

**Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2018
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**- Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2016 -**

Sperrfrist: 06.06.2018, 10.30 Uhr

Inhaltsübersicht

| | | |
|------|--|----|
| I. | Allgemeines | 1 |
| II. | Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 LHO | 3 |
| 1. | Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016 | 3 |
| 2. | Belege | 4 |
| 3. | Bildung des Einnahmerestes 2016 | 4 |
| 4. | Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushalts- vorgriffe | 4 |
| III. | Vermögen, Schulden, Verpflichtungen | 5 |
| 1. | Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO | 5 |
| 2. | Schulden, Verpflichtungen | 5 |
| 2.1 | Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung | 5 |
| 2.2 | Bürgschaften | 6 |
| 2.3 | Verpflichtungsermächtigungen | 7 |
| IV. | Schulische Inklusion in Niedersachsen | 8 |
| 1. | Rahmenbedingungen | 8 |
| 2. | Regionale und schulformbezogene Disparitäten | 14 |
| 3. | Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs - kostenintensiv und nicht mehr erforderlich | 20 |
| 4. | Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung | 25 |
| 5. | Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion | 33 |
| 6. | Der niedersächsische Weg zur Inklusion - kostenintensive Parallel- struktur | 40 |
| V. | Denkschrift | 50 |
| | Ministerium für Inneres und Sport | 50 |
| 1. | Durchsetzung der Ausreisepflicht mit verbesserter Fachaufsicht steigern | 50 |
| 2. | Kosten der Rückführung - fehlende Transparenz, unzureichende Geltendmachung | 55 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 3. | Logistik Zentrum Niedersachsen - Günstige Preise, schlanke Prozesse? | 62 |
| 4. | Zukunftsfähigkeit der IT-Strukturen | 68 |
| 5. | Unzulängliche Ermittlung des IT-Bedarfs der Landesverwaltung | 73 |
| 6. | Unzulässige Nutzung des Kontenclearings als Finanzmittelquelle | 77 |
| 7. | Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Organisations- entscheidungen..... | 80 |
| | Finanzministerium | 85 |
| 8. | Vom Tanker zum Schnellboot - Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen..... | 85 |
| 9. | Steuerung von Landesbetrieben | 90 |
| 10. | Personalmanagementverfahren - Personaleinsparungen nur hypothetisch..... | 95 |
| 11. | Dauernde Verluste bei Ferienimmobilien - Einkünfte oder Liebhaberei? | 99 |
| 12. | Umsatzsteuer-Sonderprüfung: Hohe statistische Mehrergebnisse - aber die Kasse klingelt nicht..... | 103 |
| 13. | Verschollene Unterlagen - Vorsteuern in Millionenhöhe zu Unrecht ausgezahlt?..... | 108 |
| 14. | Mängel bei der Besteuerung von Kleinunternehmern | 110 |
| | Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung | 112 |
| 15. | Krankenhausplanung im Bremer Umland - viel Lärm um nichts? | 112 |
| 16. | Misslungene Budgetierung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten..... | 118 |
| 17. | Überhöhte Ausgaben für Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe..... | 124 |
| 18. | Unzeitgemäße Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote | 127 |
| | Ministerium für Wissenschaft und Kultur..... | 132 |
| 19. | Entwicklung eines landeseigenen Forschungsinstituts | 132 |
| 20. | Stiftungsprofessuren an Hochschulen | 137 |
| 21. | Vollkostendeckung in der Weiterbildung | 140 |
| 22. | Unzulässige Privatisierung in der Weiterbildung | 143 |
| 23. | Einsatz hauptamtlich tätiger Professorinnen und Professoren in berufsbegleitenden weiterbildenden Studiengängen | 148 |

| | |
|--|-----|
| Kultusministerium | 151 |
| 24. Sprachförderung im Elementarbereich - Konzentration auf das Wesentliche | 151 |
| 25. IT-Administration auf Kosten des Unterrichts? | 157 |
| Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung | 163 |
| 26. Verwaltung und Controlling von Risikobeteiligungen | 163 |
| 27. Land förderte Bahnhöfe mit 52 Mio. € - Prüfung der Haushaltsmittel blieb auf der Strecke | 167 |
| 28. Gewerbegebietserschließungen - Fördervoraussetzungen kritischer prüfen!..... | 169 |
| Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz | 174 |
| 29. Flurbereinigung - Rückgang der Verfahren ohne Konsequenzen | 174 |
| 30. Wisentgehege der Landesforsten in Springe – „wisentlich zoo teuer“? | 179 |
| 31. Förderung des ökologischen Landbaus nicht ordnungsgemäß?..... | 184 |
| Justizministerium | 191 |
| 32. Medizinische Versorgung im Justizvollzug – Bewegung täte gut | 191 |
| 33. Patient Justizvollzugskrankenhaus - der Weg aus der Krankheit..... | 195 |
| 34. Frühes Ruhestandseintrittsalter für Justizvollzugskräfte kostet Millionen..... | 199 |
| Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz | 204 |
| 35. Optimierungsbedarfe bei der Umsetzung des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ | 204 |
| Sonstige Prüfungen | 209 |
| 36. „Good Practice“ bei der Handwerkskammer Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim | 209 |
| 37. Regelungsbedarf bei der Rechtsanwaltskammer Celle..... | 212 |
| 38. Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 219 |

I. Allgemeines

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016.¹ Die Haushaltsrechnung legte es mit Schreiben vom 15.12.2017 (Drs. 18/90) dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung dem Landesrechnungshof (LRH) zur Prüfung.

Der LRH fasst das Ergebnis seiner Prüfung nach § 97 Abs. 1 LHO jährlich für den Landtag zusammen, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und für ihre Entlastung wegen der Haushaltsrechnung und des Nachweises über das Vermögen und die Schulden von Bedeutung sein kann. Diese Bemerkungen leitet er dem Landtag und der Landesregierung zusammen mit der nach § 97 Abs. 6 LHO beizufügenden Denkschrift mit weiteren Prüfungsergebnissen zu.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Der Jahresbericht des LRH (Bemerkungen und Denkschrift) enthält neben Feststellungen zum Haushaltsjahr 2016 auch solche über frühere oder spätere Haushaltsjahre.

Auf Inhalt und Umfang des Berichts wirkt sich zwangsläufig aus, dass die Prüfung sich auf Schwerpunkte beschränken musste und selbst dort nur stichprobenweise möglich war. Die Häufigkeit, mit der einzelne Ressorts im Jahresbericht

¹ Haushaltsgesetz 2016 vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 413) und Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2016 vom 15.09.2016 (Nachtragshaushaltsgesetz 2016, Nds. GVBl. S. 185).

erwähnt sind, rechtfertigt somit keine generellen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in deren Verwaltungszweigen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind nicht in allen Fällen abgeschlossen.

Sperrfrist: 06.06.2018, 10.30 Uhr

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 LHO

1. Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2016 sowohl ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) als auch - nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste der Haushaltsjahre 2016 und 2015 - ein ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO) aus:

| | Einnahmen € | Ausgaben € |
|---|--------------------------|--------------------------|
| a) Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2016 beträgt das Haushaltssoll | 29.248.706.000,00 | 29.248.706.000,00 |
| b) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste | 1.006.429.590,51 | 1.006.429.590,51 |
| c) Summe der Sollbeträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste (b) | 30.255.135.590,51 | 30.255.135.590,51 |
| d) Nach der Haushaltsrechnung 2016 betragen aa) § 82 Nr. 1 a) die Ist-Einnahmen bb) § 82 Nr. 1 b) die Ist-Ausgaben | 30.126.061.118,31 | 30.126.061.118,31 |
| e) Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2016 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2017 übertragen wurden | 1.136.711.039,86 | 1.136.711.039,86 |
| f) Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2016 verbliebenen Haushaltsreste (e) | 31.262.772.158,17 | 31.262.772.158,17 |
| g) Gegenüber der Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die aa) Mindereinnahme bb) Minderausgabe | 1.007.636.567,66 | 1.007.636.567,66 |
| h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2016 (§ 83 Nr. 2 d) LHO) | 0,00 | |

2. Belege

Der LRH stellte bei der Rechnungsprüfung des Haushaltsjahres 2016 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

3. Bildung des Einnahmerestes 2016

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2016 von rd. 1.137 Mio. € besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen rd. 1.100 Mio. €
und
- sonstige Einnahmereste rd. 37 Mio. €.

Der LRH hat die Bildung des Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen geprüft. Da Kreditermächtigungen in entsprechender Höhe nach § 18 Abs. 2 LHO verfügbar waren, ist die Bildung dieses Einnahmerestes nicht zu beanstanden.

Die mit 480 Mio. € veranschlagten Netto-Kreditmarktmittel (§ 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016, Kapitel 13 25, Titelgruppe 61/62) wurden nicht für die Bewirtschaftung des Haushaltsjahres 2016 verbraucht und sind mit dem Abschluss in Abgang gestellt worden. Auf die Ermächtigung hat das Finanzministerium insgesamt verzichtet.

4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 146.976.389,73 € (Vorjahr 187.097.250,79 €) aus. Für zehn Fälle mit Ausgaben von 299.450,58 € (Vorjahr 11.006.845,04 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

III. Vermögen, Schulden, Verpflichtungen

1. Vermögensnachweisung gemäß Artikel 69 Satz 2 (2. Alternative) Niedersächsische Verfassung, § 86 LHO

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“² schließt mit einem Bestand von 1.965.296.135,16 € ab.

2. Schulden, Verpflichtungen

2.1 Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung

Nach Abschnitt II S. 7 der Haushaltsrechnung betragen die fundierten Schulden des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2016:

| Bezeichnung der Schulden | Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2016 € | Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2016 € | mithin Zugang + Abgang - € |
|--|---|---|-------------------------------|
| 1. Kreditmarktschulden | | | |
| Wertpapierschulden: Landesschatzanweisungen | 37.160.000.000,00 | 37.625.000.000,00 | 465.000.000,00 |
| Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich | | | |
| - bei Kreditinstituten | 13.411.778.657,18 | 13.722.412.364,20 | 310.633.707,02 |
| - beim sonstigen inländischen Bereich | 9.150.616.273,53 | 8.898.460.910,33 | -252.155.363,20 |
| zusammen | 59.722.394.930,71 | 60.245.873.274,53 | 523.478.343,82 |
| 2. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte | | | |
| Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| zusammen | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 3. Schulden im öffentlichen Bereich | | | |
| beim Bund | | | |
| - Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen | 594.653.966,05 | 569.343.755,05 | -25.310.211,00 |
| zusammen | 594.653.966,05 | 569.343.755,05 | -25.310.211,00 |
| Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 3.) laut Haushaltsrechnung | 60.317.048.896,76 | 60.815.217.029,58 | 498.168.132,82 |

² Haushaltsrechnung 2016, Abschnitt II, S. 3.

Den in der Übersicht aufgeführten fundierten Schulden sind die im Nachweis der Verschuldung lediglich nachrichtlich aufgeführten Kreditaufnahmen des Landes über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) hinzuzurechnen. Mit diesen Kreditaufnahmen finanzierte die NBank vom Land zurückzuzahlende Mittel für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und für Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz.

Zum 31.12.2016 wurden vorgenannte NBank-Verbindlichkeiten insgesamt vom Land übernommen.

Für das Haushaltsjahr 2016 ist festzustellen: Das für die Kreditaufnahme des Landes zuständige Referat des Finanzministeriums nahm - wie in den Vorjahren - ausschließlich Kredite auf, zu deren Aufnahme es nach Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung ermächtigt war.

2.2 Bürgschaften

Die vom Land Niedersachsen bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2016 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen betragen nach Abschnitt II der Haushaltsrechnung³ unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 5.215.647.249,61 € (Vorjahr 5.337.242.254,87 €). Die im Kapitel 13 25 Titel 870 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene tatsächliche Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug 25.546.297,63 € (Vorjahr 10.243.999,55 €).

³ Hier Nr. 2 a) der Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2016.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2016⁴ ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm. Die Angabe von Korrekturbeträgen ist erforderlich, weil sich wie jedes Jahr durch Verschiebungen von Zahlungsabläufen und Wegfall von Zahlungsverpflichtungen Veränderungen der Ausgangswerte ergeben und die mögliche Belastung realistisch darzustellen ist.

| In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE) | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|----------------------|
| VE belegt | 2017 € | 2018 € | 2019 € | 2020 € | 2021 ff. € | Summe € |
| bis 31.12.2015 | 458.949.507 | 298.895.941 | 194.316.632 | 68.214.019 | 428.209.461 | 1.448.585.560 |
| Korrekturbetrag | -1.482.668 | -2.082.930 | -12.207.430 | -5.473.120 | 11.668.618 | -9.577.530 |
| gesamt in 2016 | 329.368.906 | 282.994.794 | 251.195.562 | 68.707.836 | 49.756.326 | 982.023.425 |
| bis 31.12.2016 | 786.835.746 | 579.807.806 | 433.304.765 | 131.448.735 | 489.634.404 | 2.421.031.455 |
| Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2016 Verpflichtungen (ohne VE) eingegangen, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können: | | | | | | 76.878.425 |
| Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen: | | | | | | 2.497.909.880 |

⁴ Hier die Nachweisungen über die im Haushaltsjahr 2016 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (ab S. 16) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (ab S. 20).

IV. Schulische Inklusion in Niedersachsen

1. Rahmenbedingungen

Inklusion ist die umfassende und uneingeschränkte Teilhabe jedes Einzelnen am gesellschaftlichen Leben.⁵ Sie dient dem Ziel, die aktive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft sicherzustellen.⁶ Dies schließt das Recht auf Bildung ausdrücklich ein.⁷

Obwohl die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler seit Einführung der Inklusion im Jahr 2012 zurückging, erhöhte sich die Anzahl derjenigen mit Unterstützungsbedarf um ein Viertel. Sie verteilen sich in etwa zur Hälfte auf Regel- und Förderschulen.

