

Vorlage Nr. 15/491

öffentlich

Datum: 30.08.2021
Dienststelle: Fachbereich 52
Bearbeitung: Fr. Rhiem / Fr. Bastges-Lienshöft

Schulausschuss	06.09.2021	Kenntnis
Ausschuss für Inklusion	16.09.2021	Kenntnis
Landschaftsausschuss	01.10.2021	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Bericht LVR-Inklusionspauschale

Kenntnisnahme:

Die Verwaltung hat aufgrund des Beschlusses des Landschaftsausschusses vom 28.09.2020 (14/4196) die Instrumente zur Förderung der schulischen Inklusion gesichtet und geprüft. Die grundsätzlich zur Landesförderung subsidiär gewährte LVR-Inklusionspauschale ist in Teilen mit dieser vergleichbar, richtet sich im Gegensatz zur pauschalen Landesförderung aber immer einzelfallbezogen an den Schulträger, um das Gemeinsame Lernen zu ermöglichen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020.

ja

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	055	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan		Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:		Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:		
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten		ja

Worum geht es hier?

In leichter Sprache:

Kinder mit und ohne Behinderungen sollen zusammen in eine Schule gehen.

Das ist dem LVR wichtig.



Der LVR gibt der Schule Geld, wenn sie ein Kind mit einer bestimmten Behinderung aufnimmt.

In schwerer Sprache heißt dieses Geld:

Inklusions-Pauschale.

Mit dem Geld kann die Schule zum Beispiel eine Rampe bauen.

Das macht der LVR freiwillig.

Weil dem LVR gemeinsames Lernen wichtig ist.



Für das Schuljahr 2021/22 kann der LVR 166 Anträge mit der Inklusions-Pauschale unterstützen.

Das kostet ungefähr 440.300 Euro.



Auch das Land unterstützt das gemeinsame Lernen mit Geld.

Fast alle Städte und Kreise im Rheinland und die Städteregion Aachen bekommen vom LVR Geld für das gemeinsame Lernen.

Haben Sie Fragen zu diesem Text?

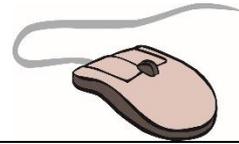
Dann können Sie beim LVR in Köln anrufen:

0221-809-6925



Viele Informationen zum LVR in leichter Sprache
finden Sie hier:

www.leichtesprache.lvr.de



Dieser Zusatztext in leichter Sprache soll zum einen die Verständlichkeit der Vorlage insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten konkret verbessern, zum anderen für die Grundsätze der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Bereich Information und Kommunikation im Sinne der Zielrichtungen 6 und 8 des LVR-Aktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention sensibilisieren.

Mit der Telefonnummer 0221-809-2202 erreicht man die zentrale Stabsstelle Inklusion – Menschenrechte – Beschwerden (00.300). Sie gibt oder vermittelt bei Bedarf gern weitere Informationen. Bilder: © Reinhild Kassing.

Zusammenfassung:

Der Landschaftsausschuss hat am 28.09.2020 auf Basis der Empfehlung des Schulausschusses einstimmig den folgenden Beschluss gefasst:

„Die Verwaltung wird beauftragt, die Inklusionspauschale für ein Jahr bis zum Ende des Schuljahres 2021/22 zu verlängern und die notwendigen Mittel in Höhe von 450.000 EUR bereit zu stellen. Im Verlängerungszeitraum soll die Verwaltung alle Förderinstrumente sichten und prüfen, wo es Überlappungen bzw. Förderlücken gibt mit der Maßgabe, vorhandene Förderlücken zu schließen.“

Inzwischen hat die Verwaltung die Förderinstrumente gesichtet und geprüft:

Grundlegend für die LVR-Förderung sind die Satzung über die Förderung der Inklusion in allgemeinen Schulen im Rheinland durch den Landschaftsverband Rheinland (Vorlage-Nr. 14/2994) und die dazu gehörige Richtlinie (Vorlage-Nr. 14/2993). Nach Ziffer 8 der Richtlinie müssen die Anträge bis spätestens 31.05. eines Jahres vor der Aufnahme des/der Schüler*in¹ an der allgemeinen Schule gestellt werden.

Für das Schuljahr 2021/2022 sind bis zum Stichtag 31.05.2021 insgesamt 166 förderfähige Anträge für die LVR-Inklusionspauschale (LVR-IP) eingereicht worden. Das Gesamtantragsvolumen beläuft sich auf 513.838 EUR. In der Produktgruppe 055 sind für das Haushaltsjahr 2021 450.000 EUR für Leistungen aus der LVR-IP zur Verfügung zu stellen. Aufgrund des diesjährigen hohen Gesamtantragsvolumens ist dieser Betrag für eine 100%-Förderung aller Anträge nicht ausreichend. Zur Einhaltung des Budgets ist daher eine anteilige 80%-Förderung der Anträge entsprechend Ziffer 8 der Richtlinie des Landschaftsverbandes Rheinland zur Förderung der Inklusion in allgemeinen Schulen (LVR-IP) festgesetzt worden.

