



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

**Unterrichtung des Landtags  
nach § 99 Landeshaushaltsordnung**

**über die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen  
Förderschulen**

G. K. – 172 E 7 - 134

Düsseldorf, 25.04.2013

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen</b>	<b>4</b>
2.1	Wesentliche Prüfungsfeststellungen	4
2.2	Empfehlungen	6
<b>3</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Berechnung der Lehrerstellen</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Jährliche Überprüfung</b>	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>Mindestgrößen von Förderschulen</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung</b>	<b>14</b>
<b>9</b>	<b>Zusammenfassende Würdigung</b>	<b>16</b>
<b>10</b>	<b>Weiterer Schriftwechsel</b>	<b>19</b>
10.1	Berechnung der Lehrerstellen	19
10.2	Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs	20
10.3	Jährliche Überprüfung	23
10.4	Mindestgrößen von Förderschulen	25
10.5	Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung	26
10.6	Zusammenfassende Würdigung	27
<b>11</b>	<b>Weitere Entwicklung</b>	<b>27</b>

## **1 Vorbemerkung**

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat in den Jahren 2011/2012 den Schulbetrieb an öffentlichen Förderschulen geprüft. Prüfungsschwerpunkt waren die den Schulbetrieb der Förderschulen sowie die sonderpädagogische Förderung insgesamt betreffenden Regelungen, ihre Anwendung in der Praxis sowie förderschulspezifische Entwicklungen. Dazu zählten insbesondere die Ermittlung der Lehrerstellen für den Grundbedarf und die dabei verwandten Schüler-Lehrer-Relationen, das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und dessen jährliche Überprüfung, die Regelungen zur Mindestgröße von Förderschulen und der Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung. Die Feststellungen des LRH betrafen insbesondere die Förderbereiche mit den höchsten Schülerzahlen und dem größten Ressourcenverbrauch. Dies waren im Schuljahr 2010/2011 zum einen die 640 öffentlichen Förderschulen im Bildungsbereich der Grund- und Hauptschule und zum anderen die Förderschwerpunkte der Lern- und Entwicklungsstörungen.

Mit Schreiben vom 03.09.2012 hat der LRH dem Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) seine Prüfungsmittelungen zugeleitet. Auf die erste Stellungnahme des MSW vom 05.02.2013 hat der LRH mit Entscheidung vom 17.04.2013 geantwortet. Der Schriftwechsel dauert an.

Zwischenzeitlich hat die Landesregierung mit Datum vom 21.03.2013 den Entwurf für ein „Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ eingebracht.<sup>1</sup> Die Folgewirkungen des Gesetzes betreffen maßgeblich auch die vom LRH thematisierten Sachverhalte. Im Hinblick darauf hält der LRH eine zeitnahe Unterrichtung des Landtags und der Landesregierung - noch vor Veröffentlichung des Jahresberichts - für geboten.

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 16/2432.

## 2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

### 2.1 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen Förderschulen hat zu folgenden wesentlichen Prüfungsfeststellungen geführt:

- Im Schuljahr 2010/2011 gab es an den öffentlichen und privaten Schulen in Nordrhein-Westfalen rd. 130.000 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Das entsprach einer Quote von rd. 4,7 v. H. aller nordrhein-westfälischen Schülerinnen und Schüler (2001/2002: rd. 4,1 v. H.).  
Die meisten von ihnen wurden in einem Förderschwerpunkt gefördert, der zu den Lern- und Entwicklungsstörungen zählt (Lernen 41 v. H., Emotionale und soziale Entwicklung 18 v. H., Sprache 12 v. H.).  
Rd. 80 v. H. besuchten eine Förderschule, 20 v. H. eine allgemeine Schule (2001/2002: 90 v. H. bzw. 10 v. H.).
- Für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf wurde eine erheblich größere Anzahl an Lehrerstellen benötigt als für die vergleichbare Anzahl von Schülerinnen und Schülern ohne Förderbedarf. Im Haushaltsplan 2011 waren dafür rd. 17.300 Lehrerstellen etatisiert. Für die dadurch verursachten Personalausgaben sowie die Zuschüsse für die privaten Förderschulen (rd. 174 Mio. €) waren insgesamt rd. 1 Mrd. € veranschlagt.
- Die für den normalen Unterricht erforderlichen Lehrerstellen (Grundstellen) werden berechnet, indem die Schülerzahlen durch die nach Schulformen, Schulstufen und ggf. Förderschwerpunkten unterschiedlichen Schüler-Lehrer-Relationen geteilt werden. Im Bereich der sonderpädagogischen Förderung wird die Ermittlung der Schüler-Lehrer-Relationen im Ergebnis bedarfserhöhend von der üblichen Berechnung ab.
- Die sonderpädagogische Förderung setzt die Durchführung eines behördlichen Feststellungsverfahrens (AO-SF-Verfahren) voraus, in dem auf Antrag der Eltern oder der allgemeinen Schule über den Förderbedarf eines Kindes, den Förder-

schwerpunkt und den Förderort entschieden wird. Die Verfahren waren sehr aufwändig. Bei geschätzten mindestens 25.000 Verfahren pro Jahr entsprach allein der Arbeitsaufwand für die Erstellung der benötigten sonderpädagogischen Gutachten einem Umfang von 238 Vollzeitstellen.

Der Antrag auf Eröffnung eines AO-SF-Verfahrens wurde in rd. 95 v. H. der Fälle - mit oft wiederkehrenden Begründungen - von der allgemeinen Schule gestellt und selten abgelehnt (5 v. H.).

Der Anteil der Schüler im größten Förderschwerpunkt Lernen wies auffällige regionale Unterschiede auf.

