

Unterrichtung

Hannover, den 19.02.2021

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017

Schwachstellen des Inklusionsfolgekostengesetzes

Beschluss des Landtages vom 25.10.2019 - Drs. 18/4949 Nr. 24

Beschluss des Landtages vom 06.10.2020 - Drs. 18/7602 II Nr. 5 i - nachfolgend abgedruckt:

Der Landtag bestätigt die bestehende Frist und erwartet den Bericht der Landesregierung bis zum 31.03.2021.

Antwort der Landesregierung vom 17.02.2021

Das Gesetz über die finanziellen Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule (sogenanntes Inklusionsfolgekostengesetz) ist nach ausführlichen Verhandlungen zwischen dem Land Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (AG KSV) im Jahr 2015 in Kraft getreten.

Nach § 1 Abs. 1 des Inklusionsfolgekostengesetzes gewährt das Land den Schulträgern für die mit der Einführung der inklusiven Schule an den öffentlichen Schulen, ausgenommen Förderschulen, verbundenen Kosten einen finanziellen Ausgleich der sächlichen Kosten (§ 113 Abs. 1 NSchG). Der finanzielle Ausgleich wird als Pauschale gewährt. Sie beträgt im Haushaltsjahr 2015 11,7 Millionen Euro und ab dem Haushaltsjahr 2016 20 Millionen Euro und ist an den Baupreisindex gekoppelt. Das bedeutet bei steigenden Baukosten eine Erhöhung der Pauschale und bei sinkenden Baupreisen eine Verringerung der Pauschale. Die Pauschale wird auf die einzelnen Schulträger aufgeteilt nach dem jeweiligen Verhältnis der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler im Primarbereich und im Sekundarbereich I des Schulträgers an seinen öffentlichen Schulen, ausgenommen Förderschulen, zur entsprechenden Gesamtschülerzahl in Niedersachsen (§ 1 Abs. 2 bis 4 Inklusionsfolgekostengesetz).

Der LRH regt an, im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation des Inklusionsfolgekostengesetzes zu überprüfen, ob die Leistungen des Landes für die inklusive Ertüchtigung der Schulen bedarfsgerecht bemessen sind. Der LRH erwartet, dass die Landesregierung in diesem Kontext die Herstellungskosten für die wichtigsten inklusionsbedingten Gewerkegruppen auf der Grundlage der allgemein üblichen Baustandards ermittelt. Der LRH hält es überdies für geboten, die unbefristete Gewährung der landesseitigen Ausgleichszahlungen aufzuheben und diese nur für die erstmalige inklusive „Grundausstattung“ der Schulen über den vorgenannten Abschreibungszeitraum vorzusehen. Aus Sicht des LRH ist zu hinterfragen, ob eine unbefristete Leistungspflicht des Landes mit der schulgesetzlichen Intention kompatibel ist, die schrittweise Umgestaltung öffentlicher Schulen zu inklusiven Bildungseinrichtungen bis zum Jahr 2028 abzuschließen. Nach diesem Zeitpunkt gelten inklusive Schulbaumaßnahmen nach Auffassung des LRH als übliche Baupraxis, die als solche keiner weiteren Ausgleichszahlung des Landes bedürfen. Bei einer Beschränkung auf eine inklusive „Erstausstattung“ der Schulen wäre zudem die im Inklusionsfolgekostengesetz vorgesehene Anpassung an Baupreisindexsteigerungen ab dem Jahr 2028 nicht mehr erforderlich. Denn die Leistungen des Landes bezögen sich in diesem Fall auf bereits getätigte und nicht auf laufende Investitionen der kommunalen Schulträger.

Die Landesregierung vertritt dagegen nach wie vor die Auffassung, dass die kommunalen Schulträger nach dem strikten Konnexitätsgrundsatz einen Rechtsanspruch auf Vollabdeckung ihrer Kosten (vgl. Waechter in Hannoverscher Kommentar zur NV, Artikel 58, Rz. 41) haben.

Der Gesetzgeber hat mit dem o. g. Gesetz die Konnexität für investive Maßnahmen der kommunalen Schulträger anerkannt. Gemäß Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) ist für die - durch die übertragenen Pflichtaufgaben bzw. durch die übertragenen staatlichen Aufgaben - verursachten erheblichen und notwendigen Kosten unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln.

Die Landesregierung hat die Frage der Konnexität bejaht und es besteht kein Anlass, diese rechtliche Bewertung in Zweifel zu ziehen. Die den Kommunen entstehenden sächlichen Kosten sind nach wie vor erheblich und notwendig. Der Begriff „notwendig“ umschreibt die Selbstverständlichkeit, dass nur solche Kosten kompensationsfähig sind, die zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung erforderlich sind.