Eine Sichtung und Prüfung der aktuell zur Verfügung stehenden Fördertöpfe zeigt bei Gegenüberstellung der Landesförderung im Rahmen des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (InklusionsFörderG) und der LVR-IP, dass mit beiden Förderinstrumenten Sachausstattung und bauliche Maßnahmen gefördert werden können. Ein Unterschied besteht in der Ausrichtung der Fördersysteme. Bei der Landesförderung handelt es sich um eine Pauschalförderung an die Gemeinden und Kreise als Schulträger. Die Landesmittel werden jährlich, spätestens bis zum 01. Februar, und auf Basis der zuletzt ermittelten Schülerzahlen ausgeschüttet. Im Gegensatz dazu ist die freiwillige Förderung aus der LVR-IP einzelfallbezogen und richtete sich an den individuellen Bedarfen des/der Schüler*in durch Unterstützung des jeweiligen Schulträgers aus.

Träger von privaten Ersatzschulen werden von der Landesförderung ausgeschlossen. Dieser Ausschluss erfolgt bei der Förderung aus der LVR-IP nicht. Die Beantragung der LVR-IP ist subsidiär, darf also erst nach Ausschöpfung der dem kommunalen Schulträger zustehenden Landesmittel nach dem InklusionsFörderG beantragt werden.

¹ Mit der Verwendung des Gender*Sterns, bei der zwischen dem Wortstamm und der weiblichen Endung ein Gender*Stern eingefügt wird, möchten wir auf alle Menschen jenseits der Zweigeschlechtlichkeit hinweisen und neben Frauen und Männern ausdrücklich all diejenigen einbeziehen und ansprechen, die sich nicht in die Geschlechterkategorien „weiblich“ und „männlich“ einordnen können oder möchten.

Aufgrund der Corona-Pandemie konnte die planmäßig vorgesehene vierte Evaluation der Fördermittel aus dem InklusionsFörderG durch das zuständige Ministerium für Schule und Bildung NRW erst verspätet durchgeführt werden. Die entsprechenden Evaluationsergebnisse sind bislang nicht veröffentlicht worden. Da die nach dem InklusionsFörderG vorgesehenen Evaluationen die Auskömmlichkeit der Landesförderung betreffen, ändern die Ergebnisse nichts an den dargelegten strukturellen Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Förderinstrumente InklusionsFörderG und LVR-IP.

Die Vorlage Nr. 15/332 leistet einen Beitrag zur Umsetzung des LVR-Aktionsplanes im Hinblick auf Zielrichtung 2 („Die Personenzentrierung im LVR weiterentwickeln“) und Zielrichtung 4 („Den inklusiven Sozialraum mitgestalten“).

Begründung der Vorlage 15/491:

Der Landschaftsausschuss hat am 28.09.2020 auf Basis der Empfehlung des Schulausschusses einstimmig den folgenden Beschluss gefasst:

„Die Verwaltung wird beauftragt, die Inklusionspauschale für ein Jahr bis zum Ende des Schuljahres 2021/22 zu verlängern und die notwendigen Mittel in Höhe von 450.000 EUR bereit zu stellen. Im Verlängerungszeitraum soll die Verwaltung alle Förderinstrumente sichten und prüfen, wo es Überlappungen bzw. Förderlücken gibt mit der Maßgabe, vorhandene Förderlücken zu schließen².“

Da die reguläre Antragsphase für das Schuljahr 2021/22 mit Stichtag 31.05.2021 abgeschlossen ist, wird im Folgenden (Kapitel 1 und 2) ein Bericht zur aktuellen Antragssituation gegeben. In Kapitel 3 erfolgt ein Vergleich der LVR-Inklusionspauschale (LVR-IP) mit den Förderinstrumenten des Landes NRW.

1. Antragsaufkommen und Antragsvolumen im Schuljahr 2021/22

Nach Ziffer 8 der Förderrichtlinie des LVR müssen die Anträge bis spätestens 31.05. des der Aufnahme des/der Schüler*in an der allgemeinen Schule vorgelagerten Schuljahres gestellt werden.

Für das Schuljahr 2021/22 sind insgesamt 186 Anträge auf Förderung durch die LVR-IP eingereicht worden. Hiervon waren 166 Anträge grundsätzlich förderfähig. Das Gesamtantragsvolumen lag bei 513.838 EUR.

In der Produktgruppe 055 sind für das Haushaltsjahr 2021 450.000 EUR für Leistungen aus der LVR-IP zur Verfügung zu stellen. Aufgrund des diesjährigen hohen Gesamtantragsvolumens war dieser Betrag für eine 100%-Förderung aller Anträge nicht ausreichend. Zur Einhaltung des Budgets ist daher eine anteilige 80%-Förderung der Anträge entsprechend Ziffer 8 der Förderrichtlinie festgesetzt worden³. Von dieser Anteilsfinanzierung ausgenommen sind Kommunen, die am Stärkungspakt teilnehmen. Diese erhalten, wie unter Ziffer 4.3 der Förderrichtlinie beschrieben, eine 100%-Finanzierung, solange das hierfür vorgehaltene Förderbudget (1/3 des Gesamtförderbudgets) noch nicht ausgeschöpft ist⁴.

Im Schuljahr 2021/22 sind insgesamt 45 Anträge von 16 Kommunen, die am Stärkungspakt teilnehmen, eingereicht worden. Hiervon konnten 34 Anträge mit einer 100% Finanzierung berücksichtigt werden. Die Verteilung der Fördermittel erfolgt nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge.

Tabelle 1 stellt die Verteilung der Anträge und Fördersummen auf die LVR-Mitglieds Körperschaften dar.

