ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE NORDRHEIN-WESTFALEN

Städtetag Nordrhein-Westfalen

LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

15. Juli 2013

Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens

„Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken“

Ergebnisse des Gutachtens

Die mit diesem Gutachten vorgelegten Ergebnisse zeigen, dass die mit der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich verbundenen Kosten, die den Schulträgern für die Ausstattung der Schulen und den Einsatz zusätzlicher Personal- und Sachmittel entstehen, erheblich sind. Selbst bei einer Ausstattung der Schulen, die zwar oberhalb der derzeitigen Ausstattung der allgemeinen Schulen, aber deutlich unterhalb der aktuellen Standards an Förderschulen liegt, und konservativer Ansätze bei den laufenden Kosten entstehen in beiden betrachteten Kommunen bis zum Schuljahr 2019/20 beträchtliche zusätzliche Ausgaben.

Mehrkosten für die Stadt Essen

Die geschätzten Investitionskosten der Stadt Essen belaufen sich bis zum Schuljahr 2019/20 für den Bau, den Umbau und die Ausstattung der erforderlichen Klassen- und Differenzierungsräume, der Fach- und Therapieräume sowie für die Herstellung von barrierefreien Zugängen zu den Schulgebäuden auf mindestens 18 Mio. Euro. Hierbei wurden die gültigen Klassenfrequenzrichtwerte (Anzahl der Kinder in einer Klasse) zugrunde gelegt. Diese Summe ist als Untergrenze anzusehen, da bei dieser Basisvariante weiterhin Klassen mit bis zu 30 Schülern/innen gebildet werden können. In einer pädagogisch sinnvolleren, erweiterten Reformvariante, bei der die Größe der Klassen z. B. an weiterführenden inklusiven Schulen auf 25 Schüler begrenzt ist, beliefen sich die notwendigen Investitionen im selben Zeitraum in Essen schon auf mehr als 40 Mio. Euro. Hinzu kommen erhebliche zusätzliche laufende Ausgaben für die Ganztagsbetreuung von Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf, für Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter, Integrationshelfer und Lehr- und Lernmittel in Höhe von jährlich 12 Mio Euro ab dem Zielperspektivenjahr 2018/2019.

Mehrkosten für den Kreis Borken

Im Kreis Borken wären bereits in der Basisvariante und nur für den Grundschulbereich Investitionen in Höhe von geschätzt rund 3 Mio. Euro erforderlich. Diese zusätzlichen Kosten entstehen sogar dort, wo in den kommenden Jahren ein Rückgang der Schülerzahlen um 20% erwartet wird. Am Beispiel der Primarstufe im Kreis Borken kann gezeigt werden, dass bei Zunahme der Inklusionsquote die erwartete Entlastung der Schulträger durch den Rückgang der Schülerzahlen nicht nur vollständig aufgebraucht wird, sondern sogar noch zusätzlicher Raumbedarf entsteht. Bei Realisierung einer pädagogisch sinnvollen, erweiterten Reformvariante ergibt sich ein Investitionsbedarf von 32 Mio. Euro. Hinzu kommen bei beiden Varianten im Kreis Borken laufende Kosten für die Ganztagsbetreuung von Kindern und Jugendlichen, für Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter, Integrationshelfer und Lehr- und Lernmittel in Höhe von 4 Mio. Euro.

Auch die These, dass bei zunehmender Integration die Kommunen bei den Schülerbeförderungskosten enorm entlastet werden könnten, wurde im Gutachten geprüft und widerlegt. Zwar werden die Ausgaben der Schulträger bei einer wohnortnahen Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf insgesamt sinken; jedoch kommt es zwischen den Städten und Gemeinden innerhalb eines Kreises und dem Kreis selbst zu erheblichen Verschiebungen. Zusätzliche Kosten für die Schülerbeförderung haben dann insbesondere die Städte und Gemeinden zu tragen, die selbst nicht Träger einer Förderschule sind, also auch nicht durch die geringere Nachfrage nach Förderschulen entlastet werden. Diese Kommunen stehen – dies hat sich ebenfalls am Beispiel des Kreises Borken gezeigt – auch insgesamt vor neuen Aufgaben. Wenn Schüler, die bislang Förderschulen in benachbarten Städten besucht haben, in Zukunft wohnortnah in allgemeinen Schulen beschult werden, dann müssen die Wohngemeinden zukünftig mit den personellen, sächlichen und räumlichen Erfordernissen des Gemeinsamen Unterrichts befasst sein.