Rechtsgrundlagen

Im Dezember 2006 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention).⁸ Nach Artikel 4 Abs. 1 der Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Die UN-Behindertenrechtskonvention statuiert in Artikel 24 zudem ausdrücklich das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung.

⁵ Kultusministerium: Die wichtigsten Fragen und Antworten zur Inklusiven Schule. Broschüre, Stand Juli 2017; Kultusministerium: Stand der Einführung. https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/inklusive_schule/stand_einfuehrung/stand-der-einfuehrung-155729.html (Abruf am 11.04.2018).

⁶ Vgl. Kultusministerium: Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen. Hinweise für die kommunalen Schulträger. Stand 27.11.2012, S. 3.

⁷ Vgl. Schippmann, Thomas, in: Brockmann, Jürgen/Littmann, Klaus-Uwe/Schippmann, Thomas (Hrsg.): NSchG. Kommentar, Lfg. 1.2016, § 4 Erl. 1.

⁸ United Nations, Resolution A/RES/61/106: Convention of the Rights of Persons with Disabilities, New York, 13.12.2006 (engl. Fassung: <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/61/106>); in der Bundesrepublik Deutschland veröffentlicht mit dem Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008 (BGBl. II S. 1419 ff.) (UN-Behindertenrechtskonvention).

Nachdem die Bundesrepublik Deutschland die Konvention unterzeichnet hatte, erlangte das Übereinkommen mit Wirkung zum 01.01.2009 als einfaches Bundesgesetz innerstaatliche Verbindlichkeit.⁹

Niedersachsen verankerte mit dem Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23.03.2012¹⁰ einen Anspruch der Schülerinnen und Schüler auf eine entsprechende Beschulung. Zentrale Rechtsnorm ist § 4 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).¹¹ Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„§ 4
Inklusive Schule

(1) ¹Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen. ²Welche Schulform die Schülerinnen und Schüler besuchen, entscheiden die Erziehungsberechtigten (§ 59 Abs. 1 Satz 1).

(2) ¹In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam erzogen und unterrichtet. ²Schülerinnen und Schüler, die wegen einer bestehenden oder drohenden Behinderung auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden durch wirksame individuell angepasste Maßnahmen unterstützt; die Leistungsanforderungen können von denen der besuchten Schule abweichen. ³Ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung kann in den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung, Sprache, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Sehen und Hören festgestellt werden.“

Die Einführung der inklusiven Schule erfolgte schrittweise seit dem 01.08.2013 aufsteigend im Jahrgang 1 der Grundschule und im Jahrgang 5 der weiterführenden Schule.¹²

⁹ Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008 (BGBl. II S. 1419). Bei diesem Gesetz handelt es sich um ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz in seiner Sitzung vom 19.12.2008 zu (vgl. BR-Drs 945/08).

¹⁰ Nds. GVBl. S. 34.

¹¹ Vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 16).

¹² § 183 c Abs. 5 NSchG vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 16).

Im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb von Schulen als inklusive Bildungseinrichtungen sowie die Fortführung von Förderschulen sieht das Schulgesetz zugunsten der kommunalen Schulträger Übergangsvorschriften vor. So räumt § 183 c des zitierten Gesetzes den Schulträgern die Möglichkeit ein, längstens bis zum Jahr 2024 Schwerpunktschulen¹³ einzurichten sowie bestehende Förderschulen Lernen bis maximal zum Ende des Schuljahres 2027/28 fortzuführen zu dürfen.

Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf

Ein Vergleich der Schülerzahlen des Jahres 2012 mit denen des Jahres 2016 verdeutlicht die allgemeine Entwicklung seit Einführung der Inklusion¹⁴:

| Schülerzahlen | 2012 | 2016 | Veränderungen | |
|---|---------|---------|---------------|----------|
| insgesamt | 884.781 | 847.619 | - 37.162 | - 4,2 % |
| darunter mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf | 39.249 | 50.165 | + 10.916 | + 27,8 % |
| ... davon an Regelschulen | 5.955 | 24.848 | | |
| ... davon an Förderschulen | 33.294 | 25.317 | | |

Entwicklung der Schülerzahlen 2012 und 2016 insgesamt und mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf¹⁵

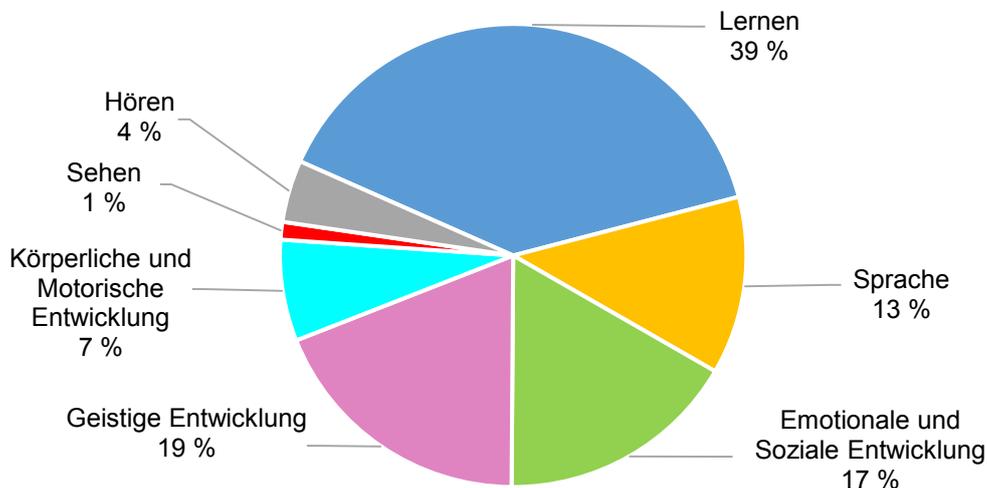
Obwohl die Anzahl aller Schülerinnen und Schüler seit dem Jahr 2012 um 4,2 % zurückging, erhöhte sich im Vergleichszeitraum die Zahl der Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf um 27,8 %. Somit stieg auch die Inklusionsquote der Schülerinnen und Schüler mit entsprechendem Bedarf von 4,4 % im Jahr 2012 auf 5,9 % im Jahr 2016.

¹³ Die Schulträger müssen gewährleisten, dass Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung wenigstens eine inklusive allgemeine Schule der gewählten Schulform in zumutbarer Entfernung erreichen können.

¹⁴ Der LRH prüfte die Inklusion an allgemeinbildenden Schulen (ohne Tagesbildungsstätten und Landesbildungszentren).

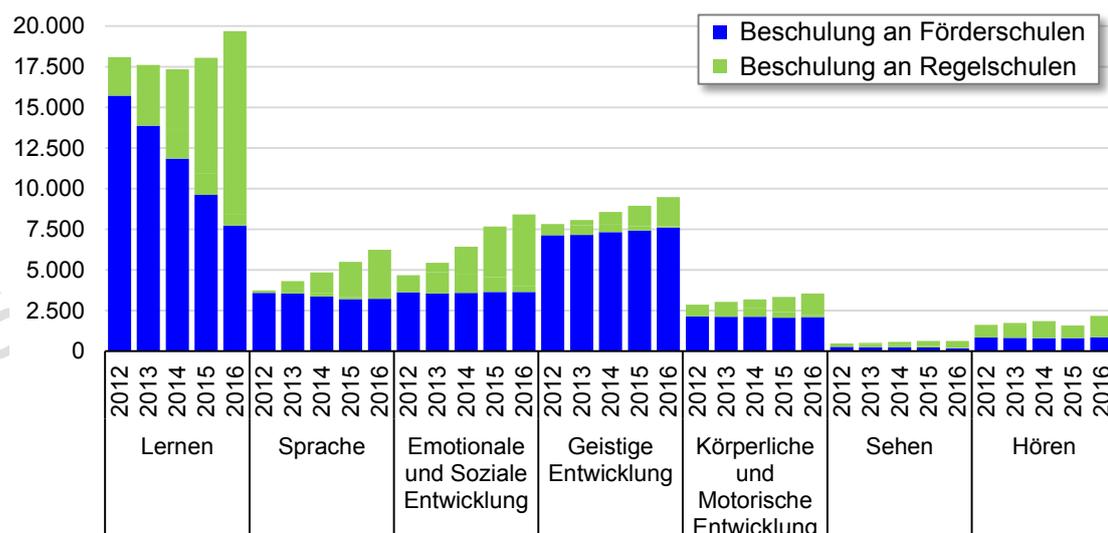
¹⁵ Hier und im Folgenden beziehen sich alle Angaben auf das Prüfungsjahr 2016 - als Basis dienen die statistischen Angaben des Kultusministeriums: „Erhebung zur Unterrichtsversorgung mit Lehrerverzeichnis und Schulstatistik an allgemein bildenden Schulen zum Stichtag 18.08.2016“ vom 01.08.2016 - 15-02823/U;L -, Schuljahr 2016/17. Allgemeine Schulen oder Regelschulen sind sämtliche allgemeinbildenden Schulen ohne Förderschulen.

In Niedersachsen verteilen sich die insgesamt 50.165 Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf auf die einzelnen Förderschwerpunkte wie folgt:



Prozentualer Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf - differenziert nach Förderschwerpunkten

Die nachfolgende Übersicht gibt Auskunft über die Beschulungsart - an inklusiven Regelschulen oder an Förderschulen - und ermöglicht mithin Aussagen zur Entwicklung der Inklusion in Niedersachsen:



Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf - differenziert nach Förderschwerpunkten und Art der Beschulung in den Jahren 2012 bis 2016

Hiernach stagnierte in den meisten Förderschwerpunkten die Beschulung an Förderschulen. Im Bereich der inklusiven Beschulung war dagegen eine Zunahme der Schülerzahlen zu verzeichnen.

Der signifikante Rückgang an den Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen beruhte auf der nach früherem Recht vorgesehenen sukzessiven Aufhebung dieser Bildungseinrichtungen.¹⁶ Im Hinblick auf die erfolgte Verlängerung des Bestandsschutzes für die Förderschulen Lernen¹⁷ bleibt offen, ob sich dieser Trend fortsetzen wird.

Finanzvolumen

Das Kultusministerium plant für die weitere Umsetzung der inklusiven Schule im Mipla-Zeitraum 2017 bis 2021¹⁸ Mittel von insgesamt 1,8 Mrd. € ein.¹⁹

Das Land stellte seit Beginn der Inklusion jedes Jahr zusätzliche Haushaltsmittel für Personal- und Sachaufwand bereit. Den Hauptanteil machten die Personalkosten für Lehrkräfte aus. Während im Jahr 2013 hierfür personelle Ressourcen in Höhe von 11,8 Mio. € notwendig waren, erhöhten sich diese bis zum Jahr 2017 auf 139 Mio. €.²⁰

Prüfungen des LRH

Im Hinblick auf die Kosten und die durch Übergangsrecht sowie Bestandsschutzregelungen entstandenen Doppelstrukturen prüfte der LRH die schulische Inklusion in Niedersachsen:

¹⁶ § 183 c Abs. 5 NSchG a. F.

¹⁷ § 183 c Abs. 5 NSchG in der Fassung des Gesetzes vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 16).

¹⁸ Mittelfristige Planung Niedersachsen 2017-2021.

¹⁹ https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/inklusive_schule/finanzielle_und_personelle_ressourcen_inklusive_schule/finanzielle-und-personelle-ressourcen-fuer-die-inklusive-schule-155727.html (Abruf am 21.03.2018).

²⁰ Vgl. Einzelplan 07, Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre 2013 bis 2017; Berechnung siehe Fußnote 47.

- Er analysierte im ersten Beitrag die Umsetzung der Inklusion unter Berücksichtigung der Entwicklung der Schülerströme im regionalen Kontext sowie schulformspezifischer Problemfelder und stellte hierbei erhebliche „regionale und schulformbezogene Disparitäten“ fest.
- Der zweite Beitrag thematisiert „das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs“ und hinterfragt die Kosten, den Verwaltungsaufwand sowie die rechtliche Notwendigkeit des aktuell praktizierten förmlichen Verfahrens.
- Im Weiteren zeigt der LRH die „Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung“ für die inklusive Beschulung auf.
- Die Feststellungen des vierten Beitrags „Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion“ weisen ebenfalls auf regionale und organisatorische Disparitäten hin.
- Die Prüfungsergebnisse zur Doppelstruktur von Förderschulen neben Regelschulen runden im letzten Beitrag „Der niedersächsische Weg zur Inklusion - kostenintensive Parallelstruktur“ den Prüfungskanon des LRH zur Inklusion ab.

2. Regionale und schulformbezogene Disparitäten

In Niedersachsen wird annähernd die Hälfte der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf inklusiv beschult. Die regionale Verteilung variierte allerdings zwischen 27 % und 81 %.

Auch schulformbezogen ergaben sich hohe Varianzen. Auf die Hauptschule entfiel mit 14,6 % der höchste Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung. Demgegenüber betrug die Inklusionsquote an den Gymnasien lediglich 0,5 %.

Allgemeines

Das Land ist nach § 54 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten das Schulwesen in Niedersachsen so zu fördern, dass alle in Niedersachsen wohnenden Schülerinnen und Schüler ihr Recht auf Bildung verwirklichen können.

Der LRH stellte fest, dass die inklusive Beschulung landesweit sehr unterschiedlich umgesetzt wurde. Dies hatte zur Folge, dass die Inklusionsquoten²¹ nicht nur schulformbezogen, sondern auch regional stark voneinander abwichen.