² Vgl. Vorlage 14/4196 i.V.m. Antrag Nr. 14/351 CDU, SPD und Auszug aus der Niederschrift des LA vom 28.09.2020 - Punkt 21.2

³ Vgl. Ziffer 8 der Richtlinie des Landschaftsverbandes Rheinland zur Förderung der Inklusion in allgemeinen Schulen (LVR-Inklusionspauschale)

⁴ Vgl. Ziffer 4.3 der Richtlinie des Landschaftsverbandes Rheinland zur Förderung der Inklusion in allgemeinen Schulen (LVR-Inklusionspauschale)

Der Vergleich zum vorherigen Schuljahr 2020/21 zeigt einen Anstieg der förderfähigen Anträge um rund 24 % (2020/21: 134 Anträge, 2021/22: 166 Anträge). Auch das Gesamtantragsvolumen steigt in diesem Jahr deutlich an. Im Schuljahr 2020/21 belief sich die Fördersumme auf 395.125 EUR (2021/22: 513.838 EUR) und war somit für eine 100%-Förderung auskömmlich. Eine mögliche Begründung für diesen Anstieg könnte das generelle Bevölkerungswachstum in den relevanten Altersklassen (steigende Schülerzahlen) sein. Auch Auswirkungen der Corona-Pandemie könnten sich in den steigenden Antragszahlen widerspiegeln. So sind im Frühjahr 2020 häufig keine Verfahren zur Ermittlung des sonderpädagogischen Förderbedarfs nach der Ausbildungsordnung sonderpädagogische Förderung (AO-SF) durchgeführt worden, da es weniger Begutachtungen gab und es nun zu Nachholeffekten bei der Einrichtung Gemeinsamen Lernens kommt.

Tabelle 1: Anträge und Fördersummen nach LVR-Mitglieds Körperschaften für das Schuljahr 2021/2022

LVR-Mitglieds Körperschaft	Anzahl	Fördersumme^{5*}
Bonn	16	34.561 €
Duisburg	7	37.984 €
Essen	5	29.100 €
Köln	47	65.607 €
Krefeld	6	10.830 €
Kreis Düren	2	4.131 €
Kreis Euskirchen	6	21.999 €
Kreis Heinsberg	3	7.080 €
Kreis Viersen	4	6.834 €
Kreis Wesel	8	19.010 €
Mönchengladbach	1	4.798 €
Mülheim an der Ruhr	1	3.135 €
Oberbergischer Kreis	12	49.235 €
Private Ersatzschulträger	3	10.274 €
Remscheid	2	12.800 €
Rhein-Erft-Kreis	8	17.724 €
Rheinisch-Bergischer Kreis	3	5.653 €
Rhein-Kreis-Neuss	3	4.978 €
Rhein-Sieg-Kreis	11	50.710 €
Solingen	4	4.402 €
Städteregion Aachen	10	27.818 €
Wuppertal	4	11.657 €
Summe	166	440.320 €

* Die Beträge wurden kaufmännisch gerundet.

Die jeweiligen Förderbeträge werden derzeit auf Grundlage erstellter Leistungsbescheide im Voraus an die Schulträger ausgezahlt. Nach Abschluss der geförderten Maßnahmen,

⁵ Als Fördersumme werden hier die nach entsprechender anteiliger Kürzung auf 80% durch den LVR tatsächlich ausgezahlten Förderbeträge verstanden.

spätestens bis zum Schuljahresende 2021/22 (31.07.2022), muss die Mittelverwendung mit Übersendung eines einfachen Verwendungsnachweises belegt werden.

2. Verteilung des Antragsvolumens auf Förderinhalte

Die LVR-IP stellt eine bedarfsgerechte Einzelfallförderung dar und soll insbesondere gewährleisten, dass jene Förderschwerpunkte, für die der LVR aufgrund seiner schulgesetzlichen Zuständigkeit Träger von Förderschulen ist, bei den regionalen Inklusionsbemühungen nicht aus dem Fokus geraten. Die freiwillige Förderung des LVR konzentriert sich daher auf die Bereiche, bei denen die Schulträger der allgemeinen Schulen aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalles einen hohen Unterstützungs- und Beratungsbedarf haben: sächliche Ausstattung und barrierefreie Ertüchtigung der Räumlichkeiten.

Die folgende Abbildung stellt die Verteilung der beantragten Maßnahmen im Schuljahr 2021/2022 auf die jeweiligen Förderinhalte dar.