- Die jährliche Überprüfung des festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarfs, Förderschwerpunktes und Förderortes führte nur in sehr wenigen Fällen zu einer Rückschulung in die allgemeine Schule. Weitaus häufiger führte sie zu einem Wechsel vom Förderschwerpunkt Lernen zum Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung bzw. zu einer Zuordnung zur Gruppe der Schwerstbehinderten. Die Begründungen für diese von den Förderschulen beantragten Änderungen waren häufig objektiv nicht nachvollziehbar. Gleichwohl wurde den Anträgen regelmäßig entsprochen. Mit dem Schwerpunktwechsel und der Zuordnung zur Gruppe der Schwerstbehinderten war jeweils eine günstigere Schüler-Lehrer-Relation und damit ein höherer Lehrerstellenbedarf verbunden.
- Ein nicht unerheblicher Teil der Schulen war nach der maßgeblichen Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen zu klein.
- Der Schulversuch „Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung“ umfasste zuletzt 74 Kompetenzzentren, an denen 2.015 Schulen aller Schulformen, knapp 34 v. H. der öffentlichen Schulen, entweder unmittelbar oder als sogenannte Netzwerkschulen beteiligt waren.  
Bei den Kompetenzzentren, bei denen die Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache gebündelt waren, wurden neue Wege der Stellenzuweisung erprobt: Die Zahl der Lehrerstellen für die sonderpädagogische Förderung wurde von der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf abgekoppelt, die bisher Grundlage der Stellenberechnung war. Stattdessen wurde den Kompetenzzentren grundsätzlich

die Stellenausstattung weiter gewährt, die sie zu Beginn des Versuchs hatten. Ihnen sollten „nicht mehr und nicht weniger Lehrerstellen zur Verfügung gestellt“ werden als zuvor, die Lehrkräfte sollten effektiver und pädagogisch angemessener eingesetzt werden.

Bei Abschluss der Prüfung war offen, inwieweit sich die Erwartungen an die vom AO-SF-Verfahren abgekoppelte Stellenausstattung erfüllt hatten und nach welchen Kriterien die Stellen zukünftig ermittelt werden sollten.

## 2.2 Empfehlungen

Vor dem Hintergrund zurückgehender Schülerzahlen und mit Blick auf den Umbau des herkömmlichen in ein inklusives Schulsystem hat der LRH dem MSW mitgeteilt, er rege an, bezüglich der Stellenausstattung zunächst die in den letzten Jahren deutlich angewachsene Quote von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf kritisch zu hinterfragen. Vor einer etwaigen Festschreibung dieser Quoten für die zukünftige Lehrerbedarfsermittlung sei sicherzustellen, dass deren Ausgangsbasis valide ist. Angesichts der vom LRH festgestellten Mängel und Ungereimtheiten sehe er insoweit erhebliche Optimierungsmöglichkeiten. Nicht zuletzt angesichts der Haushaltslage und der spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse solle nach seiner Auffassung zunächst versucht werden, etwaige Mehrkosten der Inklusion innerhalb des Systems aufzufangen und möglichst keine bedarfserhöhenden Parameter zu installieren.

### **3 Ausgangslage**

Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen waren lange Zeit grundsätzlich verpflichtet, eine Sonderschule bzw. einen Sonderunterricht zu besuchen. Erst im Jahr 1995 eröffnete eine Gesetzesreform die Möglichkeit, behinderte und nichtbehinderte Kinder gemeinsam zu unterrichten, allerdings nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Im Jahr 2005 wurde der Begriff Sonderschule durch Förderschule ersetzt. Förderschulen sind nach sieben Förderschwerpunkten gegliedert: „Lernen“, „Sprache“, „Emotionale und soziale Entwicklung“, die unter dem Oberbegriff Lern- und Entwicklungsstörungen zusammengefasst werden, sowie „Hören und Kommunikation“, „Sehen“, „Geistige Entwicklung“ und „Körperliche und motorische Entwicklung“. Gegenwärtig werden Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an vier Förderorten unterrichtet: An allgemeinen Schulen (gemeinsamer Unterricht, integrative Lerngruppen in der Sekundarstufe I), an Förderschulen, in sonderpädagogischen Förderklassen an allgemeinen Berufskollegs und an Schulen für Kranke.

Die im Jahr 2006 verabschiedete und seit 2009 auch für Deutschland verbindliche Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-BRK) verfolgt u. a. das Ziel, Menschen mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem einzubeziehen. Bund und Länder sind verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Der Landtag NRW hat im Dezember 2010 beschlossen, die VN-BRK zur Inklusion in der Schule umzusetzen, und u. a. ausgeführt: „Die allgemeine Schule ist der Regelförderort. Eltern können weiterhin für ihr Kind eine Förderschule wählen.“

Im Schuljahr 2010/2011 gab es nach den Amtlichen Schuldaten insgesamt 724 öffentliche und private Förderschulen mit einem der sieben Förderschwerpunkte oder mit mehreren Förderschwerpunkten (Verbundschulen). Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf belief sich in diesem Schuljahr auf rd. 130.000. Mehr als 70 v. H. davon wurden in einem Förderschwerpunkt gefördert, der zu den Lern- und Entwicklungsstörungen zählt (Lernen 41 v. H., Emotionale und soziale Entwicklung 18 v. H., Sprache 12 v. H.).

Im Verlauf von 10 Schuljahren - 2001/2002 bis 2010/2011 -, in denen die Schülerzahlen insgesamt in Nordrhein-Westfalen rückläufig waren, war die Zahl der Schülerinnen und

Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf um rd. 14.000 und ihr Anteil an den Schülerzahlen insgesamt von 4,1 v. H. auf 4,7 v. H. angestiegen. Während im Schuljahr 2001/2002 rd. 10 v. H. dieser Schülerinnen und Schüler anstelle einer Förderschule eine allgemeine Schule besucht hatten, waren es im Schuljahr 2010/2011 rd. 20 v. H.

Die Lehrerstellen, die für den normalen Unterricht erforderlich sind (Grundstellen), werden bei allen Schulen in der Weise ermittelt, dass die Anzahl der Schülerinnen und Schüler durch die jeweils festgesetzte Schüler-Lehrer-Relation geteilt wird.<sup>2</sup> Die Relationen differieren nach Schulformen und Schulstufen und bei den Förderschulen nach Förderschwerpunkten. Die Schüler-Lehrer-Relationen sind für alle Förderschwerpunkte deutlich niedriger als im übrigen Schulbereich.<sup>3</sup> Im Schuljahr 2010/2011 galten folgende Schüler-Lehrer-Relationen:

• Lernen		10,56
• Sprache (Primarstufe)		8,53
• Emotionale und soziale Entwicklung, Hören und Kommunikation (Schwerhörige), Sehen (Sehbehinderte), Sprache (Sekundarstufe I)	}	7,86
• Geistige Entwicklung		6,14
• Körperliche und motorische Entwicklung, Hören und Kommunikation (Gehörlose), Sehen (Blinde)	}	5,91

Neben den vorstehenden, in der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz explizit festgesetzten Schüler-Lehrer-Relationen wurde im Bereich der sonderpädagogischen Förderung zusätzlich eine gesonderte Schüler-Lehrer-Relation angewandt, und zwar für

- Schwerstbehinderte 4,17.