Regionale Disparitäten

Um Aussagen zum Umsetzungsstand der Inklusion unter regionalen Aspekten treffen zu können, wertete der LRH auf Basis der statistischen Daten des Kultusministeriums sowohl den Anteil der inklusiv beschulten Schülerinnen und Schüler an Regelschulen²² als auch den der an Förderschulen unterrichteten Kinder aus.²³

²¹ Verhältnis der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf zur Gesamtschülerzahl der weiterführenden allgemeinen Schulen.

²² Allgemeine Schulen oder Regelschulen sind sämtliche allgemeinbildenden Schulen ohne Förderschulen.

²³ Hier und im Folgenden beziehen sich alle Angaben auf das Prüfungsjahr 2016 - als Basis dienen die statistischen Angaben des Kultusministeriums: „Erhebung zur Unterrichtsversorgung mit Lehrerverzeichnis und Schulstatistik an allgemein bildenden Schulen zum Stichtag 18.08.2016“ vom 01.08.2016 - 15-02823/U;L -, Schuljahr 2016/17.

In folgender Grafik ist das Ergebnis differenziert nach Landkreisen, kreisfreien Städten, Stadt Hannover sowie Region Hannover dargestellt:

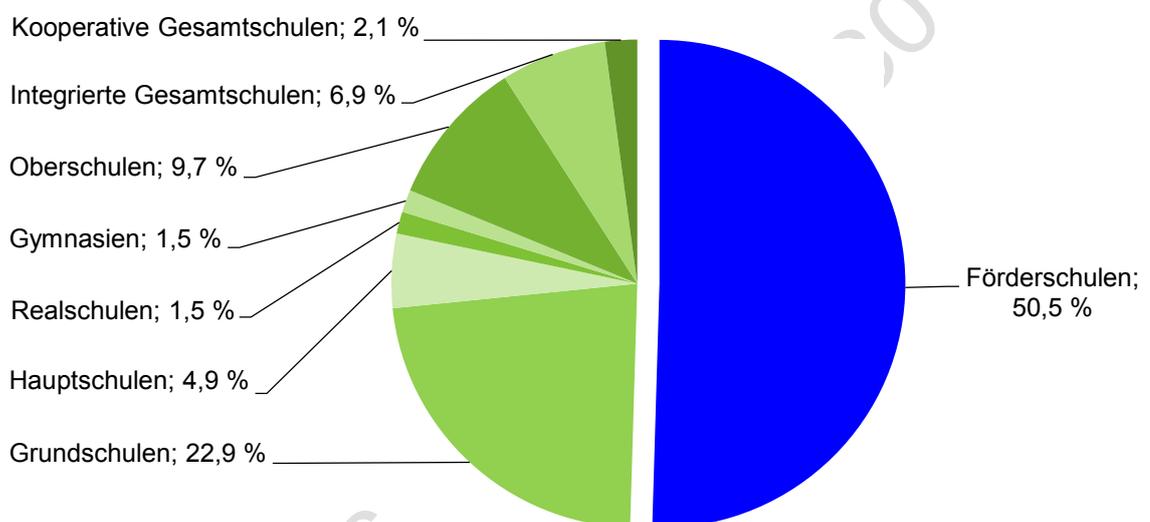


Anteile der inklusiven Beschulung an Regelschulen und Anteile der Beschulung an Förderschulen im Jahr 2016 - differenziert nach Gebietskörperschaft

Die inklusive Beschulung variierte zwischen 81 % im Landkreis Gifhorn und 27 % in der Stadt Osnabrück. Landesweit wurden im Jahr 2016 insgesamt 50,5 % der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an Förderschulen unterrichtet.

Schulformbezogene Disparitäten

Der LRH wertete die Verteilung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf auf die einzelnen Schulformen aus:



Anteile der Schülerinnen und Schüler mit anerkanntem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf - differenziert nach Schulformen

Ausweislich der Grafik entfiel auf die Grundschulen ein Anteil von 22,9 % und auf die weiterführenden Schulen ein Anteil von 26,6 %. Im Folgenden fokussierte sich der LRH auf die inklusive Beschulung in der Sekundarstufe I und ermittelte die entsprechenden schulformbezogenen Inklusionsquoten.²⁴

²⁴ Im Jahr 2016 wurden die Schülerinnen und Schüler in dem seit dem Jahr 2013 aufwachsenden System durchgängig bis zur 8. Klasse inklusiv beschult. Daher beziehen sich die nachfolgenden Auswertungen zu den weiterführenden Schulen auf die Jahrgänge 5 bis 8.

| Schulform | Schülerinnen und Schüler | Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf | Inklusionsquoten |
|--------------------------|--------------------------|---|------------------|
| Hauptschule | 14.727 | 2.143 | 14,6 % |
| Realschule | 37.338 | 598 | 1,6 % |
| Gymnasium | 115.275 | 632 | 0,5 % |
| Integrative Gesamtschule | 47.669 | 2.980 | 6,3 % |
| Kooperative Gesamtschule | 23.799 | 936 | 3,9 % |
| Oberschule | 67.827 | 4.521 | 6,7 % |
| insgesamt | 306.635 | 11.810 | 3,9 % |

Schülerzahlen in den Schuljahrgängen 5 bis 8 der allgemeinen Schulen - differenziert nach Gesamtschülerzahl und Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf

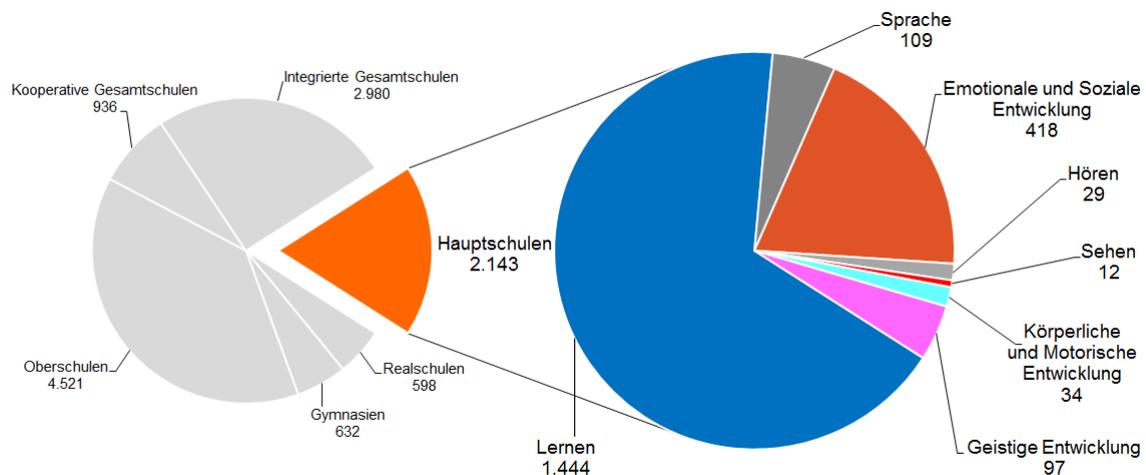
Obwohl Niedersachsen bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Inklusion nicht zwischen den Schulformen unterscheidet, waren die Varianzen erheblich. Die Hauptschule wies mit 14,6 % die höchste Inklusionsquote auf. Demgegenüber wurden am Gymnasium, der am häufigsten angewählten weiterführenden Schulform, mit 0,5 % am wenigsten Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung unterrichtet.

Darüber hinaus bestanden auch innerhalb dieser Schulformen erhebliche Disparitäten: Während an vier Hauptschulen kein Kind mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf unterrichtet wurde, waren dies andernorts bis zu 72 %. Ebenso verteilten sich die lediglich 632 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf auf die 257 Gymnasien in Niedersachsen unterschiedlich; 87 Gymnasien beschulten keines der betroffenen Kinder.

Hauptschulen

In Niedersachsen besuchten im Jahr 2016 insgesamt 14.727 und damit 4,8 % aller Schülerinnen und Schüler die Hauptschule, von denen 14,6 % inklusiv beschult wurden. Zur Verdeutlichung: In der Sekundarstufe I besuchte jedes 21. Kind die Hauptschule - von den Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf dagegen jedes Sechste.

Dabei verteilen sich die Förderschwerpunkte in der Hauptschule wie folgt:



Verteilung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf in den Schuljahrgängen 5 bis 8 an Hauptschulen - differenziert nach Förderschwerpunkten

Der zieldifferent²⁵ zu unterrichtende Förderschwerpunkt Lernen machte mehr als zwei Drittel der inklusiv beschulten Schülerinnen und Schüler aus. Auf den Unterstützungsbedarf Emotionale und Soziale Entwicklung, der Lehrkräfte oftmals vor besondere Herausforderungen stellt²⁶, entfielen 19 %.

Darüber hinaus stellte der LRH fest, dass sich die Situation im Hauptschulbereich in den letzten Jahren zuspitzte: Die Auswertung der jahrgangsbezogenen Inklusionsquoten ergab, dass der fünfte Jahrgang im Jahr 2016 im Vergleich zum Jahr 2013 weniger als die Hälfte an Schülerinnen und Schülern aufwies - die Inklusionsquote war dagegen um ein Drittel höher.

²⁵ Zieldifferenter Unterricht bedeutet, dass Lehrkräfte Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf Lernen und Geistige Entwicklung mit einer von der allgemeinen Schule abweichenden Zielsetzung unterrichten. Im zielgleichen Unterricht werden Schülerinnen und Schüler nach den curricularen Vorgaben der entsprechenden Regelschule unterrichtet. Vgl. Runderlass des Kultusministeriums vom 31.01.2013 „Ergänzende Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung“ - 32-81006/2 - (SVBl. 2/2013 S. 67).

²⁶ Vgl. Forsa, Politik- und Sozialforschung GmbH: Inklusion an Schulen aus Sicht der Lehrkräfte in Deutschland - Meinungen, Einstellungen und Erfahrungen, Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung, Berlin 2017, S. 32, nach deren Ergebnis 92 % der Lehrkräfte den höchsten Bedarf an Unterstützung in diesem Schwerpunkt sahen.

Überdies waren die Hauptschullehrkräfte nach den Feststellungen des LRH aufgrund der hohen Inklusionsquote mit besonderen Schwierigkeiten und Belastungen konfrontiert. Sie bemängelten fehlende Unterstützung durch die Landesschulbehörde und reduzierten nicht selten ihre Arbeitszeit, um den Anforderungen gerecht werden zu können und Zeit für die Vorbereitung des zieldifferenten Unterrichts zu generieren.

Fazit

Das in § 54 Abs. 1 Satz 1 NSchG verankerte Recht auf Bildung schließt auch den Anspruch auf inklusive Beschulung ein und gilt in allen Teilen Niedersachsens gleichermaßen.

Die signifikanten regionalen Abweichungen lassen demgegenüber den Schluss zu, dass die Gewährleistung dieses Anspruchs nicht flächendeckend gesichert ist. Das Kultusministerium sollte deshalb insbesondere in den kommunalen Gebietskörperschaften mit einer geringen Quote inklusiver Beschulung die Situation „vor Ort“ analysieren und gemeinsam mit den Schulträgern die jeweils erforderlichen Maßnahmen umsetzen, um die Zahl der inklusiv unterrichteten Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf zu erhöhen.

Noch bedenklicher ist die überproportionale Zunahme der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf an den Hauptschulen. Bei Fortsetzung dieses Trends ist nicht auszuschließen, dass Hauptschulen innerhalb weniger Jahre den Status faktischer Förderschulen erlangen könnten.

Nach Auffassung des LRH sollten die Hauptschulen vor allem dadurch entlastet werden, dass andere Schulen verstärkt Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufnehmen. Er verkennt in diesem Zusammenhang nicht, dass die im Vergleich zu Hauptschulen umfassenderen Bildungsziele beispielsweise der Realschulen und Gymnasien²⁷ erhöhte Anforderungen an die Lernkompetenz und das Verhalten der Schülerinnen und Schüler stellen. Hierfür fehlen zurzeit praxistaugliche Konzepte über die Voraussetzungen sowie

²⁷ Vgl. § 9 Abs. 1, §10 Abs. 1, §11 Abs. 1 NSchG.

flankierende Maßnahmen insbesondere für eine erfolgreiche Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an Gymnasien.

Der LRH regt an, zeitnah die Gründe für die geringen Inklusionsquoten an weiterführenden Schulen zu evaluieren und auf dieser Grundlage landesweit verbindliche Standards zur Verbesserung der Beschulungsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an den niedersächsischen Schulen zu entwickeln.

3. Das Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs - kostenintensiv und nicht mehr erforderlich

Die individuelle sonderpädagogische Unterstützung von Schülerinnen und Schülern setzt voraus, dass zuvor für jedes der betroffenen Kinder ein förmliches Verwaltungsverfahren durchgeführt wird. Dieses Verfahren bindet erhebliche Personalressourcen, weist Schwachstellen auf und ist - im Hinblick auf ihren ursprünglichen schulrechtlichen Zweck - nicht mehr notwendig.

Der LRH empfiehlt, das Feststellungsverfahren in dieser Form abzuschaffen und durch ein schulinternes Verfahren zu ersetzen.

Allgemeines

Der individuelle sonderpädagogische Unterstützungsbedarf²⁸ für Schülerinnen und Schüler wird im Rahmen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens festgestellt. Rechtsgrundlage ist die Verordnung zum Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung²⁹, die in ihrer Erstfassung im Jahr 1997 erlassen wurde.³⁰

²⁸ Von der individuellen sonderpädagogischen Unterstützung ist die systemische sonderpädagogische Grundversorgung für Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen in der Grundschule zu unterscheiden.

²⁹ Verordnung zum Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung vom 22.02.2013 (Nds. GVBl. S. 23).

³⁰ Verordnung zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs vom 01.11.1997 (Nds. GVBl. S. 458).

Der LRH prüfte die Kosten und die Erforderlichkeit des Feststellungsverfahrens.