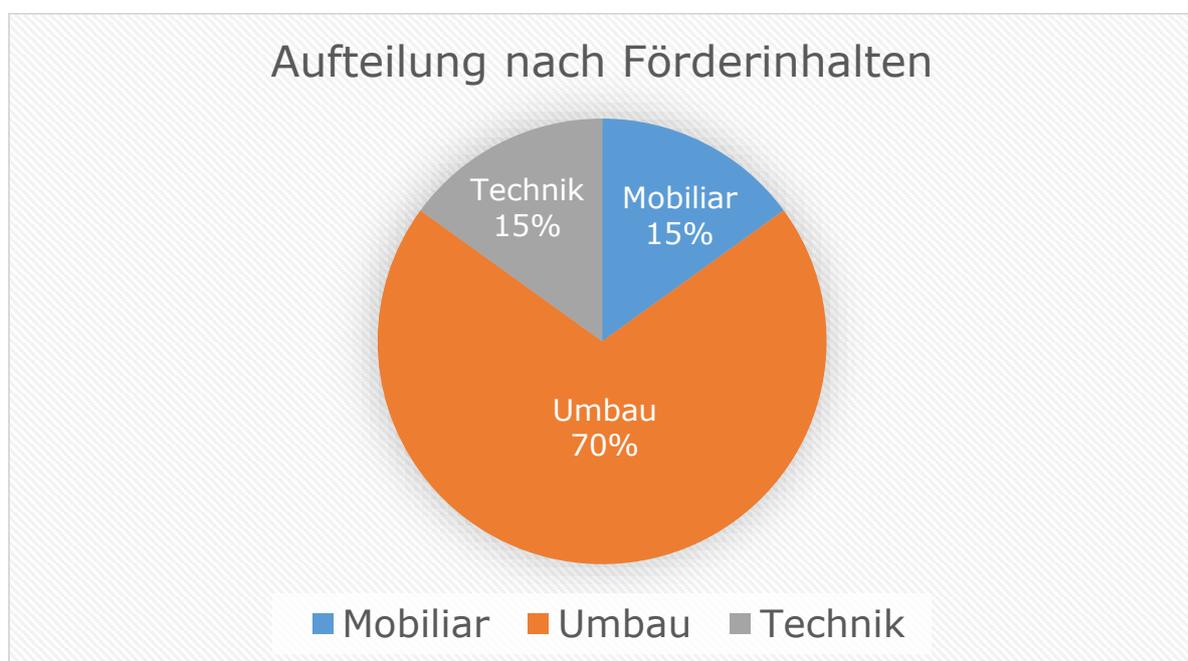


Abbildung 1: Verwendung der Fördermittel nach Förderinhalt

Auswertung nach den einzelnen Förderschwerpunkten

Tabelle 2 ist zu entnehmen, dass in den beiden Schwerpunkten Körperliche und motorische Entwicklung (kurz: KM) sowie Hören und Kommunikation (kurz: HK) drei Viertel der Fördermittel für Umbaumaßnahmen (z.B. Einbau von Rampen, behindertengerechte Sanitärbereiche, Aus- bzw. Umbau von Therapie- und Pflegeeinheiten, Einbau von Akustikdecken oder Wandabsorber) verwendet wurden. Für den Förderschwerpunkt Sehen (kurz: SE) wurden 39% der Fördermittel für Umbaumaßnahmen verwendet (z.B. kontrastreiche Gestaltung von Treppenhäusern).

Ausgaben für technische Ausstattung spielen im Förderschwerpunkt KM keine Rolle (1 % der Fördersumme). Für den Förderschwerpunkt HK umfassen Ausgaben für Technik 20 %

der Fördersumme (z.B. Soundfieldanlagen⁶). Im Bereich Sehen waren es 11% der Fördersumme (z.B. für feste oder transportable Akkuleuchten, Dokumentenkameras).

Förderungen für Mobiliar nehmen im Förderschwerpunkt SE den größten Anteil ein (50% der Fördersumme, z.B. für höhenverstellbare Tische und Drehstühle). Im Schwerpunkt KM werden 30% der Fördermittel für den Bereich Mobiliar verwendet. Ausgaben für Mobiliar machen im Schwerpunkt HK hingegen nur einen geringen Anteil aus (5%).

Tabelle 2: Verteilung der Fördersumme auf Förderinhalte und Förderschwerpunkte

Förderschwerpunkt (Anzahl Anträge in Klammern)	Förderinhalt*			Summe
	Mobiliar	Umbau	Technik	
Hören und Kommunikation (96)	5% (42)	75% (61)	20% (69)	100%
Körperliche und motorische Entwicklung (41)	30% (36)	69% (14)	1% (4)	100%
Sehen (29)	50% (24)	39% (19)	11% (16)	100%

* Hinweis: Solange der maximale Förderbetrag je Förderschwerpunkt nicht überschritten wird, können pro Antrag mehrere Förderinhalte abgerufen werden. Aufgrund dieser Mehrfachnennungen übersteigen die Antragszahlen je Förderinhalt die Gesamtantragszahlen.

3. Gegenüberstellung LVR-IP und Landesförderung

- a. Die beiden Förderinstrumente LVR-IP und InklusionsFörderG

Der Landschaftsausschuss hat die Verwaltung bereits am 26.03.2009 beauftragt, Maßnahmen zu ergreifen, um Kindern mit Behinderung den Besuch einer allgemeinen Schule zu ermöglichen und damit das sich aus Art. 24 der UN-BRK konstituierende individuelle Recht auf Bildung zu unterstützen, unabhängig von dessen Verankerung im Schulgesetz NRW (vgl. Antrag 12/379). Die Verwaltung hat daraufhin mit der LVR-IP ein neues Instrument entwickelt, für das es kein vergleichbares Muster gab. Mit Beschluss des Landschaftsausschusses vom 11.06.2010 (Vorlage 13/232) wurden die bisherigen Fördermöglichkeiten des Gerätepools (Entleihe von technischen Hilfsmitteln) und des Finanzpools (Vermeidung von Internatsunterbringung) um die neue LVR-IP erweitert.

Mit diesen freiwilligen Mitteln aus der LVR-IP unterstützt der LVR seit 2010 Schulträger im Rheinland bei ihren Bemühungen, auch Kindern und Jugendlichen mit einem sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf den Besuch einer allgemeinen Schule zu ermöglichen. Die Förderung durch den LVR ist einzelfallbezogen und umfasst Sachausstattung und Baumaßnahmen. Damit unterstützt der LVR aktiv die Schulträger durch finanzielle Mittel bei der Weiterentwicklung hin zu einem inklusiven Schulsystem. Es steht schuljährlich eine Fördersumme von 450.000 EUR zur Verfügung.