Für den Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf wird daher eine erheblich größere Anzahl von Lehrerstellen benötigt als für die vergleichbare Zahl von Lernenden ohne Förderbedarf. Im Haushaltsplan 2011 waren für

---

<sup>2</sup> Schülerzahl : Schüler-Lehrer-Relation = Grundstellen.

<sup>3</sup> Im Schuljahr 2010/2011 z. B. Grundschule 23,42 und Hauptschule 17,86.



den Grundstellenbedarf der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf rd. 14.700 Stellen etatisiert.

Hinzu kamen weitere rd. 2.600 an verschiedenen Stellen des Haushalts veranschlagte Stellen für sonstige Bedarfe, z. B. für Ganztagszuschläge, Gemeinsamen Unterricht in der Primarstufe, integrative Lerngruppen in der Sekundarstufe I. Für die durch die insgesamt rd. 17.300 Stellen verursachten Personalausgaben und die Zuschüsse für die privaten Förderschulen (rd. 174 Mio. €) waren im Landeshaushalt 2011 insgesamt rd. 1 Mrd. € veranschlagt.

#### **4 Berechnung der Lehrerstellen**

Die zur Berechnung der Grundstellen verwandten Schüler-Lehrer-Relationen werden in der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz jährlich festgesetzt. Die Schüler-Lehrer-Relationen werden vom MSW grundsätzlich mit Hilfe der Parameter Klassenfrequenzrichtwert, Lehrerwochenstunden je Stelle und Unterrichtswochenstunden je Klasse ermittelt.<sup>4</sup> Im Bereich der sonderpädagogischen Förderung wich die Ermittlung der Schüler-Lehrer-Relationen in mehrfacher Hinsicht von der üblichen Berechnung ab.

So wurden - anders als bei den allgemeinen Schulen - nicht die in der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz festgesetzten Klassenfrequenzrichtwerte der Berechnung der Schüler-Lehrer-Relationen zugrunde gelegt, sondern - aus nicht mehr nachvollziehbaren Gründen - niedrigere Werte. Der darauf zurückzuführende Mehrbedarf belief sich im Schuljahr 2010/11 auf 1.285 Lehrerstellen. Durch die Einrechnung eines spezifischen Faktors „Deckungslücke“ (sog. Kienbaum-Lücke)<sup>5</sup> ergab sich in demselben Schuljahr ein Minderbedarf von 450 Lehrerstellen. Per Saldo verblieb damit ein Mehrbedarf von 835 Lehrerstellen.

Zudem war die Schüler-Lehrer-Relation für Schwerstbehinderte, die ressourcenintensivste im Schulwesen, nicht in der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz enthalten, die

---

<sup>4</sup> (Klassenfrequenzrichtwert x Lehrerwochenstunden / Stelle) : Unterrichtswochenstunden/Klasse = Schüler-Lehrer-Relation.

<sup>5</sup> Vgl. zur Problematik auch Jahresbericht 2011, Seite 72.

der jährlichen Beschlussfassung der für Schulen und für Haushalt und Finanzen zuständigen Landtagsausschüsse unterliegt, sondern in einer Anlage zu den Verwaltungsvorschriften, die nicht mit beschlossen wird.

Die Höhe der Schüler-Lehrer-Relation für Schwerstbehinderte war nicht nachvollziehbar.

## **5 Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs**

Die sonderpädagogische Förderung setzt in NRW die Durchführung eines förmlichen Verfahrens voraus, in dem die Schulaufsicht auf Antrag der Eltern oder der allgemeinen Schule feststellt, ob eine Schülerin oder ein Schüler sonderpädagogischen Förderbedarf hat, welcher Förderschwerpunkt vorliegt und wo die Förderung erfolgen soll. Vor der Entscheidung holt die Schulaufsichtsbehörde ein sonderpädagogisches sowie ein medizinisches Gutachten ein und beteiligt die Eltern. Die Einzelheiten des Verfahrens sind in einer Ausbildungsordnung (AO-SF) geregelt.

Nach Einschätzung des MSW ist jährlich in mindestens 25.000 Einzelfällen über die sonderpädagogische Förderung zu entscheiden. Aktuelle landeseinheitliche statistische Daten gab es dazu nicht; die frühere Dokumentation der „AO-SF-Verfahren“ war ausgesetzt worden. Die Feststellungen des LRH stützen sich daher auf Daten von zwei Bezirksregierungen sowie auf eigene Stichproben und Auswertungen.

Danach waren die AO-SF-Verfahren sehr aufwändig und banden erhebliche zeitliche Kapazitäten der damit betrauten Lehrkräfte, Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Allein der Arbeitsaufwand für die Erstellung der sonderpädagogischen Gutachten entsprach einem Umfang von rd. 238 Vollzeitstellen.

Der Antrag auf Eröffnung eines AO-SF-Verfahrens wurde regelmäßig nicht von den Eltern, sondern in rd. 95 v. H. der Fälle - mit oft wiederkehrenden Begründungen - von der allgemeinen Schule gestellt und nur selten abgelehnt (5 v. H.). In den meisten abgeschlossenen Fällen hatte die Schulaufsicht den beantragten sonderpädagogischen Förderbedarf festgestellt (94 v. H.) und auch den beantragten Förderschwerpunkt bestätigt (97 v. H.).

Als problematisch erwies sich die Funktion des (Klassen-)Lehrers der allgemeinen Schule, der in der Regel sowohl maßgeblich an der Antragstellung zur Einleitung des AO-SF-Verfahrens beteiligt war als auch an der späteren Begutachtung, in der diese Lehrkraft zur Begründung oft zitiert wurde.

Der Hinweis von Schulaufsichtsbeamten, dass der Anteil der Schülerinnen und Schüler im mit Abstand größten Förderschwerpunkt Lernen auffällige regionale Unterschiede aufweise, die sich kaum erklären ließen, wurde durch eine vom LRH durchgeführte Auswertung von Daten des Schuljahres 2010/2011 bestätigt. Die Unterschiede deuteten darauf hin, dass bei der Beurteilung des sonderpädagogischen Förderbedarfs landesweit nicht dieselben Maßstäbe angelegt wurden.

Zusammenfassend hat der LRH erklärt, nach seiner Auffassung sei das AO-SF-Verfahren in seiner derzeitigen Form grundsätzlich zu hinterfragen.

