

Entwurf

G e s e t z **über finanzielle Leistungen des Landes** **wegen der Einführung der inklusiven Schule**

§ 1

Ausgleich von Sachkosten

(1) Für die durch die Einführung der inklusiven Schule verursachten erheblichen und notwendigen sächlichen Kosten im Sinne des § 113 Abs. 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes gewährt das Land den Schulträgern der öffentlichen Schulen, ausgenommen Förderschulen, einen finanziellen Ausgleich nach den Absätzen 2 bis 4.

(2) ¹Der finanzielle Ausgleich wird als jährliche Pauschale gezahlt. ²Sie beträgt im Haushaltsjahr 2015 11,7 Millionen Euro und ab dem Haushaltsjahr 2016 20 Millionen Euro. ³Es wird eine höhere Pauschale gezahlt, wenn die Kosten für Bauleistungen erheblich ansteigen. ⁴Ein erheblicher Anstieg der Kosten für Bauleistungen liegt vor, wenn ein Hundertstel der Pauschale multipliziert mit der Summe der Prozentpunkte der ab Februar 2016 erfolgenden jährlichen Anstiege des Preisindex für den Neubau in konventioneller Bauart für Bürogebäude in Niedersachsen mehr als 500 000 Euro ergibt. ⁵Die Pauschale erhöht sich im nächsten Haushaltsjahr um den nach Satz 4 errechneten Betrag. ⁶Bei weiteren Anstiegen der Kosten für Bauleistungen sind der Berechnung nach Satz 4 die letzte erhöhte Pauschale und die Summe der Prozentpunkte ab dem Beginn des Jahres der letzten Erhöhung der Pauschale zugrunde zu legen.

(3) ¹Die Pauschale wird auf die einzelnen Schulträger auf der Grundlage der Summe der Schülerzahlen der öffentlichen Schulen, ausgenommen Förderschulen, im Primarbereich und im Sekundarbereich I des jeweiligen Schulträgers aufgeteilt. ²Maßgeblich für die Aufteilung im jeweiligen Haushaltsjahr sind die Schülerzahlen der Schulstatistik am Stichtag des Vorjahres. ³Die Höhe des Anteils des einzelnen Schulträgers an der Pauschale richtet sich nach dem Anteil der Summe der Schülerzahlen nach Satz 1 an der Gesamtschülerzahl der öffentlichen Schulen, ausgenommen Förderschulen, im Primarbereich und im Sekundarbereich I in Niedersachsen.

(4) ¹Die Pauschale nach den Absätzen 1 bis 3 wird für das Jahr 2015 unverzüglich und ab dem Jahr 2016 zum 20. Juni eines jeden Jahres gezahlt. ²Die §§ 19 und 20 Abs. 1 Sätze 1 und 2 und Abs. 2 Sätze 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich gelten entsprechend.

§ 2

Weitere Leistungen des Landes

(1) ¹Das Land gewährt den örtlichen Trägern der Sozialhilfe und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zur Förderung eigenen Personals oder der für sie tätigen Beschäftigten Dritter im Zusammenhang mit der inklusiven Schule eine jährliche Inklusionspauschale. ²Die Inklusionspauschale dient nicht der Finanzierung der Erfüllung von Ansprüchen auf Eingliederungshilfe nach § 35 a Abs. 1 des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und auf Eingliederungshilfe nach den §§ 53 und 54 des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs.

(2) ¹Die Inklusionspauschale beträgt im Haushaltsjahr 2015 für die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe jeweils 2,9 Millionen Euro und ab dem Haushaltsjahr 2016 jeweils 5 Millionen Euro. ²Die Inklusionspauschale wird auf die einzelnen örtlichen Träger der Sozialhilfe und örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach dem jeweiligen Anteil der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, die am 31. Dezember des Vorjahres das 6., aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, an der Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner dieser Altersgruppe in Niedersachsen aufgeteilt.

(3) Die Landesregierung überprüft die Förderung nach den Absätzen 1 und 2 bis zum 31. Juli 2018.

(4) § 1 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzes

Mit dem Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23. März 2012 (Nds. GVBl. S. 34) ist in Niedersachsen der schulische Teil des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. 2008 II S. 1419) im niedersächsischen Schulrecht umgesetzt worden. Die schrittweise Umgestaltung aller öffentlichen und privaten Schulen, in denen Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam unterrichtet und erzogen werden, soll nach § 183 c des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) in der ab 1. August 2015 geltenden Fassung im Jahr 2024 abgeschlossen sein. Danach wird den Schulträgern auf Antrag eingeräumt, bis zum 31. Juli 2024 Schwerpunktschulen zu bilden, wenn ein regionaler, auf das Gebiet des Schulträgers ausgerichteter Plan zur Umsetzung der Inklusion vorliegt. Die Entscheidung, ob ihre Kinder mit einer Behinderung eine allgemeine oder eine Förderschule besuchen, liegt weiterhin bei den Erziehungsberechtigten.

Nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 1 der Niedersächsische Verfassung (im Folgenden: NV) können den Kommunen durch Gesetz oder Verordnung Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Nach Satz 2 dieser Vorschrift ist für die dadurch verursachten erheblichen und notwendigen Kosten unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln. Dieser Ausgleich ist nach Satz 3 entsprechend anzupassen, wenn sich aus einer Änderung der ab dem 1. Januar 2006 erlassenen Zuweisungs- oder Übertragungsvorschriften erhebliche Kostenerhöhungen ergeben.

Aus Artikel 57 Abs. 4 NV ergibt sich kein unmittelbarer verwaltungsgerichtlich durchsetzbarer Zahlungsanspruch zum Ausgleich notwendiger Aufwendungen wegen Erfüllung einer zugewiesenen oder hergeleiteten Aufgabe. Erforderlich ist insoweit eine eigene gesetzliche Grundlage zum Kostenausgleich.

Weil der Gesetzgeber mit dem Gesetzentwurf zur Einführung der inklusiven Schule nicht von vornherein ausgeschlossen hat, dass der Grundsatz der Konnexität greift, sondern in § 178 NSchG eine Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes bis zum 31. Juli 2018 vorgesehen hat (Revisionsklausel), hat die Landesregierung mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens eine Arbeitsgruppe gebildet, um die Kosten der Einführung der inklusiven Schule zu evaluieren. Die Gespräche auf Arbeitsebene zur Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen haben am 9. September 2013 begonnen und wurden am 28. Mai 2014 beendet. In dieser Zeit haben insgesamt sieben Gespräche auf Arbeitsebene zur Vorbereitung stattgefunden.

Im Wesentlichen wurden in den Gesprächen zwei Varianten behandelt, nämlich einerseits die Möglichkeit einer Kostenerstattung im Rahmen einer pauschalierten Spitzabrechnung und andererseits eine Kostenerstattung auf Basis der in Nordrhein-Westfalen mit den kommunalen Spitzenverbänden erzielten Einigung.

Bei den Gesprächen wurde festgestellt, dass sich beim Ausbau inklusiver Bildung die Bildungsausgaben in sehr unterschiedlichen Bereichen verändern. Mehrausgaben fallen für zusätzliche Lehrkräfte und für eine steigende Zahl von pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an. Hinzu kommen Mehrausgaben für die Sicherung von Barrierefreiheit, zum Beispiel durch den Einbau von Rampen, Fahrstühlen und taktilen Leitsystemen und – in vielen Fällen – für die Bereitstellung zusätzlicher Unterrichtsräume etwa für die Arbeit in Kleingruppen. Minderausgaben können dadurch entstehen, dass mehr Schülerinnen und Schüler in wohnortnahen allgemeinen Schulen unterrichtet werden und daher weniger Aufwand für die Schülerbeförderung erforderlich sein könnte. Umgekehrt könnten dem auch Mehraufwendungen in der Schülerbeförderung gegenüberstehen, weil eine Sammelbeförderung nicht mehr möglich ist und die Zahl der Einzelbeförderungen steigt. Auch sinken die Bildungsausgaben, wenn infolge der schulischen Inklusion Förderschulen aufgehoben werden.

Zunächst wurde in den Gesprächen ein „Modell einer pauschalierten Spitzabrechnung“ entwickelt, nach dem ein bestimmter Betrag in den Landeshaushalt eingestellt werden sollte.

Folgende Kostenarten sollten bei tatsächlich anfallendem Bedarf berücksichtigt werden:

- Kosten der Schülerbeförderung,
- Herstellen von Barrierefreiheit (z. B. Rampen, Aufzug, Hygienebereich),
- räumliche Ausstattung vorhandener Schulräume (Umgestaltung zu Differenzierungs- bzw. Mehrzweckräumen),
- zu schaffender Raum in Schulen.

Um nicht nur Kostenvergleichswerte aus anderen Bundesländern zur Verfügung zu haben, hat einerseits die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens über eine Abfrage bei ihren Mitgliedskommunen von Januar bis Ende Februar 2014 Bedarfe und Kosten für bestimmte Maßnahmen ermittelt, andererseits die Oberfinanzdirektion Niedersachsen (OFD) aufgrund von Erfahrungswerten grobe Kostenfeststellungen vorgenommen. Da es sich bei den von der OFD ermittelten Werten um Berechnungen auf Basis von Mindestflächen oder Mindestkosten handelt, die deutlich unter den von den Kommunen festgestellten Kosten lagen, wurden diese Werte als Ausgangswerte von kommunaler Seite nicht akzeptiert. Zum Beispiel zeigten sich die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens mit Werten von 50 000 bis 100 000 Euro für den Einbau eines Fahrstuhles nicht einverstanden. Der untere Wert ist seitens der OFD als Mindestwert ermittelt worden, der andere ergibt sich aus einem Gutachten im Auftrage der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2013 (Autoren: Alexandra Schwarz, Horst Weishaupt, Kerstin Schneider, Anna Makles, Mareike Tarazona). Bei der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens ging man aufgrund der Befragung der Kommunen dagegen von Kosten in Höhe von 120 000 bis 180 000 Euro aus.

