sicherzustellen, dass alle Schulträger und damit auch alle Schulen des GL von der Inklusionspauschale partizipieren.

Das MSB führte dazu aus, dass angesichts gesetzlicher Festlegung der Verteilschlüssel nicht einseitig geändert werden könne. In den Hinweisen zur zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale sei ein Passus aufgenommen worden, dass die Kreise Mittel der Inklusionspauschale auch an kreisangehörige Städte und Gemeinden (mit oder ohne eigenes Jugendamt) weiterleiten könnten, sofern diese Träger von Schulen des GL seien und dort Projekte zur systemischen Unterstützung auflegen wollten. Der LRH stellte infrage, ob allein durch die Aufnahme dieses Passus in die Hinweise eine Einhaltung der Zweckbindung erreicht werden kann.

In seiner Stellungnahme vom 25.07.2022 hat das MSB nunmehr mitgeteilt, dass hierzu gegensätzliche Interessenlagen der Kommunalen Spitzenverbände (KSV) bestünden, die auf der Basis geltenden Rechts nicht zu harmonisieren seien. Die Ausführungen in den Hinweisen, dass die Mittel an kreisangehörige Kommunen weitergereicht werden können, schöpften vor diesem Hintergrund den Rahmen des Möglichen aus.

Der LRH hat dies in seiner Entscheidung vom 10.01.2023 zur Kenntnis genommen und die Prüfung insoweit für erledigt erklärt.

3. Anpassung der Inklusionspauschale

Der Ansatz für die Inklusionspauschale betrug zunächst 10 Mio. €. Durch die Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion erfolgte dann eine Anhebung auf 20 Mio. €. ² Für die Schuljahre 2017/2018 bis 2019/2020 wurde die Inklusionspauschale auf jeweils 40 Mio. € erhöht. ³

Grundlage für den Anpassungsbedarf der Inklusionspauschale ist die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Integrationshilfe (§ 2 Abs. 6 InkIFördG). Die Steigerungen der Inklusionspauschale stützten sich daher im Wesentlichen auf den unterschiedlichen Anstieg der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Integrationshilfe an den allgemeinen Schulen und den Förderschulen.

Da weiterhin gesetzlich vorgesehen war, in zeitlichen Abständen den Anpassungsbedarf zu untersuchen, hatte der LRH die Berechnung zur Steigerung der Inklusionspauschale in der Vergangenheit nachvollzogen. Dabei sah er insbesondere die Grundannahme für die Berechnung, die auf der Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die individuellen Integrationshilfen für Schülerinnen und Schüler basiert, kritisch.

2 Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 19.12.2016, GV. NRW. vom 27.12.2016, S. 1160.

3 Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 24.01.2018, GV. NRW. vom 01.02.2018, S. 90.

Das MSB verwies u. a. auf die mit den KSV vereinbarte Kompromisslösung, ging in seiner Stellungnahme jedoch nicht auf die Fragen des LRH zur Berechnungsmethodik ein. Der LRH regte an, die gesetzlich vorgegebenen Grundlagen für die Berechnung zu ändern.

In seiner Antwort vom 25.07.2022 hat das MSB ausgeführt, dass ihm die erbetene Stellungnahme zu Änderungsbedarfen einschließlich einer Initiierung einer Gesetzesänderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich sei. Die Entscheidung, ob und wenn ja in welchen Punkten das InklFördG geändert werden solle, sei von der Landesregierung bisher nicht getroffen worden. Einer solchen Leitentscheidung könne das MSB durch eine Stellungnahme an den LRH jedoch nicht vorgreifen.

Der LRH hat dies in seiner Entscheidung vom 10.01.2023 zur Kenntnis genommen. Da die Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion mit Ablauf des 31.07.2023 außer Kraft tritt⁴, geht der LRH davon aus, dass in absehbarer Zeit eine Entscheidung der Landesregierung zu einer möglichen Änderung des InklFördG getroffen werden wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des „Vierten Berichts der Landesregierung vom 30. November 2021 über die Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände“. In diesem wird u. a. eine konzeptionelle Neuordnung der Leistungen zum GL im Hinblick auf die Schwächen der derzeitigen Rechtslage empfohlen.⁵

Der LRH hat das MSB daher um Mitteilung zu dem diesbezüglichen Sachstand gebeten.

4. Fazit

Aufgrund der Befristung der Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion mit Ablauf des 31.07.2023 und der Ergebnisse des Vierten Evaluationsberichts ist eine Entscheidung über eine Änderung des InklFördG zu erwarten.

4 Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 20.12.2021, GV. NRW. 2022 S. 40).

5 Vorlage 17/6210, S. 9.

Der LRH würde es begrüßen, wenn eine Gesetzesänderung die Aufnahme von Nebenbestimmungen für eine zweckentsprechende Verwendung, einen reformierten Verteilungsschlüssel sowie eine geänderte Berechnungsmethode für Anpassungen der Inklusionspauschale umfassen würde.

Das Prüfungsverfahren dauert an.