## **6 Jährliche Überprüfung**

Nach der AO-SF ist im Rahmen eines näher geregelten Verfahrens mindestens einmal jährlich durch die Klassenkonferenz (Lehrkräfte und sozialpädagogisches Personal der Klasse) zu überprüfen, ob der festgestellte sonderpädagogische Förderbedarf eines Kindes und der festgelegte Förderschwerpunkt weiterhin bestehen und ob der Besuch eines anderen Förderortes angebracht ist. Ein Wechsel des Förderschwerpunkts ohne Wechsel des Förderortes ist nur in begründeten Ausnahmefällen möglich. Für die infolge der jährlichen Überprüfung ggf. zu treffenden Entscheidungen (z. B. Feststellung eines anderen Förderschwerpunkts) ist die Schulaufsichtsbehörde zuständig.

In der Praxis führte die jährliche Überprüfung nur in sehr wenigen Fällen zu einer Rückschulung in die allgemeine Schule. Weitaus häufiger führte sie zu einem Wechsel vom Förderschwerpunkt Lernen zum Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung, was sich insbesondere an den 127 Verbundschulen zeigte, die in beiden Förderschwerpunkten Unterricht erteilten. Obwohl ein solcher Wechsel nur in begründeten Ausnahmefällen ohne Wechsel des Förderortes erlaubt ist, besuchten im Schuljahr 2010/2011 landesweit rd. 95 v. H. der Schülerinnen und Schüler auch nach dem Förder-

schwerpunktwechsel weiterhin denselben Schulstandort. In keiner der vom LRH eingesehenen Akten hatten sich die Schule oder die Schulaufsichtsbehörde erkennbar mit der Frage des Förderortes auseinandergesetzt.

Darüber hinaus wurden Schüler mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung nach der jährlichen Überprüfung wiederholt der Gruppe der Schwerstbehinderten zugeordnet. Als schwerstbehindert i. S. d. AO-SF gelten Schülerinnen und Schüler mit diesem Förderschwerpunkt, wenn die Erziehungsschwierigkeit erheblich über die üblichen Erscheinungsformen hinausgeht oder wenn neben einer anhaltend hochgradigen Erziehungsschwierigkeit noch eine weitere Behinderung vorliegt. Im Schuljahr 2010/2011 galten rd. 26 v. H. der Schülerinnen und Schüler mit diesem Förderschwerpunkt als schwerstbehindert. Für den LRH stellte sich, da die AO-SF dazu keine Regelungen enthält, die Frage, nach welchen Vorgaben sich eine solche nachträgliche Zuordnung zur Gruppe der Schwerstbehinderten richtet bzw. ob sie außerhalb eines förmlichen AO-SF-Verfahrens überhaupt zulässig ist. Die Handhabung in den einzelnen Schulamtsbezirken war uneinheitlich. Sie reichte von Sammelanträgen ohne Einzelbegründungen, denen ein Schulamt entsprochen hatte, bis hin zu einer formstrengen, an das AO-SF-Verfahren angelehnten Vorgehensweise.

Die vom LRH stichprobenhaft eingesehenen Begründungen für die beantragten Förderschwerpunktwechsel bzw. Zuordnungen zur Gruppe der Schwerstbehinderten waren häufig objektiv nicht nachvollziehbar oder wiesen deutliche inhaltliche Schwächen auf. Gleichwohl hatten die Schulaufsichtsbehörden auch solchen Anträgen regelmäßig entsprochen.

Der Wechsel vom Förderschwerpunkt Lernen zum Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung sowie die Zuordnung zur Gruppe der Schwerstbehinderten führten jeweils zu einer für die Schulen günstigeren Schüler-Lehrer-Relation und damit zu einem höheren Lehrerstellenbedarf.<sup>6</sup> So wurden z. B. für die 5.900 Schüler mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung, die im Schuljahr 2010/2011 als schwerstbehindert galten, 1.415 Stellen benötigt; ohne diese Zuordnung wären 751 Stellen erforderlich gewesen.

---

<sup>6</sup> Schüler-Lehrer-Relation Lernen 10,56; Emotionale und soziale Entwicklung 7,86; Schwerstbehinderte 4,17.

Zusammenfassend hat der LRH erklärt, die Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften sowie die z. T. oberflächliche Handhabung der Anträge durch Schulen und Schulaufsichtsbehörden hätten aus seiner Sicht mit dazu beigetragen, dass in der Vergangenheit immer mehr Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf immer personalintensiveren Schüler-Lehrer-Relationen zugeordnet wurden.

## **7 Mindestgrößen von Förderschulen**

Die Mindestgrößen von Förderschulen sind in einer Verordnung geregelt, die vor mehr als 30 Jahren noch auf der Grundlage des (inzwischen aufgehobenen) Schulverwaltungsgesetzes erlassen wurde und weiterhin gültig ist.<sup>7</sup> Die Verordnung war bereits bei ihrem Inkrafttreten in sich nicht stimmig. Z. B. sollten die Mindestschülerzahlen nach der Verordnung „einer einzügigen Gliederung entsprechen“; dies hätte damals beim Förderschwerpunkt Lernen 162 Schülerinnen und Schüler ausgemacht (18 Schüler je Klasse mal 9 Schuljahre), festgesetzt wurde jedoch eine Mindestgröße von 144. Die Ausgangsmängel wurden nicht behoben. Zudem wurde die Verordnung an zahlreiche spätere Änderungen schulrechtlicher Vorschriften - etwa an die Neuerung, dass Förderschulen auch im Verbund geführt werden können - nicht angepasst.

Nach den Vorgaben der Verordnung war ein nicht unerheblicher Teil der Förderschulen zu klein, insbesondere solche mit dem Förderschwerpunkt Lernen. So gab es im Schuljahr 2010/2011 insgesamt 164 öffentliche Förderschulen mit dem (alleinigen) Förderschwerpunkt Lernen, für die nach der Verordnung mindestens 144 Schülerinnen und Schüler erforderlich waren. Zwei Drittel dieser Schulen unterschritten die Mindestzahl. Jede 10. Schule hatte weniger als 72 Schülerinnen und Schüler und war damit so klein, dass sie auch mit einer Ausnahmegenehmigung der Bezirksregierung, die nach der Verordnung bei einer Unterschreitung der Mindestschülerzahl um bis zu 50 v. H. unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist, nicht hätte fortgeführt werden dürfen.

---

<sup>7</sup> 6. Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes vom 17.10.1978.