Der Landschaftsausschuss hat in seiner Sitzung vom 17.02.2014 die Fortführung und ggf. bedarfsgerechte Weiterentwicklung der LVR-IP, vorbehaltlich einer Kostenregelung zur schulischen Inklusion seitens des Landes, beschlossen (vgl. Niederschrift v. 17.02.2014).

⁶ Eine Soundfieldanlage ist eine mobile Kommunikationsanlage zur Verbesserung der Raumakustik mit dem Ziel, akustische Barrierefreiheit zu erreichen. Alle Schüler*innen können die Lehrkraft besser verstehen. Technische Schwierigkeiten, z.B. Störgeräusche, sind für alle im Raum zu hören – diese Eigenschaft unterscheidet die Technik z.B. von Tonübertragungsanlagen, die nur für hörgeschädigte Schüler*in wahrnehmbar sind (z.B. sog. FM-Anlagen).

Hintergrund war, dass die kommunalen Spitzenverbände bereits jahrelang mit der Landesregierung über die Konnexitätsrelevanz der Einführung der schulischen Inklusion in das Schulgesetz gestritten und eine auskömmliche Finanzierung des Gemeinsamen Lernens gefordert hatten. Zum Zeitpunkt des Beschlusses des Landschaftsausschusses im Februar 2014 war noch ungewiss, ob und wie das Land den kommunalen Schulträgern die (auch) von diesen umzusetzende schulische Inklusion finanzieren würde. Der LVR wie auch die kommunalen Spitzenverbände befürchteten, dass mangels einer Finanzierung der Inklusion seitens des Landes die seitens der UN-BRK statuierte Inklusion im Schulbereich mangels auskömmlichen Ressourceneinsatzes zum Scheitern verurteilt wäre. Daher wollte der LVR seinerseits bereits kommunale Schulträger bei der Umsetzung der schulischen Inklusion im Einzelfall mittels der fortgeführten LVR-IP unterstützen.

Im weiteren Verlauf des Jahres 2014 verabschiedete das Land dann das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (InklusionsFörderG)⁷, das die kommunalen Schulträger bei der Umsetzung der schulischen Inklusion mittels Landeszuweisungen unterstützen sollte. Die mit dem InklusionsFörderG – das sogleich mit seinen inhaltlichen Regelungen skizziert wird – vom Land angestrebte Befriedung des Konnexitätsstreits mit den Kommunen verfehlte ihr Ziel insoweit, dass die kommunalen Spitzenverbände die Verfassungsmäßigkeit des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes, mit dem die schulische Inklusion umgesetzt wurde, vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster anfochten. Jedoch wurden seit dem Erlass des InklusionsFörderG zumindest Finanzaufweisungen des Landes an die kommunalen Schulträger zur Finanzierung der schulischen Inklusion vorgenommen. Insoweit gab es nun neben der LVR-IP ein weiteres und erheblich höher dotiertes Instrument der Förderung.

Mit dem in Nordrhein-Westfalen am 01. August 2014 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (InklusionsFörderG) werden Aufwendungen, die den Kommunen im Zuge der Umsetzung der Inklusion an den Schulen entstehen, als Konnexitätsausgleich im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung i.V.m. dem Konnexitätsausführungsgesetz für die Aufgabenübertragung der Einführung der schulischen Inklusion durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz ausgeglichen und weitere finanzielle Leistungen des Landes gesetzlich geregelt.

Das Schulgesetz des Landes sieht hinsichtlich der Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf mit der Einführung der Inklusion durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz ein Elternwahlrecht hinsichtlich des Förderortes vor. Wenn Eltern sich für eine allgemeine Schule entscheiden, suchen diese eine geeignete Schule für ihre Kinder. Die Schulträger sollen – wie gesetzlich vorgeschrieben – in Abstimmung mit der Schulaufsicht der inklusiven Beschulung zustimmen, diese fördern, für die notwendigen Ausstattungen sorgen und ggf. Baumaßnahmen in die Wege leiten.

Das InklusionsFörderG regelt seit dem Schuljahr 2014/15

- (1) den finanziellen Ausgleich wesentlicher Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger in Nordrhein-Westfalen infolge des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der

⁷ Vom 09.07.2014, in Kraft getreten am 1. August 2014 (GV. NRW. S. 404); geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 558), in Kraft getreten am 16. Juli 2016.

UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz vom 09. November 2013) (sog. „Korb I“) und

(2) die Gewährung von zusätzlichen finanziellen Leistungen an die Gemeinden und Kreise des Landes in Form einer Inklusionspauschale zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (sog. „Korb II“)

Der Belastungsausgleich in (1) erstreckt sich nach § 1 Abs. 2 und Abs. 3 des InklusionsFörderG auf die Sachkosten der Schulträger im Sinne von § 94 SchulG. Es handelt sich bei den Kosten um „insbesondere 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“ (§ 94 SchulG).

Die Inklusionspauschale in (2) dient laut § 2 Abs. 1 des InklusionsFörderG der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht die Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII tangieren. Die Frage, ob mit Blick auf die personellen Mehrkosten ein Konnexitätszusammenhang besteht, ist bis heute in der Sache unbeantwortet geblieben (hierzu VerfGH NRW, Urt. v. 10.01.2017 – VerfGH 8/15).