In der folgenden Tabelle sind daher auch nur die in Nordrhein-Westfalen ermittelten Durchschnittskosten im Vergleich zu den von den niedersächsischen Kommunen gemeldeten Kosten dargestellt:

	NRW – Werte 2013	NDS – Werte Kommunen 2014
Kosten für das Herstellen von Barrierefreiheit		
Hygienebereich	10 000	20 000
Zugang m. Rampe	20 000	20 000
Aufzug zwei Stockwerke) nur ein Wert ermittelt	120 000
Aufzug drei Stockwerke) 100 000	150 000
Aufzug vier Stockwerke)	180 000
Hören und Sehen	10 000	15 000
Rettungswege	kein Wert ermittelt	30 000
Räumliche Ausstattung		
Umgestaltung/Umbau	10 000	15 000
Opt. und takt. Leitsysteme	kein Wert ermittelt	10 000 – 90 000
Neue Lehrmittel (Schülerbez.)	5 000	5 000
Zu schaffender Raum		
Klassen-/Mehrzweckraum	120 000	140 000
Pflegeraum	10 000	25 000

Darüber hinaus regte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens in den Gesprächen an, bei Aufzügen ggf. auf eine Pauschalierung zu verzichten und auch Treppenlifte mit aufzunehmen, die von den Kommunen häufig verwendet werden (Kosten geschätzt 30 000 EUR). Bei den Rettungswegen sollte weiter differenziert werden, weil doch eine große Streuung bei der Datenlage vorliegt, abhängig z. B. von der Länge des Rettungsweges und der Anzahl der barrierefrei umzubauenden Türen/Durchgänge. Bei optischen und taktilen Leitsystemen sollte ebenfalls auf eine Pauschalierung verzichtet werden. Zusätzlich wurde von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens festgestellt, dass die von einigen Kommunen angemeldeten Kosten für Umbauten in Sporthallen und Schwimmbädern (barrierefreie Umkleiden etc.), auf Schulhöfen (Spielgeräte) und Folgekosten von Investitionen (z. B. Wartungs- und Unterhaltungskosten etc.) in den Aufstellungen noch fehlten.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens ging zudem von deutlich höheren Kosten aus, die noch steigen, wenn Maßnahmen in denkmalgeschützten Gebäuden oder bei ähnlichen Sachverhalten durchgeführt werden müssen. Hier stand die Erwartung der kommunalen Spitzenverbände im Raum, eine Öffnung des Betragsvolumens nach oben zuzulassen und dann „spitz“ abzurechnen.

Darüber hinaus verändern sich beim Ausbau inklusiver Bildung die Bildungsausgaben in sehr unterschiedlichen Bereichen. Berechenbar und verlässlich vorhersehbar sind aber allenfalls die Kosten für lehrendes Personal, aber nicht die Kosten für Investitionsmaßnahmen. Durchaus möglich ist, dass in Regionen mit stärker sinkenden Schülerzahlen nur wenige zusätzliche Unterrichtsräume geschaffen werden müssen, während in Ballungsgebieten mit

steigenden Schülerzahlen erhebliche Aufwendungen für den Schulbau erforderlich sein können.

Die Gespräche haben letztendlich nach übereinstimmender Einschätzung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und des Niedersächsischen Kultusministeriums gezeigt, dass aufgrund der erheblichen Prognoseschwierigkeiten und teilweise erheblicher Abweichungen bei den Planungswerten für investive Maßnahmen das Modell der pauschalierten Spitzabrechnung nicht geeignet ist, eine verlässliche Kostenprognose zu erstellen. Aufgrund der erheblichen Prognoseunschärfen, die das Modell der pauschalierten Spitzabrechnung mit sich bringt, wurde dieses Modell letztendlich als untauglich verworfen.

Wenn aber beim Kostenausgleich Prognoseunschärfen hinzunehmen sind (vgl. Waechter: in Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Artikel 58. Rz. 48), dann ist es bei dem Kostenausgleich auch zulässig, nicht jede einzelne Aufgabe im Ausgleichsgesetz gesondert auszuweisen, sondern eine pauschalierte Erstattung vorzunehmen. Auch unter Anwendung des strengen Konnexitätsgebotes ist eine Einzelausweisung der Kosten nicht zwingend geboten (vgl. Waechter: in Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Artikel 58 Rz. 41).

Die Niedersächsische Landesregierung und die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens haben sich daher darauf verständigt, die Höhe und Art des finanziellen Aufwands in einer Vereinbarung zwischen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbänden Niedersachsens und der Landesregierung festzuschreiben und eine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich der Kosten zu schaffen.

Ausgehend von der Einigung in Nordrhein-Westfalen, wo zwischen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und den Kommunalen Spitzenverbänden Nordrhein-Westfalen eine Vereinbarung für investive Maßnahmen von 25 Mio. Euro jährlich und für unterstützende Maßnahmen von 10 Mio. Euro jährlich zustande gekommen ist, ist zwischen der Niedersächsischen Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens am 22. September 2015 ebenfalls eine Vereinbarung getroffen worden.