Die Feststellungen des LRH zu der Frage, ob die Bezirksregierungen der Unterschreitung der Mindestgrößen jeweils zugestimmt hatten, waren unbefriedigend: Z. T. fehlten jedwede Unterlagen dazu. Z. T. stammten alle diesbezüglichen Entscheidungen aus den Jahren 1992 und 1993. Seither hatten die Bezirksregierungen überwiegend keine Zustimmungen mehr zur Unterschreitung von Mindestgrößen erteilt und auch nicht geprüft, ob die vorgegebenen Schulgrößen eingehalten wurden bzw. die Voraussetzungen für eine Ausnahmeregelung (noch) vorlagen.

## **8 Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung**

Seit einer Novellierung des Schulgesetzes im Jahr 2006 war es Schulträgern möglich, Förderschulen zu Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung auszubauen. Die Kompetenzzentren sollten der schulischen Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf und Angeboten zur Diagnose, Beratung und ortsnahen präventiven Förderung dienen. Das Vorhaben stand nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-BRK), wurde seitens des Schulministeriums aber als „eine gute Grundlage für regionale Inklusionsprozesse“ gesehen.

Nach den Feststellungen des LRH waren an den zuletzt 74 Kompetenzzentren insgesamt 2.015 Schulen aller Schulformen, knapp 34 v. H. der öffentlichen Schulen des Landes, entweder unmittelbar oder als sog. Netzwerkschulen beteiligt.

Ein Ziel der Kompetenzzentren war es, durch frühzeitige präventive Förderung zu verhindern, dass sich Förderbedarf zu einem sonderpädagogischen Förderbedarf verfestigt. Schüler sollten möglichst integrativ in den allgemeinen Schulen gefördert werden. Die Lehrkräfte der Kompetenzzentren sollten sowohl im Kompetenzzentrum selbst als auch in allgemeinen Schulen des Einzugsgebietes unterrichten. Zur Stellenausstattung der Kompetenzzentren gehörten dementsprechend die Stellen aller in den Förderschwerpunkten der Kompetenzzentren unterrichtenden Sonderpädagogen der im Netzwerk beteiligten Schulen; der konkrete Einsatz dieser Lehrkräfte sollte auf der Basis eines gemeinsamen Konzeptes aller Netzwerkschulen erfolgen.

Im Mittelpunkt des Ausbaus zu Kompetenzzentren standen als zahlenmäßig größte Gruppe die Schülerinnen und Schüler mit den Förderschwerpunkten Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache. Mit der Bündelung dieser Förderschwerpunkte sollten zugleich neue Wege der Stellenzuweisung und des Personaleinsatzes erprobt werden. Den Kompetenzzentren sollten dafür - abgesehen von einer zusätzlichen halben Stelle für den Aufbau der Prävention - „nicht mehr und nicht weniger Lehrerstellen zur Verfügung gestellt“ werden als zuvor; es ging vielmehr darum, die Lehrkräfte „anders“, effektiver und pädagogisch angemessener einzusetzen.

Dazu war vorgesehen, die Zahl der Lehrerstellen für sonderpädagogische Förderung im Einzugsbereich dieser Kompetenzzentren von der Zahl der Schüler abzukoppeln, für die in einem AO-SF-Verfahren sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt worden war.<sup>8</sup> Stattdessen sollte die Stellenausstattung dieser Kompetenzzentren mit dem Sollstand des Schuljahres 2007/2008 starten und danach jährlich an die Entwicklung außerhalb der Kompetenzzentren angepasst werden. Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass die (neuen) präventiven Maßnahmen - bei Erfolg - zu einer geringeren Stellenausstattung führen. Zudem wurde erwartet, dass es künftig weniger AO-SF-Verfahren geben und auch die Aufhebung eines bereits festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarfs erleichtert werde, weil damit nicht mehr der Wegfall der entsprechenden Lehreranteile verbunden wäre.

Der LRH hat dem MSW mitgeteilt, im Hinblick auf das bei Abschluss seiner örtlichen Erhebungen noch uneinheitliche Bild bei den Bezirksregierungen könne er nicht abschließend beurteilen, inwieweit sich die Erwartungen an die vom AO-SF-Verfahren abgekoppelte Stellenausstattung bewährt habe. Nach einer Versuchsphase von nunmehr vier Jahren und einer Ausdehnung des Versuchs auf mehr als ein Drittel aller Schulen stelle sich jedoch nachhaltig die Frage, nach welchen nachvollziehbaren Kriterien der Stellenbedarf für die sonderpädagogische Förderung zukünftig ermittelt werden solle. Eine unveränderte Fortschreibung der derzeitigen, am früheren Status quo anknüpfenden Regelung könne nach seiner Auffassung angesichts der bei der Prüfung festgestell-

---

<sup>8</sup> Die Ausstattung der übrigen Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung blieb dagegen weiterhin an die im Rahmen der AO-SF-Verfahren festgestellte Schülerzahl mit sonderpädagogischem Förderbedarf gebunden.

ten Mängel nicht in Betracht kommen. Denn danach sei davon auszugehen, dass dem Status quo eine überhöhte Stellenausstattung zugrunde gelegen habe.

## 9 Zusammenfassende Würdigung

Abschließend hat der LRH darauf hingewiesen, dass die weitere Entwicklung der sonderpädagogischen Förderung in Nordrhein-Westfalen maßgeblich durch zwei sich gegenseitig beeinflussende Faktoren bestimmt werde: die zurückgehenden Schülerzahlen und der Umbau des herkömmlichen in ein inklusives Schulsystem, zu dem ein vom MSW beauftragtes Gutachterteam im Juli 2011 Empfehlungen abgegeben hatte.

- Nach einer **Schülerzahlprognose** des MSW aus dem Jahre 2010 sei bis zum Schuljahr 2029/2030 ein Rückgang von rd. 13 v. H. für alle Förderschulen und von rd. 15,7 v. H. im Förderschwerpunkt Lernen zu erwarten. Die Prognose berücksichtige allerdings noch nicht die Umsetzung der seit 2009 auch für Deutschland verbindlichen VN-BRK. Eines der Anliegen der VN-BRK sei das gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen in der allgemeinen Schule.