Bagatellgrenze des Konnexitätsausführungsgesetzes deutlich überschritten

Im Ergebnis zeigt sich, dass in beiden betrachteten Kommunen schon bei konservativer Schätzung der Kosten bis zum Schuljahr 2019/20 erhebliche zusätzliche Ausgaben entstehen, die jeweils deutlich oberhalb der Bagatellgrenze im Sinne des KonnexAG liegen. Das gilt selbst bei einer eingeschränkten Ausstattung der Schulen, die zwar oberhalb der derzeitigen Ausstattung der allgemeinen Schulen, aber deutlich unterhalb der aktuellen Standards an Förderschulen liegt. Wenn mit dem Gesetzentwurf den kommunalen Gebietskörperschaften neue Aufgaben übertragen oder ihre bestehenden Aufgaben so verändert werden, dass es sich um eine wesentliche Belastung handelt, so hat ein finanzieller Ausgleich dieser Mehrbelastungen zu erfolgen. Ein Überschreiten der Bagatellgrenze ist anzunehmen, wenn die kommunalen Belastungen landesweit bei über 4,5 Mio. Euro liegen.

Ermittlung des landesweiten Kostenbedarfs möglich

Die Ergebnisse sind zwar nicht für Nordrhein-Westfalen verallgemeinerbar und eigenen sich nicht für Hochrechnungen. Die untersuchten Kommunen stellen ausgesuchte Fallbeispiele dar. Das methodische Vorgehen wurde jedoch so gewählt, dass es grundsätzlich auf jede andere Kommune in Nordrhein-Westfalen übertragbar ist, unabhängig von der konkret betrachteten Art der Gebietskörperschaft (Kreis, Stadt, Gemeinde) und den damit zusammenhängenden Unterschieden in der Trägerschaft der allgemeinen Schulen und der Förderschulen. Das Gutachten zeigt daher, dass die Daten für eine solche Kostenfolgeabschätzung vorhanden sind und es durchaus einen geeigneten Analyserahmen zur Abschätzung der schulorganisatorischen und finanziellen Konsequenzen des Gesetzentwurfs gibt. Damit ist es möglich, eine umfassende Kostenfolgeabschätzung für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz für alle Kommunen in NRW vorzunehmen.

Hintergrund

UN-Behindertenrechtskonvention und Entwurf zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz

Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat am 19.03.2013 ihren Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vorgelegt (vgl. NRW LTDrs. 16/2432). Mit diesem Gesetz soll das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK) vom 13. Dezember 2006, das seit dem 26. März 2009 für Deutschland verbindlich ist, und insbesondere Artikel 24 der VN-BRK für Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sieht vor, inklusive Bildung und Erziehung in allgemeinen Schulen im Schulgesetz NRW als Regelfall zu verankern. In Umsetzung dessen haben die Eltern grundsätzlich das Recht, dass ihr Kind mit Behinderung eine allgemeine Schule besucht. Dabei wird die Verantwortung für die Bereitstellung eines entsprechenden schulischen Angebots den kommunalen Schulträgern übertragen: „Schulische Bildungsangebote Gemeinsamen Lernens sind Gegenstand der Schulentwicklungsplanung." (ebenda, S. 1)

Bisherige Vorstellungen des Landes

Nach Auffassung der nordrhein-westfälischen Landesregierung führt der Gesetzentwurf (9. Schulrechtsänderungsgesetz) nicht zu einer Übertragung neuer oder zur Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben und auch nicht zu einer wesentlichen Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne der Landesverfassung und des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG.).