Das Tatbestandsmerkmal „erheblich“ begründet im Ergebnis einen Bagatellvorbehalt, der verhindern soll, dass schon die fehlende Kompensation geringfügiger Kosten der kommunalen Gebietskörperschaften einen verfassungswidrigen Zustand begründet. In einer Kommunalverfassungsbeschwerde vom 30.07.2014 haben die 13 Beschwerdeführerinnen nur beispielhaft ihre durchgeführten und geplanten Investitionsmaßnahmen beschrieben. Die damals von den Kommunen vorgelegten Zahlen zum Investitionsbedarf haben erhebliche Kosten belegt. Artikel 57 Abs. 4 NV verlangt nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes (Nds. StGH 6/99, Urt. v. 16.04.2001) nicht, dass für jede einzelne übertragene Aufgabe die jeweils entstehenden und nach Einzelfallprüfung erforderlichen Kosten gesondert berechnet werden. Dies erforderte einen vom Schutzzweck des Artikels 57 Abs. 4 NV nicht gedeckten und nicht verlangten Verwaltungsaufwand. Die hierfür erforderliche Kontrolle der Mittelverwendung stünde zudem in einem schwer auflösbaren Widerspruch zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Denn je genauer die Zweckbestimmung der jeweils zugewiesenen Mittel ist und je näher die Zuweisung am Erstattungsprinzip liegt, desto mehr werden die Möglichkeiten der Kommunen beschränkt, in dem durch Gesetz und Weisungen gezogenen Rahmen Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung eigenverantwortlich zu bestimmen (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313). Der Gesetzgeber darf die Kosten deshalb pauschal in einem einheitlichen Ansatz zusammenfassen, wodurch gleichzeitig im kommunalen Vergleich bestehenden Unterschieden hinsichtlich Aufgabeanfall und Kostenstrukturen sowie bei der Aufgabenerfüllung auftretenden Synergieeffekten Rechnung getragen werden kann. Jedoch darf die Pauschalierung nicht zu einer Aushöhlung von Artikel 57 Abs. 4 NV führen (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313; so insgesamt auch Waechter in Hannoverscher Kommentar zur NV, Artikel 58, Rn. 41).

Somit kommt es bei der Frage der Konnexität nicht auf einzelne Baumaßnahmen bei einem einzelnen Schulträger an.

In Niedersachsen war die seinerzeitige konnexitätsrelevante Erheblichkeitsschwelle erreicht, wenn durch die Aufgabenübertragung ein Schwellenwert von 500 000 Euro/2 Millionen Euro pro Jahr landesweit überstiegen wird. Den Wert der Bagatellgrenze von 500 000 Euro hat das Kultusministerium seinerzeit aus der Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung der NV entnommen (Drs. 15/1280), mit der die damaligen Regierungsfractionen von CDU und FDP einen eigenen Gesetzentwurf zur Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in den Landtag eingebracht haben (vgl. auch Thiele: Fragen zur gerichtlichen Geltendmachung des finanziellen Ausgleichs im Rahmen der Konnexität, NST-N 2013, S. 81).

Liegt die Kostenänderung bei 500 000 Euro oder darüber, ist als zweiter Schritt die Kostenänderung pro von der Vorschrift betroffener Einwohnerin oder betroffenem Einwohner zu ermitteln. Für den Bereich der Einführung der inklusiven Schule ist von einer landesweiten Betroffenheit auszugehen, sodass die Erheblichkeitsschwelle demnach knapp unter 2 Millionen Euro lag (7,791 Millionen Einwohner x 0,25 Cent/Einwohner = 1,94775 Millionen Euro). Bei der intensiven Überprüfung der Annahme und landesseitigen Betrachtung der erforderlichen baulichen Maßnahmen, konnte und kann auch aus heutiger Sicht die Erheblichkeit der Kosten nicht in Zweifel gezogen werden, vor allem auch aufgrund des Bevölkerungszuwachses auf aktuell knapp 7,987 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner.

Auch die Verursachung der Kosten ist nach wie vorgegeben. Dabei ist von einer Verursachung der Kosten immer auch dann auszugehen, wenn - wie vorliegend - die Europäische Union den Gemeinden eine Aufgabe zuweist, dem Land bei der konkreten Ausgestaltung ein eigener Gestaltungsraum bleibt und dieser auch genutzt wird (vgl. Waechter in Hannoverscher Kommentar zur NV, Artikel 58,

Rz. 43). Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Niedersachsen (OVG Lüneburg, Beschluss v. 16.09.2010, Az. 2 ME 278/10) hat die unmittelbaren Rechtswirkungen der Inhalte des Artikels 24 der UN-Behindertenrechtskonvention davon abhängig gemacht, dass eine Umsetzung durch den Landesgesetzgeber erfolgt. § 4 NSchG in der seit dem 01.08.2012 geltenden Fassung hat auch nach dem Willen des Landesgesetzgebers eben diese Funktion der Umsetzung des Anspruchs auf inklusive Bildung in Landesschulrecht.