Dabei ist zum einen berücksichtigt worden, dass Nordrhein-Westfalen zwar etwa doppelt so viele Schulen aufweist wie Niedersachsen, zum anderen hat aber auch eine Rolle gespielt, dass in Nordrhein-Westfalen nach § 17 des (nordrhein-westfälischen) Gemeindefinanzierungsgesetzes 2015 (GFG 2015) an alle Kommunen, Kreise und Landschaftsverbände, die Schulträger sind, im laufenden Haushaltsjahr eine Schulpauschale/Bildungspuschale von 600 Mio. Euro gewährt wird. Diese Schulpauschale/Bildungspuschale wird nach § 17 Abs. 1 GFG 2015 zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung gewährt und findet in Niedersachsen keine Entsprechung. Zudem hat eine Rolle gespielt, dass sich die Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen nicht nur hinsichtlich der Kostenhöhe (siehe oben) deutlich umfangreicher gestalteten, sondern auch in Bezug auf die Erforderlichkeit von baulichen Maßnahmen deutlich weitreichender waren. So forderten die Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens – ähnlich wie die Kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen – zwar auch die Erstattung für den behindertengerechten Ausbau der Schulen und Schulhöfe, darüber hinausgehend aber auch den behindertengerechten Ausbau von Sportplätzen und Schwimmhallen. Zudem haben in Niedersachsen – im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen – 13 Kommunen ihre Forderungen auch schon durch eine Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof gerichtlich anhängig gemacht. Unter anderem ist mit der Kommunalverfassungsbeschwerde auch der behindertengerechte Ausbau von 163 Bushaltestellen geltend gemacht worden. Derartige Forderungen wurden in Nordrhein-Westfalen nicht erhoben.

Hinsichtlich der weiteren Leistungen des Landes wurde der Vereinbarung zugrunde gelegt, dass in Niedersachsen im Verhältnis rund 42,6 % der Schülerinnen und Schüler von Nordrhein-Westfalen beschult werden, bei einer annähernd gleichen Förderquote in beiden Bundesländern. Der erhöhte Ansatz in Niedersachsen trägt dem Umstand Rechnung, dass aufgrund eines weiterreichenden Förderansatzes zur Unterstützung der schulischen Inklusion in Niedersachsen von einem höheren Bedarf ausgegangen wird.

Bei der Berechnung einer pauschalen Summe sind nicht die einmaligen Investitionskosten im Anschaffungsjahr, sondern die jährliche Abschreibung bei der Ermittlung der Aufwendungen zugrunde zu legen. Daher ist die Zahlung der Landesmittel durch den Gesetzentwurf auch langfristig vorgesehen.

Im Rahmen des kommunalen doppischen Rechnungswesens werden abnutzbare Vermögensgegenstände entsprechend ihres jährlichen Werteverzehrs im Ergebnishaushalt der Kommunen durch Abschreibungen abgebildet.

Die planmäßige Abschreibung erfolgt gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 der Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO) grundsätzlich in gleichen Jahresraten über die Dauer, in der der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt werden kann (lineare Abschreibung). Für die Bestimmung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer von abnutzbaren Vermögensgegenständen gibt das für Inneres zuständige Ministerium eine Abschreibungstabelle vor (§ 47 Abs. 3 Satz 1 GemHKVO).

Nach der niedersächsischen Abschreibungstabelle beträgt die Nutzungsdauer z. B. für massive Schulgebäude 90 Jahre, für teilmassive Schulgebäude 50 Jahre, für Aufzüge 18 Jahre, für Schuleinrichtungen 13 Jahre und bei Lehrmitteln 4 Jahre.

Für die Jahre 2015 bis 2018 wurden in der bei den kommunalen Schulträgern im Januar/Februar 2014 durchgeführten Befragung auch die Anzahl der notwendigen Maßnahmen (Bedarfe) ermittelt. Die Befragung mit einer Beteiligung von 71 % der Mitglieder des Niedersächsischen Landkreistages und 40 % der Mitglieder des Niedersächsischen Städtetages und des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes ist als repräsentativ anzusehen. Hochgerechnet auf alle kommunalen Schulträger ergibt sich aus der Bedarfsprognose folgender jährlicher Bedarf:

Art der Maßnahme/ Aufwand für	Anzahl Maßnahmen jährlich	Für Niedersachsen ermittelte kommunale Durchschnittskosten in Euro
Hygienebereich	420	20 000
Rampen	410	20 000
Aufzüge (Durchschnitt)	400	150 000
Hören und Sehen	675	15 000
Rettungswege	475	30 000
Umgestaltung/Umbau	515	15 000
Optische und taktile Leitsysteme (Durchschnitt).	580	52 000
Lehrmittel (je Schüler)	445	5 000
Mehrzweckraum	340	140 000
Pflegeraum	315	25 000

Diese von den kommunalen Schulträgern ermittelten jährlichen Bedarfszahlen, mit den Durchschnittskosten multipliziert, dividiert durch die jeweilige in der Abschreibungstabelle festgelegte Nutzungsdauer, ergibt jährliche Abschreibungen bei den Kommunen in Höhe von gerundet 10 Mio. Euro jährlich.