Rechtsgutachten belegt Konnexitätsrelevanz

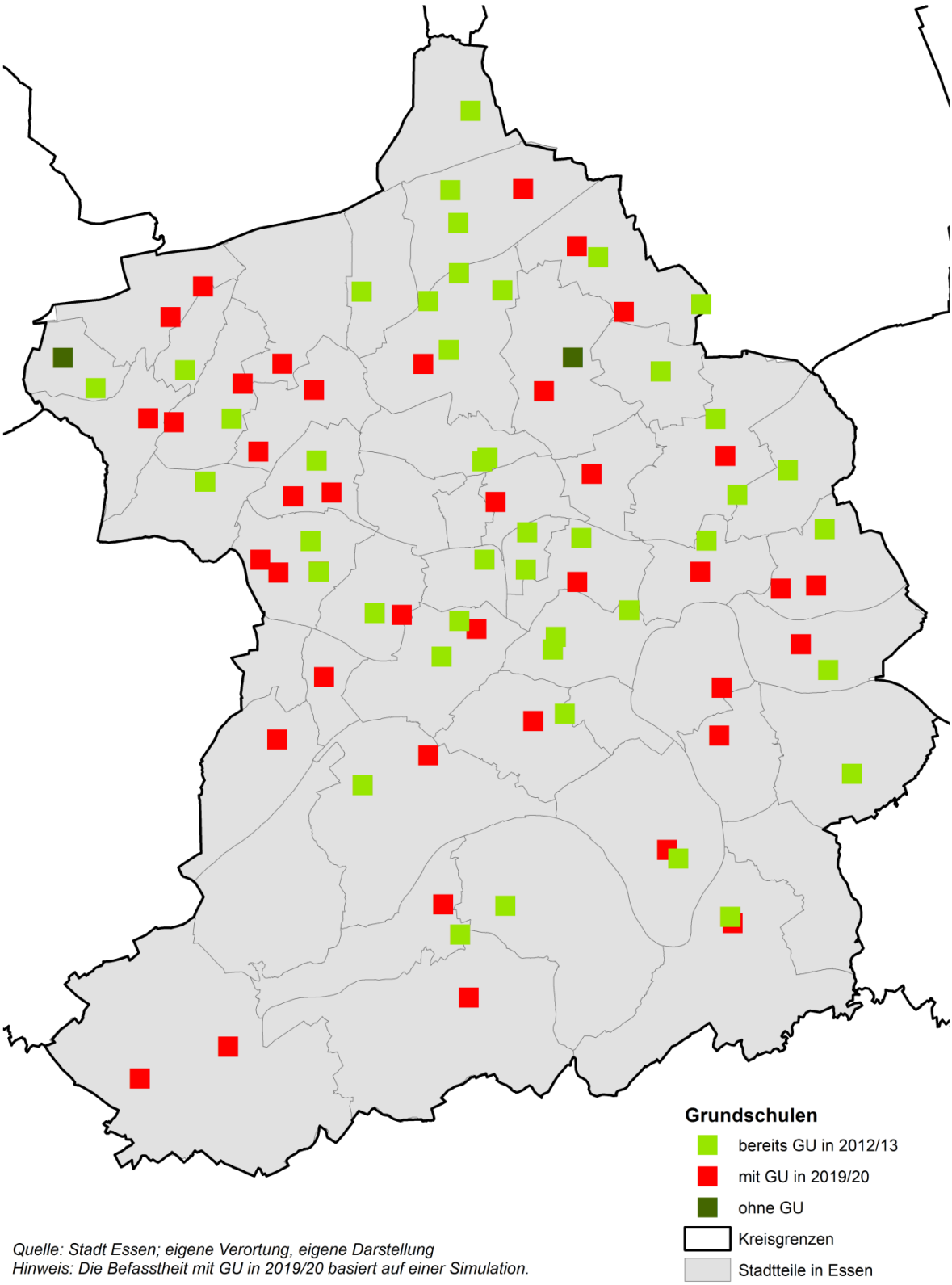
Die rechtliche Bewertung der neuen oder veränderten Schulträgeraufgaben und der hieraus resultierenden finanziellen Belastungen sind nicht Gegenstand des jetzigen Gutachtens. Dazu liegt bereits das Rechtsgutachten von Professor Wolfram Höfling (Universität Köln) vor, welches die Konnexitätsrelevanz der von der Landesregierung beabsichtigten Aufgabenübertragung auf die Kommunen bestätigt.