Die Landesförderung gliedert sich gemäß InklusionsFörderG in zwei „Förderkörbe“ und wird jährlich pauschal verteilt: In den Schuljahren 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 und 2020/2021 beträgt die Höhe der jährlichen Leistungen des Landes für den Korb 1 (Belastungsausgleich) nach § 1 Abs. 3 S. 2 InklusionsFörderG 20 Millionen Euro. Für Korb 2 (Inklusionspauschale) wurden nach § 2 Abs. 3 InklusionsFörderG 40 Millionen Euro bereitgestellt. Von den Mitteln für den Belastungsausgleich werden jährlich 19 Millionen Euro entsprechend der Schülerzahl an allgemeinen Schulen und 1 Million Euro als Pauschalbetrag an die kommunalen Schulträger verteilt.⁸

b. Vergleichende Betrachtung

Nachfolgend werden die Landesförderung im Rahmen des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (InklusionsFörderG) und die LVR-IP daraufhin überprüft, ob es Überlappungen bzw. Förderlücken gibt.

Stellt man die Fördergegenstände der beiden Förderungen einander gegenüber, so wird deutlich, dass die förderfähigen Maßnahmen der LVR-IP (Sachausstattung und bauliche Maßnahmen) eine Schnittmenge allein mit dem Belastungsausgleich (Korb 1) des Landes haben, nicht mit den weiteren finanziellen Zuwendungen des Landes für das nicht-lehrende Personal („Korb II“).

Mit beiden Instrumenten werden bauliche Maßnahmen und Sachausstattung gefördert (siehe oben unter 2.)

Ein Unterschied der Förderungen besteht in der Ausrichtung der Fördersysteme. Bei der Landesförderung handelt es sich um eine Pauschalförderung an die Gemeinden und Kreise

⁸ Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 24. Januar 2018 geändert durch die Verordnung vom 02. Juli 2020, verfügbar unter: <https://bass.schul-welt.de/pdf/17586.pdf?20210323135954>

als Schulträger auf der Basis der Schülerzahl der allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in Trägerschaft der einzelnen Gemeinden und Kreise am 15. Oktober des jeweils vorletzten Jahres und in Höhe von 1 Million Euro durch einen Pauschalbetrag in Höhe von 10 000 Euro an jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt und im Übrigen auf Basis der Schülerzahl der Berufskollegs in deren Trägerschaft am 15. Oktober des jeweils vorletzten Jahres („Gießkannen-Prinzip“). Die Landesmittel werden jährlich, spätestens bis zum 01. Februar, und auf Basis der zuletzt ermittelten Schülerzahlen ausgeschüttet. Im Gegensatz dazu ist die freiwillige Förderung aus der LVR-IP immer einzelfallbezogen und richtet sich im Wege der Unterstützung des jeweiligen antragstellenden Schulträgers an den individuellen Bedarfen des/der Schüler*in aus. Hierbei wird sichergestellt, dass auch die eher seltenen „LVR-Förderschwerpunkte“ bei regionalen Inklusionsbemühungen nicht aus dem Fokus geraten und Schüler*innen angemessen, d.h. bedarfsgerecht, gefördert werden können.

Ein weiterer Unterschied ist, dass die Träger von privaten Ersatzschulen von der Landesförderung ausgeschlossen werden. Mit der LVR-IP wird das Gemeinsame Lernen von Kindern mit und ohne Behinderung auch in diesen Schulen unterstützt.

Ein weiterer Unterschied zwischen dem InklusionsFörderG und der LVR-IP liegt in der Subsidiarität der LVR-IP. Mit dem Antrag zur LVR-IP muss der antragsstellende Schulträger bestätigen, dass er die ihm zustehenden Landesmittel zur Umsetzung der schulischen Inklusion bereits verausgabt hat. Demnach wird vorab geprüft, ob die anderen Fördertöpfe bereits ausgeschöpft sind. Nur wenn dies der Fall ist, kann die LVR-IP einzelfallbezogen beantragt werden. Die LVR-IP wird somit ergänzend, jedoch grundsätzlich subsidiär zur landesrechtlichen Förderung gewährt. Nimmt der antragstellende Schulträger am Stärkungspakt⁹ teil, wird zudem eine 100% Förderung garantiert (vgl. Ziffer 4.3 der Richtlinie des Landschaftsverbandes Rheinland zur Förderung der Inklusion in allgemeinen Schulen). Ziel ist es dabei, einen Beitrag zur Entkopplung der Investitionen in das Gemeinsame Lernen von der Haushaltssituation der antragstellenden Kommune zu leisten.

Festzustellen ist, dass es hinsichtlich der förderfähigen Maßnahmen (sächlich/investiv) der LVR-IP keine Förderlücken gibt, da alle beantragten Maßnahmen über das InklusionsFörderG finanziert werden könnten. Da alle Träger bei Antragstellung jedoch die Ausschöpfung der landesseitig zur Verfügung gestellten Mittel bestätigen müssen, bestehen faktische Förderlücken. Hinzuweisen ist, dass hinsichtlich der Verwendung der landesseitigen Fördermittel kein Nachweis gegenüber dem Land zu erbringen ist (allgemeine Deckungsmittel).

c. Evaluationen nach dem InklusionsFörderG betreffend die Auskömmlichkeit der Landesförderung

Im InklusionsFörderG ist die Evaluation der bei den Kommunen tatsächlich entstehenden Aufwendungen vorgesehen, um die (quantitative) Auskömmlichkeit der Landesförderung zu ermitteln.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten in der Vergangenheit die aus ihrer Sicht zu geringen Förderbeträge des Landes für die schulische Inklusion massiv kritisiert und

⁹ Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz), verfügbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000124

befürchtet, dass eine zu geringe Finanzausstattung der kommunalen Schulträger durch das Land (neben anderen Faktoren wie eine zu geringe Flankierung des Inklusionsprozesses durch Lehrer*innen und Sonderpädagog*innen) die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich gefährde.