Die Gutachter hielten bis zum Ende des Jahrzehnts eine Inklusionsquote von 85 v. H. - bezogen auf alle Förderschwerpunkte - und von 100 v. H. im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen für möglich. Das setze voraus, so die Gutachter, dass die Förderschulen im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen ab dem Schuljahr 2012/2013 keine Kinder mehr aufnahmen mit der Folge, dass diese Schulen jahrgangsweise ausliefen und die freiwerdenden Sonderpädagogen schrittweise in allgemeine Schulen überführt würden. Für die übrigen Förderschwerpunkte sollten alternativ zu entsprechenden Förderschulen allgemeine Schulen als inklusive Schwerpunktschulen angeboten werden.

- Bezüglich der **AO-SF-Verfahren** hätten die Gutachter u. a. empfohlen, im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen auf das Verfahren zugunsten einer schulin-



ternen Prozessdiagnostik und Förderung zu verzichten und im Bereich der übrigen Förderschwerpunkte die Standards des Verfahrens zu überprüfen.

Nach Auffassung des LRH sollte eine solche Überprüfung auch dazu genutzt werden, den Aufwand des AO-SF-Verfahrens insbesondere in den zwischen Gutachtern, Schulaufsicht und Eltern unstreitigen Fällen zu minimieren. Soweit das AO-SF-Verfahren beibehalten werden sollte, sehe der LRH auch hinsichtlich der jährlichen Überprüfung Optimierungsbedarf, und zwar sowohl hinsichtlich etwaiger noch zu erlassender Regelungen als auch hinsichtlich der Beachtung der bereits normierten Vorgaben. Der LRH rege zudem an, nicht nur die AO-SF-Verfahren, sondern auch die jährlichen Überprüfungen und die daraus resultierenden Rückschulungen, Förderschwerpunkt- und Förderortwechsel sowie Zuordnungen zur Gruppe der Schwerstbehinderten statistisch zu erfassen.

- Die Problematik der nach der Verordnung zu den **Mindestgrößen** häufig zu kleinen Förderschulen werde sich angesichts der Schülerprognose des MSW verschärfen. Die weiteren Erfordernisse seien daher von der Entscheidung abhängig, wie es mit den verschiedenen Förderschulen weitergehe. Soweit dem Vorschlag der Gutachter, alle Förderschulen im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen aufzulösen, gefolgt würde, werde sich die Problematik in einem absehbaren Zeitraum erledigen. Andernfalls müsse die Schulaufsicht umgehend schulorganisatorische Maßnahmen einleiten. Unabhängig davon bleibe es in jedem Fall erforderlich, die Verordnung endlich unter dem Gesichtspunkt der inhaltlichen Folgerichtigkeit zu überarbeiten und an die zwischenzeitlich geänderte Schulgesetzgebung anzupassen.
- Darüber hinaus sei nach Auffassung des LRH vordringlich zu entscheiden, wie es mit den **Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung** - überwiegend solche mit den Förderschwerpunkten Lern- und Entwicklungsstörungen - weitergehen solle bzw. ob und ggf. welche erprobten Regelungen beibehalten oder für weitere Schulbereiche übernommen werden sollten. Das gelte insbesondere für die im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen erprobten neuen Wege der Stellenzuweisung. Nach nunmehr vier Jahren Erprobung und angesichts der - unabhängig von etwaigen Inklusionserfolgen - prognostizierten rückläufigen Schülerzahlen

müsse alsbald entschieden werden, welche nachvollziehbaren und rechenbaren Kriterien ggf. an die Stelle der früheren Bezugsgröße Schülerzahl treten sollen.

- Nach Empfehlungen der Gutachter für die **künftige Ausstattung mit Lehrerstellen** für sonderpädagogische Förderung sollten die von ihnen ermittelten Förderquoten von 4,6 v. H. im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen und von 1,9 v. H. bei den übrigen Förderschwerpunkten festgeschrieben werden. Für die konkrete Stellenberechnung lägen zwei Varianten vor. Nach Variante 1 würden zunächst die Lehrerstellen ermittelt, die sich für die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nach der Schüler-Lehrer-Relation der allgemeinen Schule ergeben, und würden zusätzlich für dieselben Schülerinnen und Schüler die Lehrerstellen gewährt, die sich nach der Schüler-Lehrer-Relation des jeweiligen Förderschwerpunktes ergeben würden, wenn sie eine Förderschule besuchten. Dies führte nach den Berechnungen der Gutachter trotz eines prognostizierten Rückgangs um 14.717 Schülerinnen und Schüler zu einem Mehrbedarf von 2.118 Lehrerstellen. Variante 2 lieferte im Ergebnis auf einen Mehrbedarf von 19 Stellen hinaus.

Der LRH vermöge sich diesen Empfehlungen nicht anzuschließen. Er rege an, die in den letzten Jahren deutlich angewachsenen Förderquoten zunächst kritisch zu hinterfragen, um vor einer Festschreibung sicherzustellen, dass die Ausgangsbasis der Förderquoten valide ist. Der LRH sehe insoweit erhebliche, ressourcensparende Optimierungsmöglichkeiten u. a. in Bezug auf die Beibehaltung/Ausgestaltung der AO-SF-Verfahren, die Anforderungen an Förderschwerpunktwechsel und an die Zuordnung zur Gruppe der Schwerstbehinderten, die Einhaltung wirtschaftlicher Schulgrößen und die Festsetzung der Schüler-Lehrer-Relationen. Nicht zuletzt angesichts der Haushaltslage und der spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse solle nach seiner Auffassung zunächst versucht werden, etwaige Mehrkosten der Inklusion innerhalb des Systems aufzufangen und möglichst keine neuen bedarfserhöhenden Parameter zu installieren.

## 10 Weiterer Schriftwechsel

Das MSW hat in seiner Stellungnahme u. a. mitgeteilt, es habe im September 2012 die Verbändebeteiligung für den Referentenentwurf zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz und für die Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen eingeleitet, um die Weiterentwicklung des nordrhein-westfälischen Schulsystems zu einem inklusiven Schulsystem gesetzlich abzusichern. Zu vielen Erkenntnissen und Hinweisen aus den Prüfungsmitteilungen würden in den geplanten schulgesetzlichen Neuregelungen bereits Konsequenzen vorgeschlagen. Im Rahmen der Auswertung der Verbändebeteiligung habe das MSW die Gelegenheit genutzt, die jetzt vorgesehenen Änderungen auch hinsichtlich der Hinweise des LRH zu überprüfen. Es sei beabsichtigt, den Gesetzentwurf zur Änderung des Schulgesetzes in Kürze in den Landtag einzubringen.