Kosten des Feststellungsverfahrens

Nach der zitierten Rechtsverordnung liegt ein Bedarf für sonderpädagogische Unterstützung vor, wenn bei einem Kind mit Behinderung oder drohender Behinderung zu erwarten ist, dass es wegen der Beeinträchtigung die Bildungsziele der Schulform oder die individuellen Bildungsziele nicht oder nur mit einer entsprechenden Unterstützung erreichen kann.³¹

Die Bedarfsprüfung erfolgt in einem förmlichen Verwaltungsverfahren, das in vier Abschnitte gegliedert ist:³²

Es wird durch die Schulleitung eingeleitet. Sie veranlasst ein Gutachten, das von einer Lehrkraft der Schule und einer Förderschullehrerin oder einem Förderschullehrer zu erstellen ist. Die für jeden Einzelfall einzusetzende Förderkommission gibt gegenüber der Landesschulbehörde eine Empfehlung ab, ob ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung festgestellt werden sollte. Das Gutachten dient insoweit als Arbeitsgrundlage. Unter Berücksichtigung der Empfehlung entscheidet die Landesschulbehörde sodann abschließend durch Erlass eines Feststellungsbescheids.

Der LRH ermittelte den Bearbeitungsaufwand für die Verfahren anhand eines Fragebogens, der den vier Regionalabteilungen der Landesschulbehörde sowie elf exemplarisch ausgewählten Schulen übersandt wurde. Ergänzend validierte er das Umfrageergebnis durch örtliche Erhebungen.³³

³¹ § 1 Abs. 1 der Verordnung a. a. O. (Fußnote 29).

³² §§ 2 bis 4 der Verordnung a. a. O. (Fußnote 29).

³³ Kultusministerium, Landesschulbehörde und mehrere Schulen.

Hiernach betrug allein der zeitliche Aufwand der beteiligten Lehrkräfte für jedes Verfahren 43 Stunden. Die Kosten eines Feststellungsverfahrens lagen im Durchschnitt bei 2.670 €³⁴.

Unter Berücksichtigung der im Jahr 2016 durchgeführten Verfahren ergaben sich Gesamtkosten in Höhe von fast 40 Mio. €. Die Einzelheiten sind in der nachstehenden Übersicht dargestellt:

| Feststellungsverfahren | Aufwand pro Jahr |
|---|--|
| Bearbeitungszeit pro Verfahren | 45,16 Stunden insgesamt - davon Schule: 42,83 Stunden - davon Landesschulbehörde: 2,33 Stunden |
| Fallzahl Anerkennungen | 14.730 |
| Bearbeitungszeiten insgesamt | 665.207 Stunden |
| Bearbeitungszeiten in Stellen ³⁵ | 462,5 Vollzeiteinheiten |
| Kosten insgesamt ³⁶ | 39,3 Mio. € |

Gesamtaufwand für Feststellungsverfahren im Jahr 2016

Schwachstellen des Verfahrens

Nach den Erkenntnissen des LRH wiesen die Feststellungsverfahren zudem insbesondere unter den Aspekten der Verfahrensökonomie sowie einheitlicher Verfahrensgrundsätze Schwachstellen auf:

³⁴ Berechnungsgrundlage: Verfahren in der Schule: 42,83 Std. x proportionalem Personalkostensatz von Schulleitung, Lehrkraft, Förderschullehrkraft (nach den entsprechenden standardisierten Personalkostensätzen des Finanzministeriums) = 2.550,4 € + Verfahren in der Landesschulbehörde: 2,33 Std. x proportionalem Personalkostensatz von Dezernenten, Sachbearbeitung, Poststelle (nach den entsprechenden standardisierten Personalkostensätzen des Finanzministeriums) = 119,4 €.

³⁵ Berechnung: 665.207 Std. ÷ durchschnittliche Jahresarbeitszeit (Mischkalkulation Lehrkräfte und Verwaltungspersonal) von 1.438,25 Std.

³⁶ Berechnung 462,5 Vollzeiteinheiten x 85.029,5 € (gemittelter standardisierter Personalkostensatz).

- Die Landesschulbehörde folgte in 98 % der Fälle den Voten der Förderkommissionen. Dieser Befund verdeutlicht, dass die schulische Expertise ausreicht, um Förderbedarfe in eigener Zuständigkeit sachgerecht zu ermitteln. Die Einbeziehung der Landesschulbehörde als „Garant“ für ein ordnungsgemäßes Verfahren ist offensichtlich nicht geboten.
- Die Regionalabteilungen der Landesschulbehörde vertraten teilweise unterschiedliche Auffassungen zu den Feststellungsverfahren in Bezug auf den Zeitpunkt ihrer Einleitung und die Frage, ob sie überhaupt zu initiieren seien. Deshalb führten einige Schulen die Verfahren zum frühestmöglichen Zeitpunkt durch. Andere wiederum entschieden sich, Feststellungsverfahren entweder gar nicht oder in einer höheren Klassenstufe einzuleiten.
- Vielfach äußerten sich auch Gesprächspartnerinnen und -partner der Landesschulbehörde kritisch gegenüber dem Feststellungsverfahren und bezeichneten es als „zu aufwendiges Verfahren“ oder hielten „die formale Feststellung [...] für entbehrlich“ und einen Förderplan für ausreichend.

Lehrkräfte der Mobilien Dienste³⁷ wiesen darauf hin, dass für ihre Unterstützungsangebote die Feststellungsbescheide nicht maßgeblich seien. Bei einem Mobilien Dienst lag der Anteil der betreuten Schülerinnen und Schüler mit einem förmlich beschiedenen Förderbedarf bei lediglich 20 %.

- Die vom LRH an den Schulen befragten Lehrkräfte gaben an, dass die Feststellungsverfahren weder für die Gestaltung ihres Unterrichts noch für die individuelle Förderung der Kinder notwendig seien. Entscheidend seien vielmehr allgemeine einheitliche Begutachtungsstandards sowie sorgfältige Analysen der individuellen Lernentwicklungsstände der Kinder und daraus abgeleitete Fördermaßnahmen.

³⁷ Vgl. Jahresbericht 2018, S. 33 „Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion“.

Darüber hinaus ist auch der ursprüngliche schulrechtliche Zweck förmlicher Feststellungsverfahren entfallen. Bis zur Einführung der Inklusion war ein derartiges förmliches Verfahren notwendig, um die Beschulung von Kindern an einer Förderschule zu veranlassen und einen angemessenen Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Schulbehörden zu gewährleisten. Da Niedersachsen im Jahr 2013 das Recht auf freie Schulwahl eingeführt hat, ist der Feststellungsbescheid als rechtsbehelfsfähiger Verwaltungsakt nicht mehr erforderlich. Nunmehr entscheiden ausschließlich die Erziehungsberechtigten, ob Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf eine inklusive Schule oder eine Förderschule besuchen sollen.

Fazit

Angesichts der Kosten, der festgestellten Schwachstellen und des Wegfalls der ursprünglichen schulrechtlichen Notwendigkeit empfiehlt der LRH, das Feststellungsverfahren durch ein vereinfachtes schulinternes Verfahren zu ersetzen. Hierbei sollten bereits vorhandene Instrumentarien, wie die „Dokumentation der individuellen Lernentwicklung“³⁸, genutzt und auf dieser Grundlage Begutachtungsstandards entwickelt und implementiert werden.

In diesem Zusammenhang verweist der LRH auch auf die aktuelle Koalitionsvereinbarung in Niedersachsen.³⁹ Hiernach soll „das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs [...] ebenfalls grundsätzlich überprüft und ggf. objektiviert und angepasst werden“.

³⁸ Vgl. Kultusministerium: „Handreichungen Individuelle Lernentwicklung und ihre Dokumentation“ (Juli 2006) sowie die schulformbezogenen Grundsatzverordnungen wie Runderlass des Kultusministeriums vom 01.08.2012 „Die Arbeit in der Grundschule“ - 32.2-81020 - (SVBl. 8/2012 S. 404), zuletzt geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 01.05.2017 (SVBl. 6/2017 S. 288; ber. S. 392), Nr. 6.2.

³⁹ Koalitionsvereinbarung „Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen. Für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt“ zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und der Christlich-Demokratischen Union (CDU) in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, unterzeichnet am 21.11.2017, Z. 495 ff.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die aus der Abschaffung des Feststellungsverfahrens freiwerdenden Mittel dem inklusiven System zugutekommen würden.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Eine Abschaffung des Verfahrens ist aus Sicht des Kultusministeriums momentan nicht umsetzbar. Gleichwohl beabsichtigt das Ministerium, einen Entwicklungsprozess einzuleiten und hierbei die Anregungen des LRH aufzugreifen. Es will prüfen, wie Begutachtungsstandards vereinheitlicht und das Feststellungsverfahren verschlankt werden können.

4. Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung

In Niedersachsen erfolgt die Ressourcenzuweisung für die Inklusion auf Grundlage von zwei unterschiedlichen Verteilungssystemen. Auf die pauschale, klassenbezogene Stundenzuweisung entfiel ein Finanzierungsanteil von 360 € je Kind, während die individuelle Stundenzuweisung einem Anteil von 5.000 € pro Schülerin und Schüler entsprach.

Die kostenintensivere Form der schülerbezogenen Ressourcenzuweisung ist im Wesentlichen ursächlich für die Erhöhung der festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe um insgesamt 44 % seit Einführung der Inklusion.

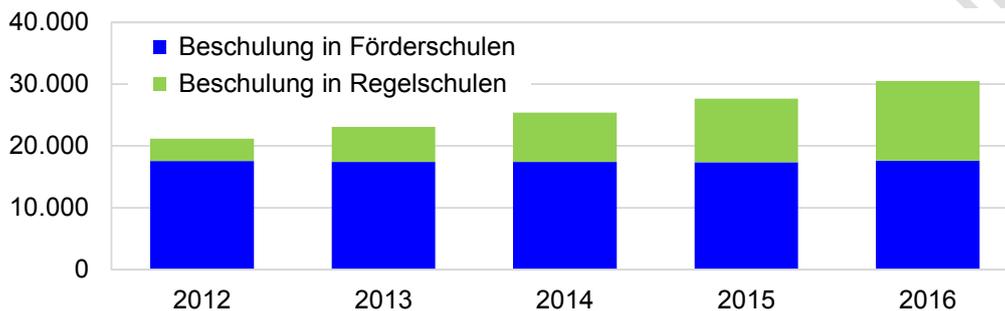
Ausgangssituation

In Niedersachsen erfolgt die Finanzierung der inklusiven Schulen auf Basis zweier unterschiedlicher Systeme - einerseits der pauschalen klassenbezogenen sonderpädagogischen Grundversorgung und andererseits durch Gewährung schülerbezogener, individueller Zusatzbedarfe.⁴⁰

⁴⁰ Runderlass des Kultusministeriums vom 07.07.2011 „Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemeinbildenden Schulen“ - 15-84 001/3 - (SVBl. 8/2011 S. 268), zuletzt geändert durch Runderlass des Kultusministeriums vom 16.07.2015 (SVBl. 8/2015 S. 366) (Klassenbildungserlass).

Seit dem Jahr 2013 erhöhte sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf⁴¹ fast ausschließlich im Bereich inklusiver Beschulung in Regelschulen⁴² um 44 %.⁴³ Somit lag der Schluss nahe, dass sich die Schülerzahlen zeitgleich an den Förderschulen im gleichen Maße verringern müssten.

Eine differenzierte Auswertung des LRH widerlegte dies:



Entwicklung der Schülerzahlen mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf⁴⁴

Während sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler an den inklusiven Regelschulen um 9.290 erhöhte, stagnierten diese wider Erwarten in den Förderschulen⁴⁵ - und dies bei insgesamt rückläufigen Schülerzahlen von 4,2 %.⁴⁶

Aufgrund der gestiegenen Förderbedarfe verzehnfachten sich die Personalkosten der inklusiven Beschulung seit Einführung der Inklusion auf 139 Mio. € im Jahr 2017.⁴⁷

⁴¹ Erhöhung von 21.172 Schülerinnen und Schülern im Jahr 2012 auf 30.476 im Jahr 2016, ohne den Förderschwerpunkt Lernen.

⁴² Siehe Fußnote 22.

⁴³ Siehe Fußnote 23.

⁴⁴ Ohne Darstellung des Förderschwerpunkts Lernen, da die entsprechenden Förderschulen sukzessive aufgelöst werden.

⁴⁵ Im Förderschulbereich erhöhte sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler um lediglich 14 Kinder.

⁴⁶ Im Zeitraum 2012 bis 2016; vgl. Jahresbericht 2018, S. 10.

⁴⁷ Berechnung: Besoldungsgruppe A 13 (1. Einstiegsamt der 2. Laufbahngruppe) × Stellenaufwuchs je Jahr kumuliert: 2013 = 12.070.135 €, 2014 = 55.909.924 €, 2015 = 74.985.618 €, 2016 = 106.865.909 €, 2017 = 139.457.868 €. Personalkosten laut der jeweils gültigen Runderlasse des Finanzministeriums „Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben“.

Angesichts dieses Finanzvolumens prüfte der LRH, weshalb sich die sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe in solchem Maß erhöhten. Hierfür untersuchte er die Vor- und Nachteile der zwei unterschiedlichen Formen der Ressourcenzuweisungen.

Sonderpädagogische Grundversorgung

Für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und Soziale Entwicklung erhalten nur die Grundschulen eine systemische sonderpädagogische Grundversorgung von zwei Stunden je Klasse.⁴⁸ Dieser pauschalen Zuweisung liegt der Präventionsgedanke⁴⁹ zugrunde, durch möglichst frühe Intervention das Entstehen von Förderbedarfen zu verhindern.