Das InklusionsFörderG sieht daher entsprechende Evaluationen sowohl für den Belastungsausgleich („Korb I“) als auch für die zusätzlichen finanziellen Leistungen für das nicht-lehrende Personal („Korb II“) vor.

Die Ergebnisse der bereits erfolgten Evaluationen des InklusionsFörderG mit in ihrer Folge gesteigerten Förderbeträgen des Landes zeigen, dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz (9. SchRÄG) im Hinblick auf die Kosten eine dynamische Entwicklung in Gang gesetzt hat. Die Sach- und Investitionsausgaben, insbesondere jedoch die Ausgaben für Integrationshilfen sind stark gestiegen und von großer Heterogenität innerhalb und zwischen den Kommunen geprägt (WIB, 2018)¹⁰. So hat die Anzahl der Schüler*innen, die zusätzlich Integrationshilfe in Anspruch genommen haben, im Zeitverlauf erheblich zugenommen (Steigerung zwischen den Schuljahren 2013/14 und 2016/17 um insgesamt +36,2%; darunter um +48,9% an allgemeinen Schulen sowie um +20,8% an Förderschulen). Somit hat sich der Bedarf an personeller Unterstützung an den allgemeinen Schulen im Vergleich zu den Förderschulen überproportional entwickelt (WIB, 2018)¹¹.

Die erfolgten Evaluationen bezogen sich aber lediglich auf die quantitative Dimension der Ausgaben der kommunalen Schulträger für die sächlichen/investiven Ausgaben und die Ausgaben für das nicht-lehrende Personal. Entsprechend wurden die Förderbeträge des Landes in der Folge angepasst. Strukturell wurde die Landesförderung aber nicht verändert, so dass die obige vergleichende Betrachtung der LVR-IP und des InklusionsFörderG hierdurch keine Veränderung erfahren konnte.

Im Jahr 2020 wurden im Rahmen der jetzt laufenden vierten Evaluation des InklusionsFörderG - nachdem bei den vorher erfolgten drei Evaluationen nur eine repräsentative Auswahl von Schulträgern (Korb I) und die (Kreis-)Jugend- und Sozialämter (Korb II) befragt wurden - erstmals alle Schulleitungen der allgemeinen, öffentlichen Schulen sowie deren Schulträger rückwirkend befragt, um belastbare Aussagen darüber treffen zu können, wie viele Maßnahmen bedingt durch die Einführung des Gemeinsamen Lernens bereits umgesetzt wurden und wie viele weitere noch zu erwarten sind. Basierend auf diesen Angaben sollen schließlich die entstandenen Kosten abgeschätzt werden. Erst nach Abschluss der Evaluation (die Veröffentlichung der Ergebnisse liegen obwohl für Juni 2021 angekündigt noch nicht vor) lassen sich weitere Handlungsempfehlungen für den Landesgesetzgeber ableiten. Auch die Ergebnisse dieser Evaluation dürften aber die strukturellen Unterschiede der Instrumente LVR-IP und InklusionsFörderG nicht beseitigen.

Anschließend wird darauf hingewiesen, dass für die Weiterführung der LVR-IP im Entwurf des Haushaltsplans 2022/23 keine Mittel vorgesehen sind.

¹⁰ Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung (WIB) (2018). Der dritte Bericht „auf einen Blick“, verfügbar unter: https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_3_Bericht_Zsfg_180201-final.pdf

¹¹ Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung (WIB) (2018). Der dritte Bericht „auf einen Blick“, verfügbar unter: https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_3_Bericht_Zsfg_180201-final.pdf

In Vertretung

Prof. Dr. Faber

Anlagen:

Anlage 1 – Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (InklusionsFörderG)

Anlage 2 – Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion

**Gesetz
zur Förderung
kommunaler Aufwendungen
für die schulische Inklusion**

Vom 9. Juli 2014
geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2016
(SGV. NRW. 216)

**§ 1
Belastungsausgleich**

(1) Für wesentliche Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vom 5. November 2013 (GV. NRW. S. 618) gewährt ihnen das Land ab dem Schuljahr 2014/2015 einen finanziellen Ausgleich.

(2) Wesentliche Belastungen im Sinne des Absatzes 1 ergeben sich bei den Sachkosten der Schulträger im Sinne von § 94 Absatz 1 des Schulgesetzes NRW vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. November 2013 (GV. NRW. S. 618) geändert worden ist.

(3) Der auszugleichende Aufwand wird pauschaliert. Die jährliche Gesamthöhe beträgt 25 Millionen Euro. Absatz 8 bleibt unberührt.

(4) Die Verteilung der Mittel erfolgt:

1. in Höhe von 24 Millionen Euro auf Basis der Schülerzahl der allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in Trägerschaft der einzelnen Gemeinden und Kreise am 15. Oktober des jeweils vorletzten Jahres und

2. in Höhe von 1 Million Euro durch einen Pauschalbetrag in Höhe von 10.000 Euro an jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt und im Übrigen auf Basis der Schülerzahl der Berufskollegs in deren Trägerschaft am 15. Oktober des jeweils vorletzten Jahres.

