

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

21 Schwachstellen des Inklusionsfolgekostengesetzes

Das im Jahr 2015 verabschiedete Inklusionsfolgekostengesetz sieht als Finanzierungshilfe für den inklusiven Schulbau unbefristete, pauschale Ausgleichszahlungen des Landes an die Kommunen vor.

Nach Auffassung des LRH weist das Gesetz unter verschiedenen Aspekten Schwachstellen auf.

Allgemeines

Mit dem Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule (Inklusionsfolgekostengesetz)²¹⁰ verpflichtete sich das Land, die kommunalen Schulträger bei der inklusionsrelevanten Ertüchtigung der Schulen finanziell zu unterstützen.

Vor dem Hintergrund der bisher geleisteten Zahlungen in Höhe von insgesamt 71 Mio. €²¹¹ untersuchte der LRH die finanzwirksamen Folgen dieses Gesetzes für das Land.

Gesetzesgenese

Das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) eröffnete im Jahr 2012 allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang zu den Schulen.²¹² Bei Einführung der Inklusion ging der Gesetzgeber davon aus, dass sich für die Schulträger keine erheblichen Kosten aus der Umsetzung des Gesetzes ergeben würden.²¹³ Nachdem die Kommunen als Schulträger Kostenerstattungen geltend

²¹⁰ Vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 313), zuletzt geändert durch Art. 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2017 vom 15.12.2016 (Nds. GVBl. S. 301).

²¹¹ Für das Jahr 2015: 11,7 Mio. €, danach von 2016 bis 2018 jeweils 20 Mio. €.

²¹² Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 NSchG.

²¹³ Begründung des Gesetzes zur Einführung der inklusiven Schule, Drs. 16/4137 vom 26.10.2011, S. 8.

machten, beschloss der Landtag im Jahr 2015 das Inklusionsfolgekostengesetz. Dem vorausgegangen war eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vom 22.09.2015 über Ausgleichszahlungen.

Konnexität

Die kommunalen Schulträger sind nach § 108 Abs. 1 Satz 1 NSchG verpflichtet, die erforderlichen Schulanlagen zu errichten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten. Sie sind insoweit an das Baurecht gebunden, das bereits seit dem Jahr 1973 vorschreibt, öffentliche Gebäude behindertengerecht herzurichten.²¹⁴ Es ist mithin nicht abschließend geklärt, ob die barrierefreie Ertüchtigung bei sämtlichen Baumaßnahmen der Schulen inklusionsbedingt ist oder sich bereits aus den schulgesetzlichen und baurechtlichen Obliegenheiten der kommunalen Schulträger ergibt.

Weitere Schwachstellen des Gesetzes

Das Land gewährt den Schulträgern pauschale Ausgleichszahlungen von 20 Mio. € per anno, die bei einem Anstieg des Baupreisindex anzupassen sind.²¹⁵

²¹⁴ Vgl. § 48 Abs. 1 Niedersächsische Bauordnung 1973: „[...] bauliche Anlagen [...] müssen auch von Behinderten [...] zweckentsprechend besucht und benutzt werden können [...]“ und § 49 Abs. 2 Niedersächsische Bauordnung 2012, zuletzt geändert am 12.09.2018: „Folgende bauliche Anlagen oder Teile baulicher Anlagen müssen in einem dem Bedarf entsprechenden Umfang barrierefrei sein: [...] 5. Schulen, ...“; ebenso die verpflichtende Technische Baubestimmung der DIN 18024-2 aus dem Jahr 1996 zum barrierefreien Bauen und ersatzweise die Technische Baubestimmung der DIN 18040-1 (Oktober 2010) und DIN 18040-2 (September 2011).