Individuelle Zusatzbedarfe

Für alle Förderschwerpunkte, die nicht von der systemischen sonderpädagogischen Grundversorgung erfasst sind, weist das Kultusministerium den Regelschulen individuelle Zusatzbedarfe⁵⁰ zu. Im Gegensatz zur pauschalen Grundversorgung ist der förmlich festgestellte Unterstützungsbedarf Voraussetzung für diese Form der Stundenzuweisung, die an das jeweils inklusiv zu beschulende Kind im Sinne von „Rucksackstunden“ gebunden ist. Hierbei variiert die Höhe der Stunden ausweislich des Klassenbildungserlasses⁵¹ je nach Art der Förderschwerpunkte:

⁴⁸ Klassenbildungserlass, Nr. 4, siehe Fußnote 40.

⁴⁹ Runderlass des Kultusministeriums „Die Arbeit in der Grundschule“ vom 01.08.2012 - 32.2-81020 - (SVBl. 8/2012 S. 404, geänd. 01.09.2015, SVBl. 9/2015 S. 399, ber. 10/2015 S. 493), Nr. 8.1 f. Waje, Marie-Christina/Wachtel, Peter: Zur Realisierung der inklusiven Schule (SVBl. 7/2013 S. 277).

⁵⁰ Für die Grundschule wie auch für den Sekundarbereich I gemäß Klassenbildungserlass, Nr. 5.10, siehe Fußnote 40.

⁵¹ Klassenbildungserlass, Nr. 5.10, siehe Fußnote 40.

| Förderschwerpunkte | Zusatzbedarfe in Lehrerwochenstunden (LWStd.) | |
|--|--|-----------------|
| | Grundschule | Sekundarstufe I |
| Lernen | 2 Std. pro Klasse (Sonderpädagogische Grundversorgung) | 3 |
| Sprache | | 3 |
| Emotionale und Soziale Entwicklung | | 3,5 |
| Körperliche und Motorische Entwicklung | 3 | 4 |
| Sehen | 3 | 3,5 |
| Hören | 3 | 3,5 |
| Geistige Entwicklung | 5 | 5 |

Ressourcenzuweisung der inklusiven Beschulung in LWStd.- differenziert nach Förderschwerpunkten

Auf die sonderpädagogische Grundversorgung entfiel im Jahr 2016 ein Finanzvolumen von rd. 100 Mio. €⁵² für sämtliche 280.026 Grundschülerinnen und -schüler - dies entspricht einem schülerbezogenen Betrag von 360 €.

Demgegenüber gewährte das Land den 32.926⁵³ Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf individuelle Zusatzstunden in Höhe von insgesamt rd. 164 Mio. €⁵⁴ - dies entspricht einem schülerbezogenen Betrag von 5.000 €.

Auswirkungen der individuellen Ressourcenzuweisung

Nach den Auswertungen des LRH lag die Anzahl der im Jahr 2016 in den Grundschulen festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe mit 7.404 zehnmal höher als an den weiterführenden Schulen, die lediglich 631 Feststellungsverfahren durchführten.⁵⁵

⁵² Berechnung: 29.214 Stunden der sonderpädagogischen Grundversorgung ÷ 26,5 LWStd. = 1.102 Vollzeitlehrereinheiten (VZLE); 1.102 VZLE × 90.533 € (Besoldungsgruppe A 13 Standardisierte Personalkostensätze 2017) = 99.767.366 €.

⁵³ Berechnung: 44.612 Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf an öffentlichen Schulen - 11.686 Schülerinnen und Schüler in den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung im Primarbereich = 32.926 Schülerinnen und Schüler mit schülerbezogenen Zusatzbedarfen.

⁵⁴ Berechnung: 48.232 Zusatzbedarfsstunden ÷ 26,5 LWStd. = 1.820 VZLE; 1.820 VZLE × 90.533 € (Besoldungsgruppe A 13 Standardisierte Personalkostensätze 2017) = 164.770.060 €.

⁵⁵ Feststellungsverfahren 2016 in inklusiven Schulen: Sekundarstufe I = 631; Grundschule = 7.404 insgesamt, davon: 1. Klasse = 1.494; 2. Klasse = 825; 3. Klasse = 1.168; 4. Klasse = 3.917.

Eine differenzierte Analyse ergab, dass in der vierten Klasse der Grundschule 3.917 sonderpädagogische Unterstützungsbedarfe festgestellt wurden, mithin die Hälfte aller Bedarfe im Jahr 2016. Ursächlich hierfür war zum einen, dass „bei einem Wechsel des Schulbereichs oder der Schulform eine erneute Feststellung [...] grundsätzlich notwendig“ ist.⁵⁶ Zum anderen verdeutlichten sämtliche befragten Grundschullehrkräfte, dass es ihre wesentliche Motivation sei, den Kindern am Ende der Grundschulzeit eine besondere Unterstützung in der weiterführenden Schule zu ermöglichen.

Schulleitungen und Lehrkräfte der geprüften weiterführenden Schulen wiesen darauf hin, dass sie die bereits in der Grundschulzeit attestierten Unterstützungsbedarfe nicht anzweifeln und es vorrangig darum gehe, die inklusive Beschulung der betroffenen Schülerinnen und Schüler durch zusätzliche Stunden sicherzustellen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass auch nach den Prüfungsergebnissen des LRH der festgestellte sonderpädagogische Unterstützungsbedarf „die Funktion eines Berechtigungsscheins für Lehrerstunden“⁵⁷ hat.

Die Abhängigkeit der Ressourcenzuweisung von der Feststellung eines individuellen Unterstützungsbedarfs wird in der Fachliteratur als „Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma“ bezeichnet: Je mehr Schülerinnen und Schüler einer inklusiven Schule das Etikett „sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf“ bekommen, desto mehr Anspruch hat die Schule auf personelle Ressourcen.

⁵⁶ Runderlass des Kultusministeriums vom 31.01.2013 „Ergänzende Bestimmungen zur Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung“ - 32-81006/2 - (SVBl. 2/2013 S. 67), Nr. 6.

⁵⁷ Wocken, Hans: Das Haus der inklusiven Schule, Baustellen - Baupläne - Bausteine, 6. Auflage. In: Schuck, Karl Dieter, und Rath, Waltraud, sowie Bleidick, Ulrich (Hrsg.). Lebenswelten und Behinderungen, Bd. 14., Hamburg 2015, S. 97. Vgl. in dem Kontext auch: Klemm, Klaus, Prof. em. Dr.: Inklusion in Deutschland. Daten und Fakten. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2015, S. 39.

Vorteile der systemischen Versorgung

Dem aktuellen wissenschaftlichen Diskurs entsprechend ist die Zuweisung individueller Förderbedarfe nicht mit dem vom Land präferierten erweiterten Inklusionsbegriff vereinbar.⁵⁸

Auch die Regionalabteilungen der Landesschulbehörde befürworteten gegenüber dem LRH grundsätzlich eine sonderpädagogische Grundversorgung in den weiterführenden Schulen: Diese führe im Ergebnis zu einer Planungssicherheit hinsichtlich des Lehrereinsatzes. Eine pauschale Zuweisung würde zudem den Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand auf Behörden- und Schulebene verringern. Schulfachliche Dezernenten betonten, dass letztlich die personelle Kontinuität auch die Unterrichtsqualität verbessere.

Die befragten Schulen begrüßten die Möglichkeiten, die ihnen die sonderpädagogische Grundversorgung pädagogisch eröffnet. So bündelten Schulen die Stunden und setzten Förderschullehrkräfte auch flexibel für die Beratung von Regelschullehrkräften ein, konnten Teamteaching⁵⁹ gewährleisten oder die Elternarbeit intensivieren. Zudem wurde die sonderpädagogische Grundversorgung als Chance gesehen, Schülerinnen und Schülern mit Unterstützungsbedarfen auch ohne Feststellungsbescheid gerecht werden zu können. Die Schulen begrüßten die durch die systemische Zuweisung sichergestellte personelle Kontinuität, die nicht nur die pädagogische Zusammenarbeit von Regel- und Förderschullehrkräften verbessere, sondern auch für die vertrauensvolle Lehrer-Schüler-Beziehung im Bereich der Inklusion wesentlich sei.

Im Rahmen der Inklusionsdebatte setzen sich zunehmend auch andere Länder mit der systemischen Ressourcenausstattung auseinander:

⁵⁸ Vgl. Sasse, Ada, Prof. Dr.: „Multiprofessionelle Arbeit in der inklusiven Schule“, Skript des Vortrags auf dem gleichnamigen Kongress anlässlich der Bildungsmesse „didacta“ am 21.02.2018, sowie Klemm, Klaus, Prof. em. Dr.: Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2012, S. 4 f.

⁵⁹ Flexible Unterrichtsgestaltung durch zwei Lehrkräfte (oft eine Regel- und Förderschullehrkraft).

Das Land Nordrhein-Westfalen stattet im Gegensatz zu Niedersachsen auch die Sekundarstufe I mit einer systemischen Grundversorgung für die Förderschwerpunkte Sprache, Lernen sowie Emotionale und Soziale Entwicklung aus.⁶⁰ Bereits seit dem Jahr 2016 weist ebenfalls Mecklenburg-Vorpommern seinen weiterführenden Schulen für die oben genannten Förderschwerpunkte ein systemisches Budget zu. Ebenso stattet Thüringen jede Grund- und weiterführende Schule mit sonderpädagogischer Kompetenz in Form einer systemischen Zuweisung aus⁶¹, auf deren Vorteile im Übrigen auch das brandenburgische Pilotprojekt „inklusive Schule“⁶² abstellt.

Fazit

Angesichts der finanziellen Auswirkungen aufgrund der gestiegenen Fallzahlen muss das Land überprüfen, ob es - auch dem Beispiel anderer Länder folgend - die individuelle Ressourcenzuweisung zugunsten einer systemischen Versorgung zumindest in den Förderschwerpunkten Sprache, Lernen sowie Emotionale und Soziale Entwicklung für alle inklusiven Schulen von der Grundschule bis zur Sekundarstufe I aufgibt.

Der LRH ermittelte im Rahmen einer Modellrechnung, in welcher Höhe das Land allen inklusiven Schulen - sowohl im Primar- als auch im Sekundarbereich - eine systemische sonderpädagogische Unterstützung⁶³ zuweisen könnte. Dabei ging er von der Prämisse aus, dass alle Schülerinnen und Schüler in den vorgenannten Förderschwerpunkten ausschließlich inklusiv beschult werden.

⁶⁰ Ministerium für Schule und Bildung Nordrhein-Westfalen „Fragen und Antworten zu den begleitenden Maßnahmen und zur Finanzierung“. <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/FAQ/FAQ-03-Massnahmen/index.html> (Abruf am 28.11.2017).

⁶¹ Thüringer Entwicklungsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Bildungswesen bis 2020, Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hrsg.), 2013, S. 17.

⁶² Spörer, Nadine/Schründer-Lenzen, Agi: Abschlussbericht zur Begleitforschung des Pilotprojekts „Inklusive Grundschule - Inklusives Lernen und Lehren im Land Brandenburg“, Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg et al. (Hrsg.), Potsdam 2015, S. 27.

⁶³ Vgl. hierzu Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Aktionsplan Inklusion 2017/2018 für ein barrierefreies Niedersachsen. Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Aktionsplan Inklusion), S. 9.

Nach der Modellrechnung ergäbe sich durch Aufhebung aller öffentlichen und privaten Förderschulen im Bereich Sprache, Lernen sowie Emotionale und Soziale Entwicklung ein rechnerisches Verteilungspotenzial in Höhe von fast 400 Mio. €:

| Ermittlung des Verteilungspotenzials | |
|---|-----------------------|
| Finanzhilfe für Förderschulen in freier Trägerschaft mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung | 37 Mio. € |
| Aufhebung der Förderschulen in den oben genannten Förderschwerpunkten | + 149 Mio. € |
| Abschaffung der individuellen sonderpädagogischen Zusatzbedarfe in diesen Schwerpunkten | + 106 Mio. € |
| Einbehalt der bisherigen sonderpädagogischen Grundversorgung | + 102 Mio. € |
| Gesamtsumme des Verteilungspotenzials | = 394 Mio. € |
| Zuweisung des Verteilungspotenzials | |
| Verteilungspotenzial in Vollzeitlehreinheiten | 4.676 VZLE |
| Verteilungspotenzial in LWStd. | 123.914 LWStd. |
| Systemische Grundversorgung je Klasse in LWStd. | 5,64 LWStd. je Klasse |

Berechnung einer systemischen Grundversorgung auf Basis der Zahlen aus izn-stabil (2016)⁶⁴

Hiernach könnten fiktiv sämtlichen Klassen aller Schulformen eine systemische Grundversorgung von 5,6 LWStd. je Klasse gewährt werden.

Infolge dieser modellhaften Überlegungen würde sich im Grundschulbereich die aktuelle sonderpädagogische Grundversorgung fast verdreifachen und zusätzlich ließe sich auch in der Sekundarstufe I eine systemische Förderung etablieren.

Sofern das Land unverändert an der Form der individuellen Ressourcenbemessung festhält, ist nach Auffassung des LRH aufgrund der festgestellten Erhöhung von Unterstützungsbedarfen eine Expansion des Inklusionshaushalts die Folge.

⁶⁴ Datengrundlage mit Kultusministerium abgestimmt.

Die Einführung einer ausschließlich systemischen Ressourcenzuweisung entspräche nicht nur dem Präventionsgedanken, sondern auch dem vom Land präferierten erweiterten Inklusionsbegriff.⁶⁵ In diesem Kontext begrüßt der LRH, dass die Landesregierung ausweislich der Koalitionsvereinbarung überprüfen will, „wie den inklusiven Schulen eine systembezogene Ausstattung zur Verfügung gestellt werden kann“.⁶⁶

5. Warten auf Hilfe - Mobiler Dienst als Gelingensfaktor der Inklusion

Externe Beratungssysteme sind für die sonderpädagogische Unterstützung der inklusiven Schulen unverzichtbar. Hierfür sollte das Land ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes Angebot an Mobilen Diensten vorhalten.