Die Übertragung der neuen Aufgabe der Inklusion durch das Land auf die Kommunen, ohne eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung aufzustellen und einen Belastungsausgleich vorzusehen, verletzt die Kommunen in ihrer kommunalen Selbstverwaltung und könnte darüber hinaus zum Scheitern der Inklusion führen. In Anbetracht des Verstoßes des Entwurfs des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes gegen das Konnexitätsprinzip, das in Art. 78 der Landesverfassung niedergelegt und im KonnexAG ausgeformt ist, haben bereits einige Kommunen angekündigt, sich im Falle der Nichtanerkennung der Konnexität eine Kommunalverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof vorzubehalten.

Standards für Inklusion nötig

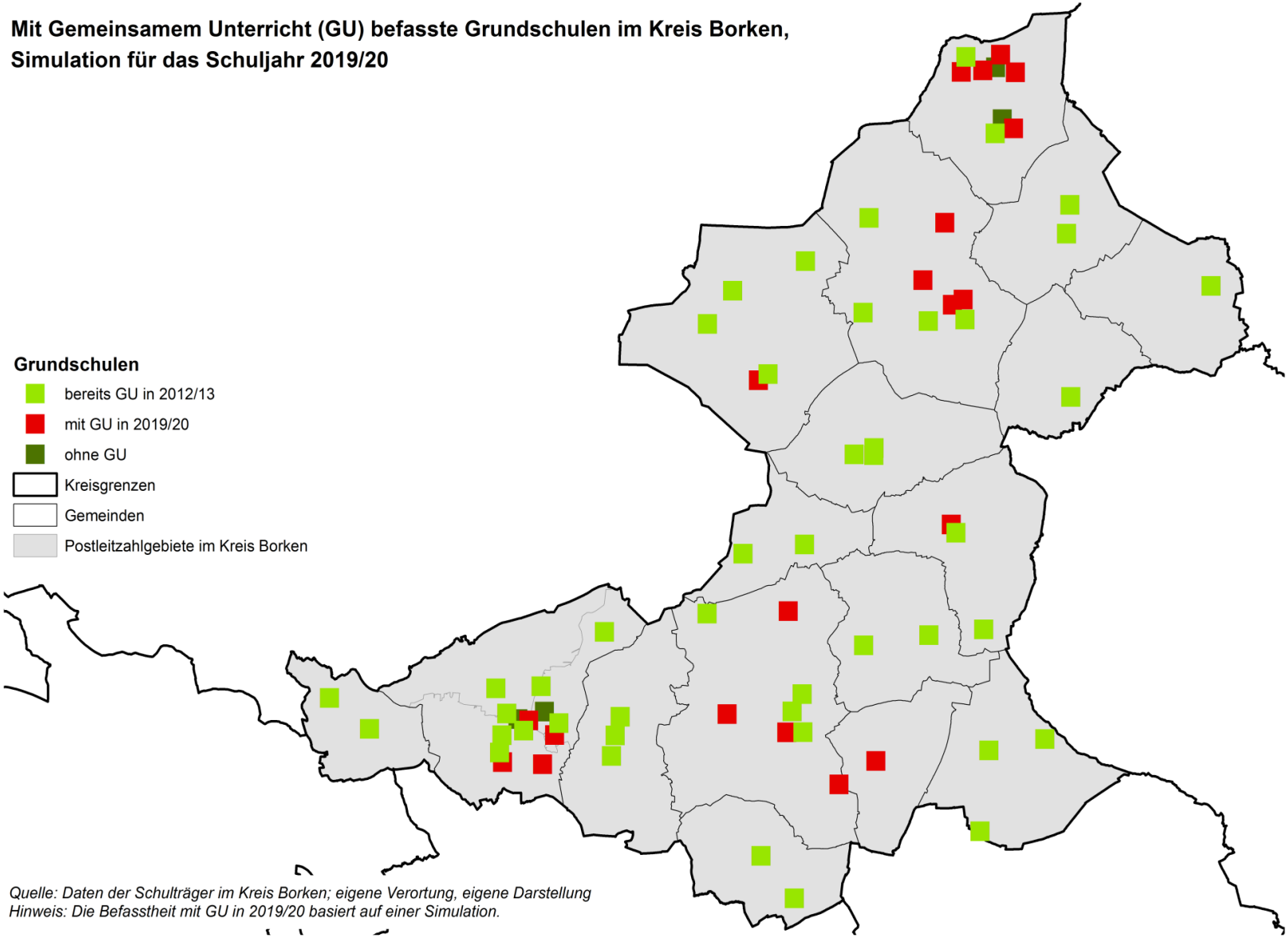
Der Gesetzentwurf macht keine Aussagen zu pädagogischen oder schulorganisatorischen Standards, die für die Entwicklung hin zu einem inklusiven Schulsystem unabdingbar erscheinen. In dem vorliegenden Gutachten müssen daher Annahmen getroffen werden, die nicht notwendigerweise den hohen Standards an Förderschulen entsprechen, sondern nur einen möglichen Mindeststandard beschreiben könnten. Letztlich muss aber eine umfassende Diskussion mit Pädagogen und Fachwissenschaftlern klären, welche Ausstattungsstandards in einem inklusiven Schulsystem einzuhalten sind. Die Standards werden die Höhe der kommunalen Kosten maßgeblich bestimmen und die betroffenen Kommunen müssen durch einen entsprechenden finanziellen Ausgleich entlastet werden. Erst dann können die Schulträger ihren Beitrag zum Gelingen qualitativ hochwertiger, inklusiver Bildung und damit zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention leisten.