Da bei Maßnahmen, wie der Errichtung eines barrierefreien Hygieneraumes, eines Pflegeraumes oder eines Mehrzweckraumes, nicht nur massive Bau- oder Umbaumaßnahmen erfolgen, die auf einen langen Zeitraum abzuschreiben sind, sondern auch die Einrichtung solcher Räume notwendig ist, muss zumindest für die Einrichtung von einer geringeren Nutzungsdauer von weniger als 50 Jahren ausgegangen werden. Eine detailgenaue Zuordnung von Kosten und Nutzungsdauer ist daher nicht trennscharf möglich. Darüber hinaus sind neue Lehrmittel ggf. für jede betroffene Schülerin oder jeden betroffenen Schüler bedarfsgerecht anzuschaffen. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler konnte in der Berechnung wegen fehlender Daten, wie viele Schülerinnen und Schüler neue Lehrmittel benötigen, nicht berücksichtigt werden. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die nicht über die Abfrage bei den kommunalen Schulträgern erfassten Kosten für Umbauten auf Schulhöfen, in Sporthallen und ggf. Schwimmbädern sowie Wartung und Unterhaltung der Vermögensgegenstände. Wartung und Unterhaltung der Vermögensgegenstände sind in dem Haushaltsjahr in den Ergebnishaushalt der Kommunen aufzunehmen, in dem sie anfallen.

Eine Erhöhung der auf Grundlage der jährlichen Abschreibungskosten errechneten Pauschalsumme auf 11,7 Mio. Euro für das Jahr 2015 sowie auf 20 Mio. Euro jährlich ab 2016 erschien daher sachgerecht. Mit dieser Form der Pauschalierung werden im Gegensatz zur Spitzabrechnung bzw. einer pauschalierten Spitzabrechnung so wenig Verwaltungsaufwand und damit für alle Beteiligten so wenig zusätzliche Verwaltungskosten wie nötig verursacht. Auch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hat in ihrer Stellungnahme vom 22. September 2015 im Beteiligungsverfahren angesichts der langen Abschreibungszeiträume den Gesetzentwurf unter dieser Prämisse als sachgerecht angesehen.

II. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Die angestrebten Ziele lassen sich nur durch entsprechende gesetzliche Regelungen erreichen.

Mit dem Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule ist in Niedersachsen der schulische Teil des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. 2008 II S. 1419) im niedersächsischen Schulrecht umgesetzt worden. Damit erfolgte eine Aufgabenübertragung gemäß Artikel 57 Abs. 4 Satz 1 NV an Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte als Schulträger im Sinne des § 102 Abs. 1 und 2 NSchG. Nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV ist für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Der Gesetzentwurf sieht eine gleichmäßige, pauschalierte Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel nach Schülerzahlen des Primarbereiches und des Sekundarbereiches I bzw. auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor. Auswirkungen auf die Umwelt oder gezielte Auswirkungen auf Träger im ländlichen Raum ergeben sich daher keine.

IV. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Keine.

V. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. 2008 II S. 1419) im März 2009 hatten sich die Bundesrepublik Deutschland und somit auch das Land Niedersachsen zu deren Umsetzung verpflichtet. Auf Schule bezogen leitet sich aus Artikel 24 des Übereinkommens ein weitergehendes Recht der Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung auf Förderung im Unterricht der allgemeinen Schulen ab.

Die Umsetzung dieser Aufgabe als gesamtgesellschaftliches, umfassendes Vorhaben muss langfristig und schrittweise angelegt sein. Im Mittelpunkt der gemeinsamen Anstrengungen von Land und Kommunen stehen die Förderung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte Teilhabe an Bildung. Ziel ist es, das gemeinsame zielgleiche und zielfferente Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung zu ermöglichen. Dabei ist das Land für die pädagogische Ausgestaltung verantwortlich, während die sächlichen Voraussetzungen auf der Basis gesetzlicher Festlegungen von den kommunalen Schulträgern zu schaffen sind.

Zur Entlastung der kommunalen Schulträger bei Kosten notwendiger investiver Maßnahmen bzw. zur Unterstützung der schulischen Inklusion bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe gewährt das Land pauschalierte Beträge, um Menschen mit Behinderungen die Teilhabe an einem inklusiven Bildungssystem zu ermöglichen. Das heißt, alle Schülerinnen und Schüler werden ungeachtet ihrer individuellen Unterschiede gemeinsam unterrichtet und erhalten die für sie notwendigen Hilfen.

VI. Auswirkungen auf Familien

Im Rahmen der Wahrnehmung ihres Elternwahlrechtes möchten viele Eltern nicht, dass ihr Kind mit einem sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf eine Sondereinrichtung wie eine Förderschule besuchen muss, weil sie die Ausgrenzung des Kindes fürchten. Ihr Wunsch ist eine gemeinsame Erziehung und Unterrichtung aller Schülerinnen und Schüler ungeachtet der individuellen Unterschiede. Um die dafür notwendigen Hilfen zu leisten, gewährt das Land Schulträgern, örtlichen Trägern der Sozialhilfe und örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe pauschalierte Beträge für investive Maßnahmen und sonstige zur Inklusion notwendige Kosten. Neben der Ausstattung der Schulen mit pädagogischen Fachkräften leistet das Land damit einen wesentlichen Beitrag zur Inklusion in der Gesellschaft.