Aufgrund mangelnder übergeordneter Steuerung entwickelten sich die Mobilen Dienste unter aufgabenbezogenen, regionalen, organisatorischen sowie finanzwirksamen Aspekten in Niedersachsen zu unterschiedlich.

Allgemeines

Die Umsetzung der Inklusion geht für die Schulen mit einem Paradigmenwechsel ihrer Arbeit einher. So sind neben der sonderpädagogischen Expertise zusätzliche, auch außerhalb des Unterrichts agierende Unterstützungssysteme für das Gelingen der Inklusion unabdingbar. Insofern gewinnt die Einbindung externer Fachexpertise durch den Mobilen Dienst zunehmend an Bedeutung.

Dies spiegelt auch die Entwicklung des landesseitigen Ressourceneinsatzes wider: Während das Kultusministerium für den Mobilen Dienst im Jahr 2000 noch

⁶⁵ Aktionsplan Inklusion, S. 9: „Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass eine Gesellschaft nur dann in eine gute Zukunft gehen kann, wenn alle mitkommen können, wenn niemand ausgegrenzt wird und wenn alle Menschen mit ihren Kompetenzen, Fähigkeiten und ihrer Art wertgeschätzt werden, wenn jedes Kind die gleichen Chancen bekommt und an allen Bildungsangeboten teilhaben kann. [... Es] betrachtet die Inklusive Schule als Schule der individuellen Förderung. Lerngruppen in Schulen sind in der Regel heterogen zusammengesetzt.“

⁶⁶ Koalitionsvereinbarung, siehe Fußnote 39, Z. 492 ff.

1.300 Lehrerwochenstunden (LWStd.) gewährte, waren es im Schuljahr 2016/17 bereits über 5.000 Stunden⁶⁷ mit einem monetären Gegenwert von rd. 17,7 Mio. €⁶⁸.

Der Mobile Dienst unterstützt die Beschulung von Kindern mit Unterstützungsbedarf in allgemeinen Schulen.⁶⁹ Das Kultusministerium definierte in dem maßgeblichen Erlass im Jahr 2005 die bis heute unveränderte Aufgabe des Mobilien Dienstes als externe „Stützung und Ergänzung der Förderung im Unterricht der allgemeinen Schule, um [...] bei der Bewältigung von Problemen zu helfen“.⁷⁰ Hierfür werden Förderschullehrkräfte entsprechend der jeweiligen Beratungsbedarfe der inklusiven Schulen niedersachsenweit „mobil“ tätig. Sie bleiben weiterhin ihrer Förderschule zugeordnet und erhalten für ihren Einsatz an Regelschulen Anrechnungsstunden. Insoweit ist der Mobile Dienst keine eigenständige Organisationseinheit.

Disparitäten

Die Mobilien Dienste entwickelten sich landesweit sehr unterschiedlich. Der LRH stellte im Rahmen seiner Erhebungen⁷¹ unter aufgabenbezogenen, regionalen und organisatorischen Aspekten kritikwürdige Disparitäten fest:

⁶⁷ Hier und im Folgenden beziehen sich alle Angaben auf das Prüfungsjahr 2016 - als Basis dienen die statistischen Angaben des Kultusministeriums: „Erhebung zur Unterrichtsversorgung mit Lehrerverzeichnis und Schulstatistik an allgemein bildenden Schulen zum Stichtag 18.08.2016“ vom 01.08.2016 - 15-02823/U;L -, Schuljahr 2016/17: Anrechnungsschlüssel 499: 4.328,60 LWStd., Anrechnungsschlüssel 792: 850,5 LWStd., insgesamt: 5.179,10 LWStd.

⁶⁸ Berechnung: 5.179,10 LWStd. ÷ 26,5 LWStd. (Deputat Förderschullehrkräfte) = 195,4 Vollzeitlehreinheiten (VZLE). 195,4 VZLE × 90.533 € (Besoldungsgruppe A 13 Niedersächsische Besoldungsordnung nach Runderlass des Finanzministeriums vom 03.05.2017 „Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben für 2017 und 2018“ - 12-00 33.33/2017 - (Nds. MBl. S. 584), 1. Einstiegsamt 2. Laufbahngruppe, Durchschnittssatz 2017) = 17.690.147 €.

⁶⁹ Siehe Fußnote 22.

⁷⁰ Runderlass des Kultusministeriums vom 01.02.2005 „Sonderpädagogische Förderung“ - 32-81027 - (Fördererlass), Abschnitt II Nr. 7.1 (SVBl. 2/2005 S. 49).

⁷¹ Der LRH führte Erhebungen in Form von Interviews bei Mobilien Diensten, in allgemeinbildenden Schulen, in der Landesschulbehörde sowie beim Kultusministerium durch. Zudem wertete er im betrachteten Schuljahr 2016/17 Internetdarstellungen, statistische Daten und Unterlagen der genannten Institutionen aus.

- Der Zuständigkeitsbereich der meisten Mobilen Dienste umfasste grundsätzlich alle öffentlichen allgemeinen Schulformen. Demgegenüber beschränkten einige Mobile Dienste ihre Zuständigkeit auf Grundschulen oder ausschließlich weiterführende Schulen. Ein weiterer schloss Gymnasien von seinem Angebot grundsätzlich aus.
- Da die Mobilen Dienste eigenverantwortlich über die Zusammenarbeit mit Schulen in freier Trägerschaft entschieden, entwickelte sich landesweit eine unterschiedliche Praxis.
- Während sich Mobile Dienste grundsätzlich auf eine systemische Beratung zu fokussieren haben, leisteten einige auch über längere Zeit eine begleitende Unterstützung von Kindern im Unterricht.
- Abweichungen ergaben sich ebenso hinsichtlich der Beteiligung der Mobilen Dienste an den Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs. Auch die Begutachtung durch einen Mobilen Dienst als Voraussetzung für eventuelle Leistungsbewilligungen im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe⁷² war landesweit verschieden.
- In bestimmten Regionen kritisierten die Schulen die lange Wartezeit auf den Mobilen Dienst - in Einzelfällen bis zu einem halben Jahr.
- Die regionalen Zuständigkeiten der Mobilen Dienste entwickelten sich unterschiedlich: Im Gegensatz zu den eher zentral organisierten „klassischen“ Mobilen Diensten⁷³ war im Bereich Emotionale und Soziale Entwicklung ein Mobiler Dienst grundsätzlich für einen Landkreis oder eine Stadt zuständig. Allerdings gab es in zwei Landkreisen überhaupt kein Angebot von Mobilen Diensten im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung.

⁷² Schulbegleitung ist ein nachrangiger Leistungsanspruch gegenüber Jugend- und Sozialhilfeträgern. Sozialrechtliche Anspruchsberechtigungen insbesondere nach § 35 a SGB VIII und §§ 53, 54 SGB XII.

⁷³ Die klassischen Mobilen Dienste Sehen, Hören sowie Körperliche und Motorische Entwicklung wurden teilweise über kommunale Grenzen hinweg tätig oder deckten sogar das Gebiet einer ganzen Regionalabteilung ab.

- Im vorgenannten Förderschwerpunkt mussten Mobile Dienste überwiegend den Förderschulen Lernen angegliedert werden, da sich lediglich 17 % der Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung in öffentlicher Trägerschaft befinden.
- Mit den regionalen Zuständigkeitsbereichen variierte auch der Reiseaufwand der Förderschullehrkräfte erheblich: Mobile Dienste waren z. B. ausschließlich innerhalb ihres Stadtgebiets tätig oder in einem Radius von 50 km für sechs Landkreise und kreisfreie Städte zuständig.⁷⁴ Als Extremfall versorgte der Mobile Dienst Sehen in Braunschweig das gesamte Gebiet der zuständigen Regionalabteilung der Landesschulbehörde von Gifhorn bis Hann. Münden.
- Schließlich unterschied sich der zeitliche Einsatz der einzelnen Förderschullehrkräfte in den Mobilen Diensten erheblich. Entgegen der Erlasslage waren 21 Förderschullehrkräfte mit ihrer gesamten Regelstundenzahl für den Mobilen Dienst tätig. Unter Effektivitätsaspekten ist demgegenüber fraglich, warum die Landesschulbehörde 62 Lehrkräften nur zwei Anrechnungstunden gewährte und fünf Förderschullehrkräften sogar jeweils nur 0,5 Stunden.

Ressourcen

Die aufgezeigten Beispiele belegen die historisch gewachsenen unterschiedlichen Strukturen der Mobilen Dienste, die sich auch im landesweit abweichenden Ressourceneinsatz widerspiegeln. Weder für die Anzahl der eingesetzten Förderschullehrkräfte noch für den Umfang der ihnen jeweils gewährten Anrechnungstunden konnte der LRH einen nachvollziehbaren Maßstab feststellen.

⁷⁴ Aurich, Emden, Friesland, Leer, Wilhelmshaven und Wittmund.

Um Aussagen zum landesweiten Ressourceneinsatz treffen zu können, ermittelte der LRH, welcher Zeitanteil⁷⁵ in den klassischen Mobilien Diensten auf einen Beratungsfall⁷⁶ entfiel:

| Mobile Dienste | Regionalabteilungen der Landesschulbehörde | | | |
|--|--|----------|----------|-----------|
| | Braunschweig | Hannover | Lüneburg | Osnabrück |
| | Zeitstunden je Beratungsfall im Jahr | | | |
| Sehen | 40,4 | 41,2 | 78,7 | 80,1 |
| Hören | 14,9 ⁷⁷ | | 17,6 | 14,0 |
| Körperliche und Motorische Entwicklung | 14,3 | 11,1 | 19,3 | 12,3 |

Bearbeitungszeiten je Beratungsfall im Bereich des klassischen Mobilien Dienstes (Schuljahr 2016/17) - differenziert nach Regionalabteilungen der Landesschulbehörde

Im Ergebnis lassen sich zwischen den unterschiedlichen Förderschwerpunkten und Regionalabteilungen erhebliche Abweichungen feststellen: Während in der Regionalabteilung Hannover auf einen Beratungsfall im Förderschwerpunkt Körperliche und Motorische Entwicklung 11,1 Zeitstunden entfielen, standen in Osnabrück 80,1 Stunden für die Beratung im Förderschwerpunkt Sehen zur Verfügung. Unter monetären Aspekten variierte damit der Mitteleinsatz je Beratungsfall⁷⁸ zwischen 9.350 € und 1.300 €.

Im Gegensatz hierzu entspricht der finanzielle Ressourceneinsatz für die Mobilien Dienste im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung lediglich 225 € je Beratungsfall.⁷⁹ Zur Verdeutlichung: Bei den klassischen Mobilien

⁷⁵ Berechnung: Anrechnungsstunden aller für die jeweiligen Mobilien Dienste tätigen Förderschullehrkräfte.

⁷⁶ 2.900 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf Sehen, Hören und Körperliche und Motorische Entwicklung.

⁷⁷ Die Regionalabteilung Hannover deckte auch Teile der Regionalabteilung Braunschweig ab, daher fasste der LRH beide Gebiete in seiner Auswertung zusammen.

⁷⁸ Finanzieller Aufwand für eine Förderschullehrkraft 90.533 € p. a. (Besoldungsgruppe A 13 1. Einstiegsamt 2. Laufbahngruppe, Durchschnittssatz 2017), bei einer Regelstundenzahl von 26,5 LWStd. bzw. 775 Zeitstunden. Kosten von 3.416 € je LWStd bzw. 117 € je Zeitstunde.

⁷⁹ Da sich das sonderpädagogische Angebot im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung auch an viele Fälle ohne festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf richtet, geht der LRH von landesweit über 40.000 potenziellen Beratungsfällen pro Jahr aus. Nach seinen Berechnungen entfiel auf jedes Kind durchschnittlich eine Beratungszeit von nur 1,9 Zeitstunden p. a.

Diensten Hören sowie Körperliche und Motorische Entwicklung waren die Beratungszeiten im Durchschnitt achtmal und im Förderschwerpunkt Sehen sogar dreißigmal so hoch.

Neben den unterschiedlichen Beratungszeiten stellte der LRH fest, dass die individuellen Dienstreisen der Förderschullehrkräfte aufgrund der regionalen Verteilung der Mobilen Dienste divergierten. In der Konsequenz verblieb zu viel Arbeitszeit personalkostenintensiver Lehrkräfte „auf der Straße“. So legte eine Förderschullehrkraft allein für einen Betreuungsfall in Friedland eine einfache Fahrtstrecke von 130 km zurück.

Steuerungsdefizite

Das Kultusministerium hat bis dato keinen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Mobilen Dienste. Nach den Prüfungserkenntnissen des LRH entwickelten sie sich bislang nahezu ungesteuert, zumal das Ministerium seit Einführung der Inklusion im Jahr 2013 die Vorgaben für dieses Unterstützungssystem nicht modifizierte.

Der LRH begrüßt, dass die Landesregierung eine Neukonzeptionierung der Mobilen Dienste in Aussicht stellt, „damit diese flächendeckend ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung stellen können“.⁸⁰ Hierfür verfolgt das Kultusministerium nach eigener Aussage eine Bottom-Up-Strategie: Wenn die „Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule“⁸¹ etabliert sind, sollen diese als erstes „Arbeitspaket“ bis zum Sommer 2018 die Aufgabenwahrnehmung der Mobilen Dienste evaluieren. Das Ressort strebt derzeit an, dass die Mobilen Dienste nach Vorliegen landesweiter Standards und Rahmenvorgaben weiterhin als „offene und flexible Organisationsform[en]“⁸² agieren.

⁸⁰ Koalitionsvereinbarung, siehe Fußnote 39, Z. 499 ff.