Soweit Zweckverbände Schulträger sind, werden die Schülerinnen und Schüler den dem Zweckverband angehörenden Gemeinden entsprechend dem Anteil an der Umlage zugerechnet. Erfolgt die Übertragung der Schulträgerschaft durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung, werden die Schülerinnen und Schüler den beteiligten Kommunen entsprechend dem in dieser Vereinbarung geregelten Finanzierungsanteil zugerechnet.

(5) Das für Schule zuständige Ministerium leistet den finanziellen Ausgleich für jedes Schuljahr und zahlt ihn jeweils spätestens am 1. Februar aus, erstmals spätestens am 1. Februar 2015.

(6) Das für Schule zuständige Ministerium untersucht gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden zum 1. Juni 2015 für das Schuljahr 2014/2015, zum 1. August 2016 für das Schuljahr 2015/2016 und zum 1. August 2017 für das Schuljahr 2016/2017 auf der Grundlage kommunaler Angaben die Aufwendungen der Gemeinden und Kreise und berichtet dem Landtag darüber.

(7) Das für Schule zuständige Ministerium überprüft den Belastungsausgleich gemäß § 4 Absatz 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes vom 22. Juni 2004 (GV. NRW. S. 360), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2012 (GV. NRW. S. 474) geändert worden ist, auf der Grundlage der von den Kommunalen Spitzenverbänden übermittelten Angaben und beteiligt sie daran. Es berichtet dem Landtag über das Ergebnis.

(8) Soweit sich aus den Untersuchungen nach Absatz 6 und der Überprüfung nach Absatz 7 ein Bedarf zur Anpassung des finanziellen Ausgleichs ergibt, erfolgt diese zum nächsten Haushaltsjahr. Das für Schule zuständige Ministerium wird ermächtigt, den Betrag durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium (*jetzt: Ministerium der Finanzen*) festzulegen.

**§ 2
Weitere Leistung des Landes**

(1) Zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion gewährt das Land den Gemeinden und Kreisen ab dem Schuljahr 2014/2015 eine jährliche Inklusionspauschale.

(2) Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch und § 54 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch¹ dienen.

(3) Die jährliche Gesamthöhe beträgt 10 Millionen Euro. Absatz 7 bleibt unberührt.

(4) Die Leistung nach den Absätzen 1 bis 3 wird je zur Hälfte aufgeteilt auf
1. die Kreise und kreisfreien Städte,

2. die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt.

Der Anteil dieser Gebietskörperschaften richtet sich nach der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren am 31. Dezember des jeweils vorletzten Jahres. Dabei wird im Fall des Satzes 1 Nummer 2 die Wohnbevölkerung im Sinne von Satz 2 von Gemeinden ohne eigenes Jugendamt dem jeweiligen Kreis zugerechnet. Soweit Zweckverbände Schulträger sind oder die Schulträgerschaft durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung über-

tragen worden ist, gilt § 1 Absatz 4 Satz 2 und 3. Das für Schule zuständige Ministerium wird ermächtigt, mit den Kommunalen Spitzenverbänden eine andere Aufteilung der Leistungen zu vereinbaren.

(5) Das für Schule zuständige Ministerium zahlt die Inklusionspauschale für jedes Schuljahr und zahlt sie jeweils spätestens am 1. Februar aus, erstmals spätestens am 1. Februar 2015.

(6) Die Landesregierung untersucht gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden zum 1. Juni 2015 für das Schuljahr 2014/2015, zum 1. August 2016 für das Schuljahr 2015/2016, zum 1. August 2017 für das Schuljahr 2016/2017 und danach alle drei Jahre auf der Grundlage kommunaler Angaben die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch und § 54 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Die Landesregierung untersucht gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden zu den in Satz 1 bestimmten Zeitpunkten die Aufteilung der Leistungen nach Absatz 4. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis.

(7) Soweit sich aus den Untersuchungen nach Absatz 6 ein Bedarf zur Anpassung der Inklusionspauschale ergibt, erfolgt diese zum folgenden Haushaltsjahr. Das für Schule zuständige Ministerium wird ermächtigt, den Betrag durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festzulegen.

**§ 3
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2014 in Kraft.²

¹⁾ jetzt § 112 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch

²⁾ Das Datum bezieht sich auf das Gesetz in der ursprünglichen Fassung; das geänderte Gesetz ist am 16. Juli 2016 (GV. NRW. S. 558) in Kraft getreten.

11-02 Nr. 29

**Verordnung
zur Förderung kommunaler Aufwendungen
für die schulische Inklusion**

Vom 24. Januar 2018
geändert durch Verordnung vom 2. Juli 2020
(SGV. NRW. 223)

Auf Grund des § 1 Absatz 8 Satz 2 und des § 2 Absatz 7 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404) verordnet das Ministerium für Schule und Bildung im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen:

§ 1

(1) In den Schuljahren 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 und 2020/2021 beträgt die Höhe der jährlichen Leistungen des Landes für den Belastungsausgleich nach § 1 Absatz 3 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404), das durch Gesetz vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 558) geändert worden ist, 20 Millionen Euro und für die Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion 40 Millionen Euro.

(2) Von den Mitteln für den Belastungsausgleich werden jährlich 19 Millionen Euro nach § 1 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion und 1 Million Euro nach § 1 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion verteilt.

§ 2

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung¹ in Kraft und am 31. Juli 2021 außer Kraft.

1) Die Verordnung ist am 02.02.2018 (GV. NRW. 5/2018 S. 90) in Kraft getreten; die geänderte Verordnung am 24.07.2020 (GV. NRW. S. 703)