Zu den Prüfungsmitteilungen im Einzelnen:

### 10.1 Berechnung der Lehrerstellen

Das **MSW** hat bestätigt, dass die Berechnung der Schüler-Lehrer-Relation mit einem niedrigeren Wert als dem Klassenfrequenzrichtwert nicht der üblichen Systematik entspricht. Im Ergebnis halte das MSW die Berechnung aber für sachgerecht, weil die in der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz normierten Klassenfrequenzrichtwerte in der Schulwirklichkeit nicht erreicht werden könnten. Grundsätzlich werde aber auch vom MSW die Notwendigkeit anerkannt, entweder durch eine Berichtigung der Lehrerstellenberechnung oder durch eine Neufestsetzung des Klassenfrequenzrichtwertes eine systematische Anpassung vorzunehmen. Die Landesregierung strebe begleitend zum geplanten 9. Schulrechtsänderungsgesetz eine grundlegende Änderung der Bedarfsermittlung an. In diesem Kontext würden umfangreiche neue Regelungen im Haushalt sowie in der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz zu treffen sein. Das MSW beabsichtige, die vom LRH festgestellten systematischen Verwerfungen im Zuge dieser Änderungen zu bereinigen.

Die durch den LRH erneut thematisierte „Kienbaum-Lücke“, so das MSW, werde jährlich gegenüber dem Landtag dargestellt; sie betrage im Bereich der sonderpädagogischen Förderung aktuell rd. 440 Stellen. Die Landesregierung sehe sich insoweit in einem Ziel-

konflikt zwischen dem schulpolitisch Wünschbaren und dem finanzpolitisch Machbaren. Im Zuge der beabsichtigten grundsätzlichen Umstellung der Bedarfsermittlung werde zu prüfen sein, welche Regelungen künftig im Hinblick auf die „Kienbaum-Lücke“ zu treffen seien.

Das MSW hat ferner bestätigt, dass die Schüler-Lehrer-Relation für schwerstbehinderte Schüler nicht wie üblich in der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz ausgewiesen werde. Auch diese systematische Verwerfung solle ab dem Schuljahr 2014/2015 bereinigt werden. Die Höhe der Schwerstbehinderten-Relation und damit die Bereitstellung der entsprechenden Lehrerressourcen halte das MSW im Ergebnis für sachgerecht.

Der **LRH** hat zur Kenntnis genommen, dass das MSW die systematischen Verwerfungen zum Schuljahr 2014/2015 bereinigen will. Bezüglich der Höhe der Schüler-Lehrer-Relation für Schwerstbehinderte hat der LRH um eine nähere Begründung gebeten.

## 10.2 Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs

Zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs hat das **MSW** dargelegt, das derzeitige, 1995 etablierte Verfahren beruhe auf Empfehlungen der Kultusministerkonferenz. Die Verantwortung für die Verfahrensdurchführung liege bei der Schulaufsicht, die sich mit den unterrichtenden Lehrkräften der allgemeinen Schule berate und auf deren Erkenntnisse und Beobachtungen sie zurückgreife. Dieses dialogische Verfahren, das die allgemeine schulpädagogische mit einer sonderpädagogischen Sichtweise abgleiche, habe sich in der Praxis weitgehend bewährt. Die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs sei einer der gravierendsten Eingriffe in die Schullaufbahn eines Schülers, der fachlich fundiert entschieden und gerichtsfest dokumentiert werden müsse. Die durch den LRH in einzelnen Fällen vorgefundene Art und Weise der Dokumentation gebe Veranlassung zur schulaufsichtlichen Klarstellung. Das bloße Zitieren aus dem Antrag, ohne eine eigene gutachterliche Gewichtung vorzunehmen, sei nicht zulässig. Das MSW sage zu, die Schulaufsicht entsprechend zu informieren.

Die landesweite Datenerfassung zu den AO-SF-Verfahren sei u. a. ausgesetzt worden, weil in den Einzugsbereichen der Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung die Schülerzahlen mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf gesun-

ken und die Ergebnisse daher nicht mehr mit denjenigen außerhalb von Kompetenzzentren vergleichbar gewesen seien. Darüber hinaus habe die Erhebung (rd. 30.000 Datensätze landesweit) auf allen Ebenen der Schulaufsicht zu viele Kapazitäten gebunden. Zudem sei es aufgrund der Vielzahl der Erfassungsparameter kaum möglich gewesen, eine einheitliche Eintragungspraxis in 53 Schulämtern und 5 Bezirksregierungen zu gewährleisten.

Im Zuge der Einführung eines inklusiven Schulsystems verfolge die Landesregierung nicht mehr das Ziel einer landesweiten Erfassung der AO-SF-Verfahren. Mit der vorgesehenen Einführung eines Stellenbudgets für sonderpädagogische Förderung im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen, das künftig unabhängig von der Entwicklung der tatsächlich festgestellten Zahl von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in diesem Bereich bereitgestellt werde, lieferten Daten über AO-SF-Verfahren keine zusätzlichen, für die Ressourcensteuerung einsetzbaren Informationen, die den Erhebungsaufwand rechtfertigen würden. Die im Rahmen der Amtlichen Schuldaten (ASD) erhobenen Daten seien aussagekräftig genug für Systemsteuerungen. Dem Referentenentwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zufolge sei schulfachlich davon auszugehen, dass zukünftig im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen oftmals erst am Ende der Schuleingangsphase formale gerichtsverwertbare AO-SF-Verfahren durchgeführt werden müssten. So sei mit einem weiteren Rückgang der Anzahl der AO-SF-Verfahren und für die Übergangsphase mit einer unterschiedlichen regionalen Handhabung zu rechnen. Das zukünftige Stellenbudget solle u. a. dazu dienen, gerade im Bereich der Schuleingangsphase konkrete präventive Unterstützung zu leisten, damit sich besondere Förderbedarfe nicht verfestigten. Durch dieses Vorgehen werde das sog. „Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma“ (AO-SF-Verfahren = Ressourcenzuweisung) zukünftig weitgehend vermieden.