VII. Haushaltmäßige Auswirkungen

Bei der Umsetzung von Inklusion in Schule handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sowohl das Land als auch die Kommunen treten ein für die Förderung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung und für eine gleichberechtigte Teilhabe an Bildung.

Die Gespräche im Vorfeld der Vereinbarung zwischen Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens haben ergeben, dass durch die unterschiedlichen Verhältnisse vor Ort eine Standardisierung bestimmter Kosten wie z. B. investive Maßnahmen nur sehr schwer möglich ist. Darüber hinaus würde ein immenser Verwaltungsaufwand, sowohl landesseitig wie aufseiten der Kommunen, entstehen, investive Maßnahmen oder sonstige inklusionsbedingte Kosten jeweils trägergenau abzurechnen.

Eine Pauschalierung entsprechend der vorgeschlagenen Verteilungsmodalitäten erscheint daher beiden Seiten sinnvoll.

Für das Land Niedersachsen entstehen damit Kosten im Haushaltsjahr 2015 in Höhe von 11,7 Mio. Euro für investive Maßnahmen und 5,8 Mio. Euro für sonstige inklusionsbedingte Kosten (Inklusionspauschale). Ab dem Haushaltsjahr 2016 entstehen Kosten in Höhe von 20,0 Mio. Euro für investive Maßnahmen und 10,0 Mio. Euro jährlich für sonstige inklusionsbedingte Aufwendungen. Es wird automatisch, frühestens ab dem Jahr 2017, eine höhere Pauschale gezahlt, wenn die Kosten für Bauleistungen erheblich ansteigen. Ein erheblicher Anstieg der Kosten für Bauleistungen liegt vor, wenn ein Hundertstel der Pauschale multipliziert mit der Summe der Prozentpunkte der ab Februar 2016 erfolgenden jährlichen Anstiege des Preisindex für den Neubau in konventioneller Bauart für Bürogebäude in Niedersachsen mehr als 500 000 Euro ergibt. Die Pauschale erhöht sich im nächsten Haushaltsjahr um den errechneten Betrag. Bei weiteren Anstiegen der Kosten für Bauleistungen sind der Berechnung die letzte erhöhte Pauschale und die Summe der Prozentpunkte ab dem Beginn des Jahres der letzten Erhöhung der Pauschale zugrunde zu legen

Für die Inklusionspauschale nach § 2 des Gesetzentwurfs ist bis zum 31. Juli 2018 eine Überprüfung der Kosten vorgesehen. Dieser Zeitpunkt deckt sich mit der Regelung in § 178 NSchG, wonach die Auswirkungen des Gesetzes zur Einführung der inklusive Schule bis zum 31. Juli 2018 zu überprüfen sind.

VIII. Ergebnis der Verbandsbeteiligung

In der Zeit vom 1. September bis zum 23. September 2015 hat eine Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 GGO stattgefunden. Da es bereits im Vorfeld mehrfach Gespräche zum Abschluss der Vereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens gegeben hatte und die Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bereits bei Erarbeitung des Gesetzentwurfs die Möglichkeit hatten, Stellungnahmen abzugeben, wurde die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß § 31 Abs. 3 GGO auf drei Wochen verkürzt.

Belange anderer Verbände als die der kommunalen Spitzenverbände der Schulträger bzw. der örtlichen Träger der Sozialhilfe und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Niedersachsen werden nicht berührt. Beteiligungsrechte nach § 169 Abs. 3 NSchG (Landeselternrat), § 170 Abs. 3 NSchG (Landesschülerrat) und § 171 Abs. 2 NSchG (Landesschulbeirat) sind nicht betroffen, da der Gesetzentwurf nur Kostenerstattungsregelungen zwischen dem Land Niedersachsen, den Schulträgern sowie den örtlichen Trägern der Sozialhilfe und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe vorsieht.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hat mit Datum vom 22. September 2015 eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf und der Begründung abgegeben. Darin wird bekräftigt, dass mit dem Gesetzentwurf die Übereinkunft und damit die zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände geschlossene Vereinbarung – unter Berücksichtigung einzelner technischer Anpassungen – umgesetzt wird.

Zu § 1 des Gesetzentwurfs wird darauf hingewiesen, dass die Investitionskosten aktuell deutlich höher als die vorgesehenen Pauschalen sind. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens geht aber davon aus, dass diese Kosten mittel- und langfristig zurückgehen, und vertraut darauf, dass die Pauschalen auch langfristig gezahlt werden.

Mit dem vorliegenden, nicht befristeten Gesetzentwurf macht die Landesregierung deutlich, dass die Zahlung der Pauschalen langfristig vorgesehen ist.