Mit Gemeinsamem Unterricht (GU) befasste Grundschulen in der Stadt Essen, Simulation für das Schuljahr 2019/20



Quelle: Stadt Essen; eigene Verortung, eigene Darstellung
Hinweis: Die Befasstheit mit GU in 2019/20 basiert auf einer Simulation.

Mit Gemeinsamem Unterricht (GU) befasste Grundschulen im Kreis Borken, Simulation für das Schuljahr 2019/20



Quelle: Daten der Schulträger im Kreis Borken; eigene Verortung, eigene Darstellung
Hinweis: Die Befasstheit mit GU in 2019/20 basiert auf einer Simulation.

Zusammenfassende Darstellung der einmaligen Investitionen und laufenden Mehrkosten für die Stadt Essen nach den unterschiedlichen Klassenbildungsvarianten (Primarstufe und Sekundarstufe I)

	Basis: Klassenbildungsvariante			
Einmalige Investitionen (die bis spät. 2019/20 erfolgen), in Euro	Basisvariante	Reformvariante	Erweiterte Reformvariante	Erweiterte Reformvariante*
Errichtung zusätzlicher Klassen- bzw. Unterrichtsräume	1.320.000	4.800.000	16.440.000	16.440.000
Umbau/Einrichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	1.380.000	1.050.000	720.000	1.170.000
Errichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	11.280.000	15.360.000	19.440.000	65.400.000
Einrichtung Fachräume für den zieldifferenten Unterricht	360.000	360.000	360.000	360.000
Einrichtung von Therapie- und Pflegeräumen	580.000	580.000	580.000	580.000
Einrichtung barrierefreier Hygienebereiche	580.000	580.000	580.000	580.000
Herstellung von Barrierefreiheit im Schulgebäude	470.000	470.000	470.000	470.000
Herstellung barrierefreier Zugängen zu Gebäuden und Räumen	2.880.000	2.880.000	2.880.000	2.880.000
Anschaffung von Lehr-und Lernmittel (SE)	60.000	60.000	60.000	60.000
Summe einmalige Investitionen	18.910.000	26.140.000	41.530.000	87.940.000
Nachrichtlich: Davon entfallen auf den Primarbereich:	*23,96%*	*30,60%*	*42,74%*	*46,10%*

Laufende Mehrkosten (am Beispiel von 2019/20), in Euro	Alle Varianten
Lehr- und Lernmittel	10.314
Ganztagsbetreuung	5.752.000
Schulpsychologie	1.305.000
Schulsozialarbeit	3.915.000
Schülerbeförderungskosten (HK, GG, KM und SE)	310.800
Schülerbeförderungskosten (LES)	-603.010
Integrationshilfen	1.683.000
Summe laufende Kosten	12.373.104
Nachrichtlich: Davon entfallen auf den Primarbereich:	*39,15%*

Hinweise:
Basisvariante: Klassenbildung laut Ausführungsverordnung zum Schulgesetz;
Reformvariante: Klassenbildung bei Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes;
Erweiterte Reformvariante: Beschränkung der maximalen Klassengröße („kleine Klassen");
Erweiterte Reformvariante: Erweiterte Reformvariante plus ein Differenzierungsraum je zwei Klassen mit Gemeinsamem Unterricht*

Zusammenfassende Darstellung der einmaligen Investitionen und laufenden Mehrkosten für den Kreis Borken nach den unterschiedlichen Klassenbildungsvarianten (nur Primarstufe)

	Basis: Klassenbildungsvariante			
Einmalige Investitionen (die bis spät. 2019/20 erfolgen), in Euro	Basisvariante	Reformvariante	Erweiterte Reformvariante	Erweiterte Reformvariante*
Errichtung zusätzlicher Klassen- bzw. Unterrichtsräume	0	240.000	4.920.000	4.920.000
Umbau/Einrichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	350.000	260.000	120.000	280.000
Errichtung v. Differenzierungs-/Mehrzweckräumen	1.920.000	2.880.000	4.560.000	27.120.000
Einrichtung von Therapie- und Pflegeräumen	270.000	270.000	270.000	270.000
Einrichtung barrierefreier Hygienebereiche	270.000	270.000	270.000	270.000
Herstellung von Barrierefreiheit im Schulgebäude	30.000	30.000	30.000	30.000
Herstellung barrierefreier Zugänge zu Gebäuden und Räumen	180.000	180.000	180.000	180.000
Anschaffung von Lehr-und Lernmittel (SE)	5.000	5.000	5.000	5.000
Summe einmalige Investitionen	3.025.000	4.135.000	10.355.000	33.075.000

Laufende Mehrkosten (am Beispiel von 2019/20), in Euro	Alle Varianten
Lehr- und Lernmittel	6.012
Ganztagsbetreuung	334.000
Schulpsychologie	795.000
Schulsozialarbeit	2.385.000
Schülerbeförderungskosten (HK, GG, KM und SE)	126.800
Schülerbeförderungskosten (LES)	13.045
Integrationshilfen	275.000
Summe laufende Kosten	3.934.857

Hinweise:
Basisvariante: Klassenbildung laut Ausführungsverordnung zum Schulgesetz;
Reformvariante: Klassenbildung bei Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes;
Erweiterte Reformvariante: Beschränkung der maximalen Klassengröße („kleine Klassen");
Erweiterte Reformvariante: Erweiterte Reformvariante plus ein Differenzierungsraum je zwei Klassen mit Gemeinsamem Unterricht.*