²¹⁵ § 1 Abs. 2 Satz 3 Inklusionsfolgekostengesetz: „Sobald sich bei der Pauschale durch Anwendung des ‚Preisindex für den Neubau in konventioneller Bauart für Bürogebäude in Niedersachsen‘ eine Kostensteigerung von mehr als 500.000 Euro gegenüber dem Stand im Januar 2016 errechnet, erfolgt eine Anpassung.“

Ausweislich der Gesetzesbegründung²¹⁶ bestanden zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden unterschiedliche Auffassungen über die Herstellungskosten inklusionsbedingter Baumaßnahmen. Als Beispiel ist der Einbau behindertengerechter Aufzüge in Schulgebäuden zu nennen. Während die Landesregierung von durchschnittlichen Kosten zwischen 50.000 € bis 100.000 € ausging, schätzten die kommunalen Spitzenverbände diese auf 120.000 € bis 180.000 €. ²¹⁷ Eine substantiierte Kostenermittlung der erforderlichen Aufwendungen für den inklusiven Schulbau für das „Herstellen von Barrierefreiheit“, die „räumliche Ausstattung“ sowie den „zusätzlichen Raumbedarf“ fand allerdings nicht statt.

Bemessungsgrundlage der Leistungen des Landes an die kommunalen Schulträger sind die jährlichen Abschreibungen, die auf die inklusionsrelevanten Gewerke entfallen und im Jahr 2015 auf einen Gesamtbetrag von 10 Mio. € beziffert wurden. ²¹⁸

Tatsächlich sind die Zahlungen des Landes mit rd. 20 Mio. € ab dem Jahr 2016 doppelt so hoch wie der nach der amtlichen Abschreibungstabelle²¹⁹ berechnete Werteverzehr. Nach der Gesetzesbegründung²²⁰ „erschien“ die „Erhöhung der auf der Grundlage der jährlichen Abschreibungskosten errechneten Pauschalsumme [...] sachgerecht“, weil für einzelne inklusionsbedingte Gewerke²²¹ von einer geringeren Nutzungsdauer auszugehen und deshalb eine „detailgenaue Zuordnung von Kosten und Nutzungsdauer [...] nicht trennscharf möglich“²²² sei. Die allgemeinen Ausführungen in der Gesetzesbegründung über kürzere Abschreibungszeiträume für einzelne inklusionsrelevante Ge-

²¹⁶ Drs. 17/4374, S. 3.

²¹⁷ Drs. 17/4374, S. 4.

²¹⁸ Drs. 17/4374, S. 7.

²¹⁹ § 47 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden.

²²⁰ Drs. 17/4374, S. 7.

²²¹ Nach Auffassung der Landesregierung gehören hierzu beispielsweise spezielle Hygienebereiche, Rampen, Aufzüge, optische und taktile Leitsysteme sowie Pflegeräume.

²²² Drs. 17/4374, S. 7.

werke reichen aus Sicht der Finanzkontrolle nicht aus, um die signifikante Erhöhung der Zahlungen des Landes an die kommunalen Schulträger zu rechtfertigen.

Empfehlungen des LRH

Angesichts der aufgezeigten Schwachstellen regt der LRH an, im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation²²³ des Inklusionsfolgekostengesetzes zu prüfen, 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 2028²²⁴ 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.

²²³ § 178 NSchG.

²²⁴ § 183 c Abs. 5 NSchG.

Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass eine zeitliche Begrenzung der landesseitigen Ausgleichszahlungen jedenfalls dann nicht statthaft sei, wenn ein Rechtsanspruch der Kommunen auf Volldeckung ihrer Kosten unter Konnexitätsaspekten bejaht werden müsste. Das Ministerium hält allerdings für den Zeitraum nach dem Jahr 2028 ebenfalls eine Prüfung für erforderlich, ob die Höhe der Leistungen des Landes an die kommunalen Schulträger noch angemessen sei.

Der LRH stimmt mit dem Kultusministerium darin überein, dass die Zahlungen des Landes bei Vorliegen der Konnexität nicht befristet werden dürfen. Er empfiehlt deshalb, diese Frage im Rahmen der vorgeschlagenen Gesetzesevaluation unter Berücksichtigung der Kostentrugspflicht der Kommunen für den Schulbau abschließend zu untersuchen.