Außerdem wird auf ein Wahlrecht zur Buchung der Zuweisung sowie auf eine Veränderung des Verteilungsschlüssels hingewiesen, wenn die inklusiv zu beschulenden Schülerinnen und Schüler auch in den Sekundarbereich II allgemeinbildender Schulen oder berufsbildender Schulen aufzunehmen sind. Es bedürfe dann auch der Anpassung des Kostenausgleichs. Da die Revisionsklausel des § 178 NSchG auch nach der Novellierung des Niedersächsischen Schulgesetzes zum 1. August 2015 Bestand hat, besteht die Verpflichtung der Landesregierung auch weiterhin, bis 31. Juli 2018 die Auswirkungen des Gesetzes zur Einführung der inklusiven Schule zu prüfen. Die Hinweise zur Buchung werden zur Kenntnis genommen und sind Bestandteil weiterer Gespräche mit dem dafür zuständigen Ministerium.

Zu § 2 – Weitere Leistungen des Landes – weist die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens darauf hin, dass sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe im Zusammenhang mit der inklusiven Schule nicht nur eigenes Personal einsetzt, sondern sich auch in erheblichem Umfang Leistungen Dritter bedient. Es wird daher angeregt, statt der Textpassage „zur Förderung des Einsatzes ihres Personals“ beispielsweise die Begrifflichkeit „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ zu verwenden. Dieser Anregung wird in § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs dahingehend gefolgt, dass auch die Förderung des Einsatzes von Beschäftigten Dritter erfasst wird.

Darüber hinaus weist die Arbeitsgemeinschaft auf den redaktionell geringfügig veränderten Vereinbarungstext zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hin. Da die Vereinbarung nicht Bestandteil des Gesetzentwurfs ist, wird dieser Hinweis zur Kenntnis genommen.

Mit E-Mail vom 23. September 2015 wurde vom Niedersächsischen Städtetag außerdem eine Stellungnahme einer einzelnen Mitgliedskommune, die auch Beschwerdeführerin bei der Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof wegen Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen ist, weitergeleitet, die gegenüber dem kommunalen Spitzenverband abgegeben wurde. Dort wird der Einwand erhoben, dass die Höhe der Pauschalen in keinsten Weise kostendeckend sei. Die Ermittlung, wie sich die Pauschale auf Grundlage der jährlichen Abschreibungskosten errechnet und aufgrund der beschriebenen Prognoseunschärfe erhöht wurde, ist daher in die Begründung des Gesetzentwurfs unter Abschnitt I aufgenommen worden. Der Niedersächsische Städtetag weist in seiner E-Mail ausdrücklich darauf hin, dass die Stellungnahme der Mitgliedskommune nicht der Verbandsmeinung entspricht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu § 1:

Absatz 1

Dort wird die Verpflichtung geregelt, dass den Trägern der öffentlicher Schulen, ausgenommen Förderschulen, vom Land Niedersachsen ab dem Haushaltsjahr 2015 ein finanzieller Ausgleich für erhebliche und notwendige sächliche Kosten im Sinne des § 113 Abs. 1 NSchG erstattet werden, die durch das Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule entstehen.

Absatz 2

In diesem Absatz werden die mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vereinbarten jährlichen Beträge für das Haushaltsjahr 2015 und ab 2016 festgeschrieben.

Die Zahlung des finanziellen Ausgleichs erfolgt ohne Befristung, da Inklusion eine dauerhafte gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Nach den Grundsätzen der kommunalen Doppik werden investive Maßnahmen entsprechend der festgelegten Zeiträume abgeschrieben und im Ergebnishaushalt als Abschreibungen gebucht. Darüber hinaus entstehen Unterhaltungskosten an den von den Schulträgern geschaffenen Anlagen. Die jährlich festgelegte Gesamtsumme des finanziellen Ausgleichs an die Schulträger ist ausgerichtet am Finanzbedarf und entspricht damit nicht der angenommenen Gesamtsumme der investiven Maßnahmen in dem entsprechenden Haushaltsjahr, sondern dem angenommenen jährlichen Abschreibungs- und Unterhaltungsaufwand. Damit wird der entsprechende finanzielle Ausgleich für die notwendigen Kosten entsprechend Artikel 57 Abs. 4 NV geregelt.

Es wird eine höhere Pauschale, frühestens ab dem Jahr 2017, gezahlt, wenn die Kosten für Bauleistungen erheblich ansteigen. Ein erheblicher Anstieg der Kosten für Bauleistungen liegt vor, wenn ein Hundertstel der Pauschale multipliziert mit der Summe der Prozentpunkte der ab Februar 2016 erfolgenden jährlichen Anstiege des Preisindex für den Neubau in konventioneller Bauart für Bürogebäude in Niedersachsen mehr als 500 000 Euro ergibt. Die Pauschale erhöht sich im nächsten Haushaltsjahr um den errechneten Betrag. Bei weiteren Anstiegen der Kosten für Bauleistungen sind der Berechnung die letzte erhöhte Pauschale und die Summe der Prozentpunkte ab dem Beginn des Jahres der letzten Erhöhung der Pauschale zugrunde zu legen. Grundlage für die Veränderung der Preise im Bausektor ist der von der Landesstatistikbehörde ermittelte Preisindex für den Neubau in konventioneller Bauart (Bauleistungen am Bauwerk einschließlich Umsatzsteuer). Nur dieser wird in Niedersachsen vierteljährlich ermittelt. Er zeigt die Entwicklung der vom Bauherrn gezahlten Preise, berücksichtigt also neben Produktionsfaktoren auch die Veränderungen in der Produktivität und stellt die Entwicklung der Marktpreise mit Umsatzsteuer dar. Da kein Preisindex für Schulgebäude ermittelt wird, erfolgt die Bindung an den Preisindex für Bürogebäude, da dieser die Kosten durch das Verhältnis der Kosten von Roh- zu Ausbauarbeiten am sachgerechtesten abbildet.