⁸¹ Die „Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule“ sollen als organisatorischer Teil der Landesschulbehörde künftig regionale Ansprechpartner für alle Fragen der Inklusion werden und zwar jeweils für eine bestimmte Gebietskörperschaft.

⁸² Vgl. Fördererlass, siehe Fußnote 70.

Handlungsnotwendigkeiten für das Land

Für alle inklusiven Schulen ist künftig eine flächendeckende förderschulfachliche Begleitung durch das externe Beratungssystem des Mobilen Dienstes zu gewährleisten, denn „ohne einen entsprechenden unterstützenden Rahmen [...] ist die Umsetzung von schulischer Inklusion unrealistisch“.⁸³

Angesichts fehlender Steuerungsmechanismen, uneindeutiger Aufgabendefinition sowie der festgestellten Disparitäten kann das Kultusministerium gegenwärtig nicht gewährleisten, dass die Mobilen Dienste dem bestehenden sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf sämtlicher Schulen gerecht werden.

Der LRH empfiehlt eine Vereinheitlichung der organisatorischen Strukturen, eine Optimierung der Standorte, die Nutzung von Synergieeffekten weiterer Unterstützungssysteme⁸⁴ sowie eine transparente und bedarfsgerechte Zuweisung von Anrechnungsstunden. Insbesondere sind für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Ressourcenzuweisung nachvollziehbare Maßstäbe und organisatorische Festlegungen unabdingbar.

Abschließend erwartet der LRH eine umfassende Evaluation der Mobilen Dienste.

⁸³ Ferdigg, Rosa Anna: Angemessene Vorkehrungen für eine inklusive Schule am Beispiel Südtirol. In: *Gemeinsam leben, Zeitschrift für Inklusion* 3/2015 S. 156.

⁸⁴ Multiprofessionelle Teams, Fachberaterinnen und Fachberater Inklusion sowie Schulpsychologinnen und -psychologen der Landesschulbehörde, deren jeweilige Aufgabenstellungen derzeit nicht trennscharf von der Tätigkeit Mobiler Dienste unterschieden werden.

6. Der niedersächsische Weg zur Inklusion - kostenintensive Parallelstruktur

Niedersachsen hält aktuell bei der Beschulung der Förderschwerpunkte Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen eine kostenintensive Parallelstruktur von Förderschulen neben allgemeinen inklusiven Schulen vor.

Angesichts des Fachkräftemangels und der höheren Kosten der Beschulung an Förderschulen erachtet der LRH die Verstetigung dieser Doppelstruktur als problematisch.

Allgemeines

Niedersachsen geht bei der Umsetzung der Inklusion in den einzelnen Förderschwerpunkten unterschiedliche Wege. Während es ursprünglich die Förderschulen in drei Förderschwerpunkten⁸⁵ sukzessive auflösen wollte⁸⁶, entschied sich das Land im Verlauf des Inklusionsprozesses, auch die Förderschwerpunkte Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen nicht mehr ausschließlich inklusiv zu beschulen. Damit hat das Land trotz des unstreitig gegebenen Fehls an Förderschullehrkräften zumindest mittelfristig die Doppelstruktur auch in diesen Förderschwerpunkten verstetigt.

Nach aktueller Rechtslage genießen nunmehr die Förderschulen Sprache einen unbefristeten Bestandsschutz⁸⁷, Neugründungen von Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung sind weiterhin zulässig und der Förderschwerpunkt Lernen darf auf Antrag des Schulträgers bis zum Jahr 2028 an Förderschulen vorgehalten werden.

⁸⁵ Die Förderschwerpunkte Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen.

⁸⁶ Koalitionsvertrag 2013 bis 2018 zwischen dem SPD Landesverband Niedersachsen und dem Bündnis 90/Die Grünen vom 18.02.2013 (Koalitionsvertrag), S. 46.

⁸⁷ § 183 c Abs. 6 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarfen in den drei Schwerpunkten Sprache, Emotionale und Soziale Entwicklung sowie Lernen stellten mit 68 % den überwiegenden Teil aller Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf.⁸⁸

In diesen Förderbereichen erhalten die betroffenen Kinder in der Grundschule keine individuellen Betreuungsstunden. Vielmehr sind sie in die systemische sonderpädagogische Grundversorgung integriert, die das Kultusministerium allen Grundschulen pauschal in Höhe von zwei Stunden je Klasse gewährt.⁸⁹

Der LRH führte eine Bestandsanalyse zur gegenwärtigen Umsetzung der Inklusion in den vorgenannten Förderschwerpunkten durch.

Förderschwerpunkt Sprache

Im Schuljahr 2016/17 besuchten 2.488 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf Sprache eine Förderschule. Annähernd genauso viele Kinder (2.089) wurden inklusiv beschult, wobei es zu häufigen Wechseln zwischen Regel- und Förderschule im Grundschulbereich kommt.⁹⁰

Insgesamt 79 % aller Schülerinnen und Schüler mit dem Förderbedarf Sprache wurden in den Klassen 1 bis 4 unterrichtet. Die Konzentration der schulischen Förderung auf die ersten Jahre der Schulzeit ist ein Alleinstellungsmerkmal dieses Förderschwerpunkts. Auch in der Fachliteratur wird dies damit begründet, dass sich eine Vielzahl sprachlicher Beeinträchtigungen zu Beginn der Schullaufbahn durch gezielte direkte und fachspezifische Maßnahmen im Spracherwerb

⁸⁸ Siehe Fußnote 23.

⁸⁹ Rechtsgrundlage: Klassenbildungserlass, Nr. 4, siehe Fußnote 40; vgl. Jahresbericht 2018, S. 25 „Vorteile der systemischen Ressourcenzuweisung“.

⁹⁰ Vgl. Theisel, Anja K./Glück, Christian W./Spreer, Markus: Bildungswege und Schulleistungen sprachbeeinträchtigter Kinder im Verlaufe der Grundschulzeit. In: VHN 2/2018, S. 126 ff. (S. 130 ff.).

gut korrigieren lassen, wofür Konzepte und Methoden inklusiver, sprachentwicklungsspezifischer Bildungs- und Beratungsangebote vorliegen.⁹¹

Die betroffenen Schülerinnen und Schüler wiesen an inklusiven Grundschulen eine bessere Lese- und Sprachverständniskompetenz auf. Sie waren im Vergleich zu Förderschulen im Kompetenzbereich „Lesen“ knapp ein halbes Schuljahr und im Bereich „Zuhören“ annähernd ein Schuljahr voraus.⁹²

In Niedersachsen hat sich die Beschulung im Rahmen des Förderschwerpunkts Sprache regional sehr unterschiedlich entwickelt: Allein drei der insgesamt neun Förderschulen⁹³ befinden sich in der Region Hannover. Demgegenüber richteten acht Landkreise keine Förderschulen Sprache ein. Diese Disparitäten sind dem Kultusministerium bekannt - es betonte im Jahr 2014: „... wir haben in Niedersachsen Landkreise, in denen es überhaupt keine Sprachförderschulen gibt, und es klappt mit der Inklusion im Bereich der Sprache“.⁹⁴

Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung

Im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung⁹⁵ besuchten im Schuljahr 2016/17 insgesamt 3.577 Schülerinnen und Schüler Förderschulen und damit ebenso viele wie vor Einführung der Inklusion im Jahr 2012.

⁹¹ Vgl. Mußmann, Jörg: Beratung, Kooperation, Dialog. In Grohnfeldt, Manfred (Hrsg.): Grundwissen der Sprachheilpädagogik und Sprachtherapie. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Stuttgart 2014, S. 355 ff.; Mußmann, Jörg: Merkmale inklusiver Sprachförderung. In Grohnfeldt, Manfred (Hrsg.): Grundwissen der Sprachheilpädagogik und Sprachtherapie, S. 402 ff.

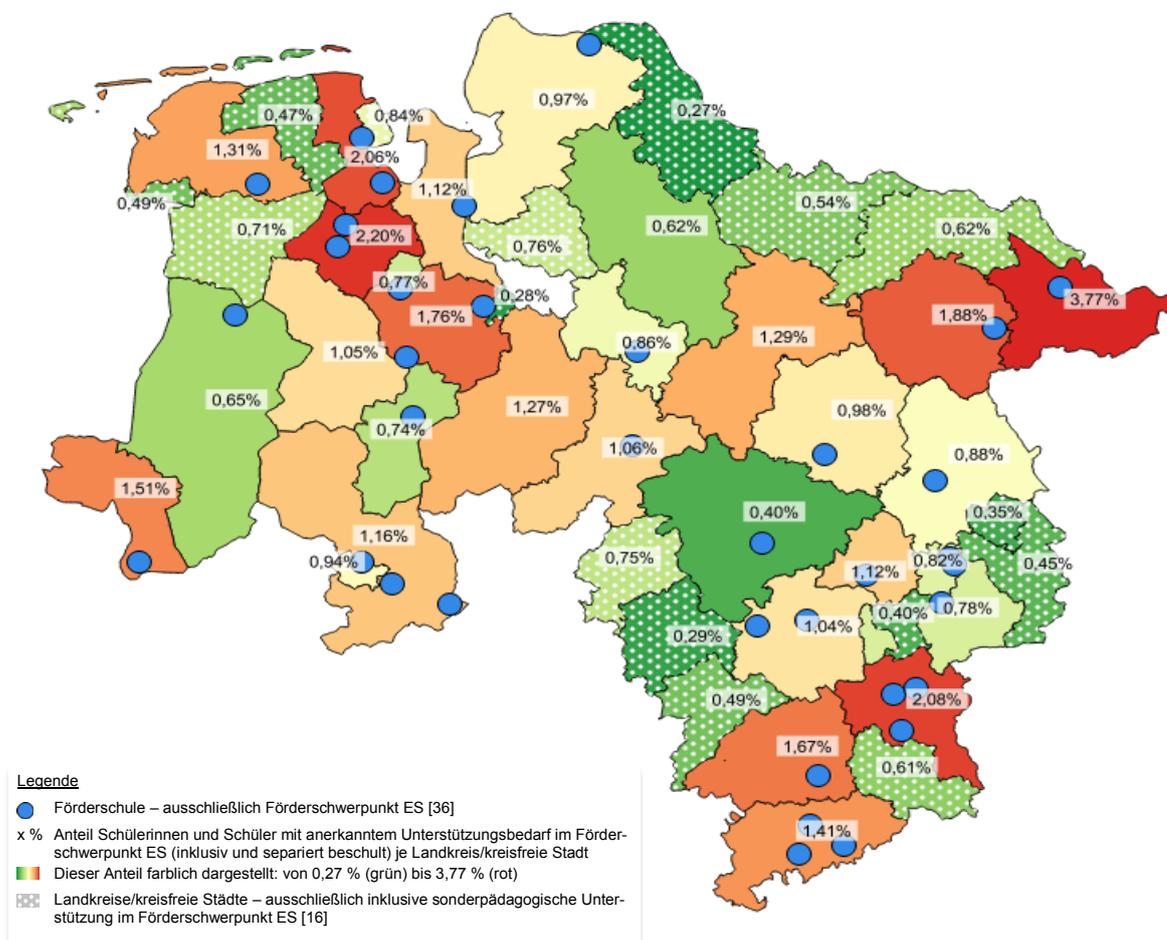
⁹² Vgl. Kocaj, Aleksander/Kuhl, Poldi/Kroth, Anna J./Pant, Hans Anand/Stanat, Petra: Wo lernen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf besser? Ein Vergleich schulischer Kompetenzen zwischen Regel- und Förderschulen in der Primarstufe. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2014/66 S.165 ff., 181. Dies zwar teilweise relativierend stellen auch Theisel, Glück und Spreer im Verhältnis zur inklusiven Beschulung unterdurchschnittliche Teilleistungen der Schülerinnen und Schüler an Förderschulen etwa im Bereich Mathematik fest (Bildungswege und Schulleistungen sprachbeeinträchtigter Kinder im Verlaufe der Grundschulzeit. In: VHN 2/2018, S. 126 ff. (S. 136).

⁹³ Förderschulen in öffentlicher und freier Trägerschaft, die ausschließlich den Förderschwerpunkt Sprache anbieten.

⁹⁴ Siehe 28. Plenarsitzung des Landtages vom 24.01.2014, Stenografischer Bericht vom 11.02.2014, S. 2522.

⁹⁵ Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem Unterstützungsbedarf Emotionale und Soziale Entwicklung haben oft Schwierigkeiten, ihre Umwelt angemessen wahrzunehmen. Sie ziehen sich häufig zurück oder reagieren mit Aggressionen. Sie benötigen Hilfen, um ihre Umwelt anders wahrnehmen und angemessene Verhaltensweisen aufbauen zu können. Vgl. NLQ-Kurzdarstellung: <http://www.nibis.de/nibis.php?menid=3804> (Abruf am 07.03.2018).

Auch in diesem Förderbereich zeigten sich erhebliche regionale Unterschiede:



Förderschulen im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung im Jahr 2016

Hiernach verfügten 16 von 47 Gebietskörperschaften⁹⁶ über keine Förderschulen - alle betroffenen Schülerinnen und Schüler wurden entsprechend inklusiv beschult. Wie die Karte verdeutlicht, hatten in Gebieten ohne Förderschulen durchschnittlich nur 0,52 %⁹⁷ der Schülerinnen und Schüler einen entsprechenden Unterstützungsbedarf. Demgegenüber war in Gebieten mit Förderschulen die Quote mit 1,09 %⁹⁸ mehr als doppelt so hoch.

⁹⁶ 37 Landkreise, die Region Hannover, die Stadt Hannover sowie acht kreisfreie Städte (Stichtag: 18.08.2016).