Die jährliche Pauschale nach § 1 des Inklusionsfolgekostengesetzes soll nicht die einmaligen Investitionskosten im Anschaffungsjahr abdecken, sondern vielmehr die jährliche Abschreibung. 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 § 49 Abs. 1 Satz 3 der Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) 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 (§ 49 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO). 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 vier Jahre.

Allerdings verbietet sich aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung eine Kontrolle der Mittelverwendung und es kommt nicht auf einzelne Baumaßnahmen bei den einzelnen Schulträgern an. Von einer Abfrage bei den Schulträgern nach den einzelnen getätigten Baumaßnahmen ist daher abzu-
sehen.

Auch die Ermittlung der Herstellungskosten für die wichtigsten inklusionsbedingten Gewerkegruppen auf der Grundlage der allgemein üblichen Baustandards und Berechnung von pauschalen Ansätze ist kaum bzw. nur durch einen unverhältnismäßig hohen Aufwand denkbar. Das Spektrum der Schulen reicht von modernen Neubauten bis zu sanierungsbedürftigen Anlagen. Bei dieser extremen Bandbreite einen pauschalen Ansatz für die Kosten einer inklusionsbedingten Nachrüstung zu ermitteln ist praktisch nicht möglich. Die Schulträger müssten für ihre Schulen die erforderlichen Daten je nach Zustand und Ausstattung liefern und es wären weitere umfangreiche gutachtliche Arbeiten, z. B. durch ein Architektenbüro, erforderlich. Dieses Unterfangen wird unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung nicht als zielführend angesehen.

Die Forderung des LRH, dass aufgrund der Kostensteigerungen im Bausektor die Zahlung der Pauschale von der Baupreisindexsteigerung entkoppelt werden soll, wird dem Grundsatz der Vollabdeckung nicht gerecht. Bei steigenden Baukosten steigt naturgemäß auch der Investitionsaufwand für die Schulträger zur Herstellung der Barrierefreiheit an öffentlichen Schulen. Der Vorschlag steht damit dem Konnexitätsanspruch der Kommunen entgegen. Gleichfalls würde die Zahlung der Pauschale bei sinkenden Baukosten abgesenkt.

Zudem wird durch den LRH kritisiert, dass die Inklusionspauschale sich wegen der vereinbarten Anpassung an den steigenden Baupreisindex unverhältnismäßig erhöht, wobei doch davon auszugehen ist, dass der tatsächliche Baubedarf fortlaufend abnimmt. Zu dieser Kritik ist festzustellen, dass nach derzeitiger Rechtslage in der Tat die Möglichkeit besteht, für bestimmte Förderschwerpunkte bis zum 31.07.2028 Schwerpunktschulen zu bestimmen. Die daraus gezogene Folgerung, dass damit aber auch sämtliche Baumaßnahmen der Schulträger abgeschlossen sein müssen, ist nicht zwingend. Zwar werden mit dem 01.08.2028 alle Schulträger ihre sämtlichen Schulen inklusiv ausgestattet haben müssen, d. h. aber nicht, dass jede Schule für jeglichen Förderschwerpunkt inklusiv ausgestattet sein muss. Insoweit werden auch noch nach dem 31.07.2028 umfangreiche Baumaßnahmen an den öffentlichen Schulen stattfinden müssen, und zwar immer dann, wenn eine Schülerin oder ein Schüler eine zwar inklusiv ausgestattete Schule, aber eben nicht bezogen auf den konkreten Förderschwerpunkt, besuchen will.

Die Landesregierung vertritt daher die Auffassung, dass eine zeitliche Begrenzung der landesseitigen Ausgleichszahlungen nicht statthaft ist, da ein Rechtsanspruch der Kommunen auf Volldeckung ihrer Kosten unter dem Konnexitätsanspruch bejaht werden muss. Die Ermittlung eines pauschalen Ansatzes für die inklusionsbedingten Investitionen ist kaum praktikabel und wird daher nicht verfolgt.

Ergänzend wird auf den Ersten Bericht nach § 178 NSchG über die Auswirkungen des Gesetzes zur Einführung der inklusiven Schule (Drs. 18/7189) verwiesen (Evaluation).

(Verteilt am 23.02.2021)