Absatz 3

Hierin werden der Verteilungsmodus und als jährlicher Stichtag zur Ermittlung der Schülerzahlen im Primarbereich und im Sekundarbereich I, ausgenommen Schülerinnen und Schüler von Förderschulen, der Stichtag der Schulstatistik des Vorjahres festgelegt. Aus der jährlichen Schulstatistik können neben den Gesamtschülerzahlen eines Schuljahres für Niedersachsen im Primar- und Sekundarbereich I der allgemeinen öffentlichen Schulen, also

ohne Schülerinnen und Schüler der Schulen in freier Trägerschaft bzw. in Förderschulen, auch die Schülerzahlen der einzelnen Schulträger ermittelt werden.

Da die Beschulung von inklusiv zu beschulenden Schülerinnen und Schülern derzeit überwiegend im Primar- und Sekundarbereich I stattfindet, haben sich die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und das Land Niedersachsen auf einen pauschalierten Maßstab geeinigt, der derzeit nur die Schülerinnen und Schüler im Primar- oder Sekundarbereich I einbezieht. Die mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens abgestimmte Pauschalierung entspricht einer gerechten Verteilung auf alle derzeit überwiegend belasteten Schulträger. Eine spätere Änderung des Verteilungsmaßstabs z. B. zur Einbeziehung von Schülerinnen und Schülern des Sekundarbereiches II allgemeinbildender Schulen oder der berufsbildenden Schulen ist in Abstimmung mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens möglich. Außerdem besteht weiterhin die Verpflichtung aus § 178 NSchG zur Prüfung der Auswirkungen des Gesetzes zur Einführung der inklusiven Schule.

Absatz 4

Die jährliche Zahlung erfolgt zum 20. Juni eines jeden Jahres bzw. für 2015 unverzüglich nach Verkündung dieses Gesetzes.

Die Anpassung der Regelungen an die §§ 19 und 20 Abs. 1 und 2, Abs. 2 Sätze 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich beinhalten

- die Leistungserbringung per Bescheid durch die Landesstatistikbehörde,
- die Übernahme der dreijährigen Verjährungsfrist aus dem Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich für Ansprüche sowie die Wirkung der Verjährung nach den Vorschriften der Abgabenordnung und
- den Hinweis auf den Verwaltungsrechtsweg und den Wegfall eines Vorverfahrens gemäß § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung.

Eine Aufrechnung der nach diesem Gesetz gezahlten Leistungen mit anderen öffentlich-rechtlichen Forderungen soll es nicht geben.

Zu § 2:

Absatz 1

Obwohl die kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35 a des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und § 54 des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs nicht Gegenstand der Inklusionspauschale sind, hat sich die Landesseite im Interesse einer einvernehmlichen Lösung mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Zahlung dieser freiwilligen Leistung bereit erklärt. Das Land Niedersachsen erkennt damit an, dass wachsende Ansprüche in den letzten Jahren auch bei den Kommunen zu einem Anstieg der Kosten geführt haben.

Auf Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens wird auch die Förderung des Einsatzes von Beschäftigten Dritter erfasst.

Absatz 2

In diesem Absatz werden die jährlichen Beträge der Inklusionspauschale für das Haushaltsjahr 2015 und ab 2016 festgeschrieben.

Die Inklusionspauschale wird jeweils hälftig auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgeteilt. Zur Ermittlung der Erstattungssumme

für die einzelnen Träger wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Trägers, die am 31. Dezember des Vorjahres das 6., aber noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, zur Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner dieser Altersgruppe in Niedersachsen ins Verhältnis gesetzt. Da eine Ermittlung der Einwohnerzahlen über die Landesstatistikbehörde nur zum 31. Dezember eines Jahres erfolgt und diese Einwohnerzahl erst jeweils ab September des nachfolgenden Jahres vorliegt, muss bei einer Auszahlung der Inklusionspauschale zum 20. Juni eines jeden Jahres der 31. Dezember des Vorjahres als Stichtag festgelegt werden.

Absatz 3

Für das Jahr 2019 erfolgt bis zum 31. Juli 2018 eine Überprüfung der Förderung der Inklusionspauschale. Damit wird der Zeitpunkt der Überprüfung der Kosten gleich dem Zeitpunkt festgelegt, der in § 178 NSchG die Landesregierung verpflichtet, die Auswirkungen des Gesetzes zur Einführung der inklusiven Schule zu überprüfen.

Zu § 3:

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.