⁹⁷ Berechnung: $1.061 \text{ Feststellungsverfahren} \div 205.173 \text{ Schülerinnen und Schüler insgesamt in Regionen ohne Förderschulen} = 0,52 \%$.

⁹⁸ Berechnung: $7.008 \text{ Feststellungsverfahren} \div 642.446 \text{ Schülerinnen und Schüler insgesamt in Regionen mit Förderschulen} = 1,09 \%$.

Die Kosten variierten, je nach Beschulungsform, erheblich:

| Beschulungsart im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung | | Kosten je Schülerin und Schüler |
|---|----------------------|------------------------------------|
| Öffentliche Schule | | |
| Primarbereich | Inklusive Beschulung | 3.792 € |
| | Förderschule | 10.458 € |
| Sekundarstufe I | Inklusive Beschulung | 16.038 € |
| | Förderschule | 14.198 € |
| Schulen in freier Trägerschaft | | |
| Primar- und Sekundarbereich I | Förderschule | 12.721 € |

Vergleich der schülerbezogenen Kosten im Förderschwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung im Jahr 2016 - inklusiv und separiert⁹⁹

Im Grundschulbereich waren die schülerbezogenen Kosten der inklusiven Beschulung deutlich geringer als an öffentlichen Förderschulen. Dies beruhte auf wesentlich niedrigeren Klassenfrequenzen an Förderschulen¹⁰⁰ sowie dem Einsatz höher besoldeter Sonderpädagoginnen und -pädagogen. Dieses Verhältnis verkehrte sich im Bereich der weiterführenden Schulen: Hier war die inklusive Beschulung durch Gewährung individueller Zusatzbedarfe mit 3,5 Lehrerwochenstunden (LWStd.)¹⁰¹ je Schülerin oder Schüler wesentlich kostenintensiver.

In Niedersachsen sind die Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung nahezu vollständig in privater Hand: Von insgesamt 47¹⁰² befinden sich 39 in freier Trägerschaft. Ein Großteil der heutigen Förderschulen entstand vor rd. 35 Jahren als Teil der vormaligen Heime für schwererziehbare (und später für verhaltensgestörte) Kinder, da diese im Rahmen ihrer Heimunterbringung bis dahin nicht beschult wurden. Aufgrund dieser Historie sind auch heute an sämtlichen dieser Förderschulen Internate für die Schulkinder angeschlossen. In diesem Kontext weist der LRH darauf hin, dass die Gleichwertigkeit der Qualifikation der Lehrkräfte an den Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung in freier Trägerschaft gegenüber dem öffentlichen Schulsystem zu hinterfragen ist.

⁹⁹ Eigene Berechnung des LRH, Datengrundlage mit Kultusministerium abgestimmt.

¹⁰⁰ Klassenbildungserlass, Nr. 3.1, siehe Fußnote 40.

¹⁰¹ Klassenbildungserlass, Nr. 5.10, siehe Fußnote 40.

¹⁰² Ohne Förderschulklassen.

Das Kultusministerium definiert neben den Förderschulen Sprache und Lernen auch die Förderschule Emotionale und Soziale Entwicklung als Durchgangsschule.¹⁰³ Schülerinnen und Schüler mit Defiziten im emotional-sozialen Bereich sollen vorübergehend aus dem Regelschulsystem¹⁰⁴ herausgenommen und für einen befristeten Zeitraum extern beschult werden. Trotz dieser pädagogisch begründeten begrenzten „Auszeit“ ergab die Befragung aller 47 Förderschulen ein anderes Bild: Danach wurden 65 % der Schülerinnen und Schüler mindestens drei Jahre besonders beschult.¹⁰⁵ Zumeist schloss sich nach den Erkenntnissen des LRH diesem Aufenthalt ein weiterer an einer anderen Förderschule an.

Förderschwerpunkt Lernen

Im Schuljahr 2016/17 besuchten 14.187 Schülerinnen und Schüler des Sekundarbereichs I mit anerkanntem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf im Förderschwerpunkt Lernen die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen.

Hiervon wurden 46 % inklusiv¹⁰⁶ und 54 % an Förderschulen¹⁰⁷ in den Jahrgängen 5 bis 10 unterrichtet.

Die Einschulungen in den 5. Jahrgang der Förderschulen Lernen in den vergangenen Schuljahren¹⁰⁸ spiegeln einen erkennbaren Rückgang der Schülerzahlen wider:

| Anzahl der Schülerinnen und Schüler im 5. Jahrgang | Schuljahre | | | | | |
|--|------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2011/12 | 2012/13 | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | 2016/17 |
| | 1.977 | 1.858 | 1.457 | 1.184 | 1.145 | 1.098 |

Schülerinnen und Schüler im 5. Jahrgang der Förderschule Lernen - differenziert nach Schuljahren

¹⁰³ Fördererlass, Abschnitt I Nr. 7.5.2, Abschnitt II Nr. 1.3, Nr. 7.5, siehe Fußnote 70.

¹⁰⁴ Siehe Fußnote 22.

¹⁰⁵ Befragung der Förderschulen Emotionale und Soziale Entwicklung durch den LRH vom 20.02.2017.

¹⁰⁶ Berechnung: 6.564 von insgesamt 14.187 Schülerinnen und Schülern = 46 %.

¹⁰⁷ Berechnung: 7.623 von insgesamt 14.187 Schülerinnen und Schülern = 54 %.

¹⁰⁸ Auswertung aus izn-stabil zu den jeweiligen Schuljahren.

Die geringere Anwahl im Jahr 2016 verdeutlicht die rückläufige Nachfrage an der Beschulung in Förderschulen. Dies ergibt sich auch aus den aktuell 4.425 freien Schulplätzen an den Förderschulen.¹⁰⁹

Bereits im Jahr 1999 wies die Kultusministerkonferenz in ihren Empfehlungen darauf hin, dass nur der gemeinsame Unterricht den Kindern ermögliche, „im sozialen Bereich voneinander zu lernen und eine Vielzahl von Anregungen im Leistungsverhalten zu erhalten“.¹¹⁰ Aufgrund der guten Erfahrungen wurden beispielsweise in Skandinavien oder Spanien bereits im Jahr 2010 fast alle Kinder im Förderschwerpunkt Lernen inklusiv unterrichtet.¹¹¹

Personelles Fehl an sonderpädagogischer Expertise

Das Land kann angesichts der sich permanent erhöhenden Unterstützungsbedarfe sowie der mittelfristig nicht ausreichenden personellen Ressourcen den Bedarf der Förderschulen und der inklusiven Schulen nicht parallel sicherstellen.

Noch im Jahr 2013 intendierte das Kultusministerium, die sonderpädagogische Grundversorgung sowie den schülerbezogenen Zusatzbedarf durch Förderschullehrkräfte abzudecken.¹¹² Angesichts des bereits zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Fachkräftemangels nahm das Kultusministerium eine solche schulförmenspezifische Festlegung im Klassenbildungserlass jedoch nicht auf. Damit können auch Regelschullehrkräfte die klassenbezogenen sowie individuellen Stunden erteilen.

¹⁰⁹ Nach dem Klassenbildungserlass des Kultusministeriums beträgt die maximale Klassengröße der Förderschule Lernen 16 Schülerinnen und Schüler. Tatsächlich wiesen die 753 Klassen im Schuljahr 2016/17 lediglich eine durchschnittliche Klassengröße von zehn Schülerinnen und Schülern auf. Bei voller Auslastung der eingerichteten Klassen hätten 12.048 Schülerinnen und Schüler eine öffentliche Förderschule Lernen besuchen können.

¹¹⁰ Bekanntmachung der Kultusministerkonferenz - Empfehlungen zum Förderschwerpunkt Lernen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.10.1999 (SVBl. 1/2000 S. 1), Nr. 5.2 Sonderpädagogische Förderung im gemeinsamen Unterricht.

¹¹¹ Vgl. Dräger, Jörg/Stein, Anette, in: Vorwort zu Klemm, Klaus: Gemeinsam lernen. Inklusion leben. Status Quo und Herausforderungen inklusiver Bildung in Deutschland, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2010, S. 6.

¹¹² Vgl. Waje, Marie-Christina/Wachtel, Peter: Zur Realisierung der inklusiven Schule, SVBl. 7/2013 S. 279.

Aktuell kann das Kultusministerium entgegen seiner ursprünglichen Absicht nach eigener Aussage nur 61 %¹¹³ aller Zusatzbedarfe durch Förderschullehrkräfte abdecken.¹¹⁴ Dieses Fehlen wirkt sich insbesondere auf die inklusive Beschulung aus: Nach Auswertung des LRH konnten die sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfe in keiner Gebietskörperschaft vollständig durch Förderschullehrkräfte sichergestellt werden.

Ein Vergleich der Unterrichtsversorgung an inklusiven Schulen und Förderschulen macht die Problematik noch deutlicher: Im Durchschnitt waren die Bedarfe der Förderschulen zu 96,2 %, die der inklusiven Schulen hingegen nur zu 62,2 % mit sonderpädagogischer Expertise hinterlegt. Im Extremfall variierte die fachbezogene Versorgung in einem Landkreis zwischen den Förderschulen mit 135 % und den allgemeinen Schulen mit 64 %.

Angesichts dieses Fehls meldeten allgemeine Schulen vorhandene sonderpädagogische Unterstützungsbedarfe nicht an und begründeten dies mit den in Niedersachsen fehlenden Förderschullehrkräften. Darüber hinaus bestand bei Schulen mit angespannter Unterrichtsversorgung die Gefahr, dass sie aufgrund der Priorität des Pflichtunterrichts die inklusiven Zusatzbedarfe auch nicht mit Regelschullehrkräften abdecken können.

Ausweislich des Aktionsplans Inklusion 2017/18 sollen in Niedersachsen „die Stunden [für die Inklusion] nicht verloren“¹¹⁵ gehen. Nach den Feststellungen des LRH lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf keinerlei Förderung - weder von einer Förderschullehrkraft noch von einer allgemeinen Lehrkraft - erhalten.

¹¹³ Berechnung: 51.417,5 Lehrer-Ist-Stunden im Verhältnis zu 84.957,7 anerkannten Soll-Stunden für Zusatzbedarfe = 60,5 % nach Drs. 17/8338 vom 16.06.2017 „Förderschullehrkräfte an niedersächsischen Schulen“, S. 5.

¹¹⁴ Drs. 17/8338, S. 2.

¹¹⁵ Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Aktionsplan Inklusion 2017/2018 für ein barrierefreies Niedersachsen, Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 10.
https://www.ms.niedersachsen.de/download/114629/AKTIONSPLAN_INKLUSION_2017_2018.pdf (Abruf am 08.11.2017).

Fazit

Das Land Niedersachsen hält in den untersuchten Förderschwerpunkten ein Parallelsystem von inklusiven Schulen und Förderschulen vor. Diese Struktur ist unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu hinterfragen: Aufgrund der geringeren Klassenfrequenz und des kostenintensiveren Einsatzes von Förderschullehrkräften sind die schülerbezogenen Kosten an Förderschulen im Elementarbereich mehr als doppelt so hoch wie an inklusiven Grundschulen.¹¹⁶

Darüber hinaus dürfte unstreitig sein, dass eine Verstetigung der Doppelstruktur im Ergebnis den Personalengpass an niedersächsischen Schulen verschärft.¹¹⁷ Nach Ansicht des LRH wird die sonderpädagogische Fachlichkeit auch mittelfristig nicht ausreichen, um landesweit eine „vergleichbare Qualität der Schulen mit entsprechender sonderpädagogischer Expertise sicherzustellen“.¹¹⁸ Dies gilt sowohl für die Förderschulen als auch für die inklusiven Schulen.¹¹⁹ Lediglich die Entscheidung für ausschließlich eine Beschulungsart würde diese Situation entschärfen, wie dies bereits in einigen Landkreisen umgesetzt wird.

In diesem Kontext begrüßt der LRH, dass das Kultusministerium zwischenzeitlich Maßnahmen ergriffen hat, um dem Mangel an sonderpädagogischen Fachkräften entgegenzuwirken. Nach Ansicht des LRH wird die verfügbare Zahl qualifizierter Förderschullehrkräfte jedoch auch mittelfristig nicht ausreichen, um landesweit in zwei Systemen eine „vergleichbare Qualität der Schulen mit entsprechender sonderpädagogischer Expertise sicherzustellen“.¹²⁰ Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in § 54 Abs. 1 NSchG statuierten Verpflichtung zur Bil-

¹¹⁶ Je Schülerin und Schüler an der Förderschule Emotionale und Soziale Entwicklung 10.458 € (siehe Tabelle S. 44) und analog hierzu an der Förderschule Sprache 8.677 € im Vergleich zur inklusiven Grundschule mit 3.792 €.

¹¹⁷ Vgl. hierzu Jahresbericht 2018, S. 8 „Rahmenbedingungen“.

¹¹⁸ Aktionsplan Inklusion, S. 11, siehe Fußnote 63.

¹¹⁹ Aktionsplan Inklusion, siehe Fußnote 63.

¹²⁰ Vgl. Jahresbericht 2018, S. 8 „Rahmenbedingungen“; vgl. auch Aktionsplan Inklusion, S. 11, Fußnote 63.

dungsgerechtigkeit kritisch zu würdigen, da gegenwärtig die Ressourcen „inklusive Bildung“ de facto immer noch hinter denen „exklusiver Bildung“ zurückstehen.

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist das Festhalten am Parallelsystem in den untersuchten Förderschwerpunkten daher problematisch. Der LRH empfiehlt, den bisher eingeschlagenen Weg zur schrittweisen Umsetzung der Inklusion zeitnah einer umfassenden Evaluation zu unterziehen. Überdies regt er an, seine Feststellungen in die künftigen Überlegungen zur Weiterentwicklung der Inklusion einzubeziehen.

Sperrfrist: 06.06.2018, 10.30 Uhr