Die vom LRH festgestellte regionale Schwankungsbreite bei der Förderquote im Förderschwerpunkt Lernen, so das MSW, werde durch dort vorliegende Erkenntnisse bestätigt und sei nicht auf diesen Förderschwerpunkt begrenzt. Ursächlich könne sein, dass Förderschulen häufig zentralörtlich angesiedelt seien und hohe bzw. niedrige Förderquoten auf entsprechend hohe Ein- bzw. Auspendlerzahlen zurückzuführen seien. Die Frage, ob die Kopplung der Ressourcenzuteilung an die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs die Bereitschaft verstärke, diesen Bedarf auch tatsächlich auszuweisen, werde seit Jahren auch in anderen Bundesländern sowie in der Wissenschaft

kontrovers diskutiert. Für alle Förderschulen, insbesondere im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen, seien hinsichtlich der regionalen Schwankungsbreite allerdings auch weitere strukturelle und soziodemographische Faktoren maßgeblich. Aus diesem Grund solle das ab 2014 geplante Stellenbudget auch soziale Indikatoren berücksichtigen.

Der **LRH** hat auf die Stellungnahme des MSW u. a. geantwortet, es treffe unstreitig zu, dass das sonderpädagogische Feststellungsverfahren einen gravierenden Eingriff in die Schullaufbahn eines Kindes darstelle und daher sehr hohen, gerichtsfesten Anforderungen genügen müsse. Gegen das „dialogische“ Verfahren sei dem Grunde nach daher nichts einzuwenden. Der LRH bezweifle lediglich, ob dazu alle aufgezeigten Schritte erforderlich seien, zumal diesen in der Praxis z. T. nur formal genüge getan werde. Die in dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, medizinische Gutachten nur noch im Bedarfsfall einzuholen<sup>9</sup>, dürfte zu einer Verschlankung des Verfahrens beitragen. Zudem begrüße der LRH die Aussage des MSW, dass das bloße Zitieren aus dem Antrag auf Eröffnung des AO-SF-Verfahrens, ohne eine eigene gutachterliche Gewichtung vorzunehmen, nicht zulässig sei.

Die Begründung für die Aussetzung der Datenerfassung in der Vergangenheit überzeuge den LRH nur bedingt. Ob durch die geplante Einführung eines Stellenbudgets im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen eine Datenerhebung als zusätzliches Steuerungselement (neben den ASD) zukünftig obsolet werde, sei aus Sicht des LRH schon deswegen offen, weil die konkrete Ausgestaltung des Stellenbudgets noch nicht bekannt sei. Dem LRH sei auch nicht bekannt, welche der im Rahmen der ASD erhobenen Daten für welche Systemsteuerung herangezogen werden sollten.

Zwar gehe auch der LRH davon aus, dass durch die Einführung eines Stellenbudgets der Anreiz entfallen würde, durch eine sonderpädagogische „Etikettierung“ einzelner Schüler an höhere Lehrerressourcen zu gelangen, so dass dadurch wie durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen (z. B. nur noch Antragsrecht der Eltern auf Eröffnung eines AO-SF-Verfahrens) die Anzahl der Verfahren deutlich zurückgehen dürfte. Für den LRH stelle sich allerdings die Frage, ob nicht gerade in dieser Über-

---

<sup>9</sup> Landtagsdrucksache 16/2432, Art. 1, Ziff. 4 c des Gesetzentwurfs.

gangsphase die Erhebung konkreter Daten erforderlich sei, um abzugleichen, ob und in welchem Umfang die tatsächliche Entwicklung mit den ursprünglichen Annahmen übereinstimmt.

Die vom MSW geäußerte Vermutung, regionale Unterschiede bei den Förderquoten könnten durch hohe Ein- bzw. Auspendlerzahlen verursacht werden, müsse zumindest für den Förderschwerpunkt Lernen genauer verifiziert werden. Denn für diesen Förderschwerpunkt werde ein flächendeckendes Angebot vorgehalten, das im Schuljahr 2010/2011 im Bildungsbereich der Grund- und Hauptschulen insgesamt 1.470 unterschiedliche Förderorte (einschließlich der allgemeinen Schulen) in allen Kreisen und kreisfreien Städten umfasst habe. Angesichts dieser Angebotsdichte erscheine es wenig wahrscheinlich, dass die im Förderschwerpunkt Lernen unterrichteten Schüler in nennenswertem Umfang über Kreisgrenzen hinweg pendelten.

### 10.3 Jährliche Überprüfung

Mit der Verpflichtung zur jährlichen Überprüfung, so das **MSW**, sei ursprünglich beabsichtigt gewesen, die einmal getroffene Entscheidung des Förderbedarfs und des bestmöglichen Förderorts in einem vorgegebenen Rhythmus zu überprüfen und Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Schullaufbahn an einer allgemeinen Schule fortzusetzen. Sofern der LRH beanstandete, die Rückschulungsquote sei seit Jahren zu niedrig, werde dem entgegengehalten, dass eine Rückführung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in die allgemeine Schule meist nicht als realistisches Ziel gesehen werden könne.

Die Darstellung des LRH, beim Wechsel eines Förderschwerpunktes sei regelmäßig auch ein Wechsel des Förderortes vorgesehen, sei durch die Vorschriftenlage nicht gedeckt. Seit der Einführung der Verbundschulen sei ein Lernortwechsel bei Wechsel des Förderschwerpunktes nicht mehr zwingend vorgesehen. An den 127 schwerpunktmäßig untersuchten Förderschulen, die die Förderschwerpunkte Lernen sowie Emotionale und soziale Entwicklung im Verbund eingerichtet haben, sei bei einem Förderschwerpunktwechsel der Verbleib an dieser Schule auch pädagogisch und schulorganisatorisch begründbar.

Zu den Schüler-Lehrer-Relationen führt das MSW aus, Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen zeichneten sich traditionell durch größere Lerngruppen als andere Förderschulen aus. Dadurch besitze der Förderschwerpunkt Lernen die „kostengüns-

tigste“ Schüler-Lehrer-Relation mit der Folge, dass Wechsel in alle anderen Förderschwerpunkte generell Kostensteigerungen zur Folge hätten. Darüber hinaus gebe es vielfältige gesellschaftliche Entwicklungen, z. B. ein erhöhtes Armutsrisiko oder Lern- und Entwicklungsverzögerungen bei extrem frühgeborenen Kindern, die eine Verlagerung sonderpädagogischen Förderbedarfs hin zu kostenintensiveren Förderschwerpunkten bzw. zur Feststellung einer Schwerstbehinderung begründeten.

Für die Feststellung einer Schwerstbehinderung sei keine detaillierte Verfahrensregelung vorgegeben worden, da die Erscheinungsbilder und zu bedenkenden individuellen Faktoren sehr unterschiedlich seien und auch Aspekte aus dem familiären Umfeld Auswirkungen auf das schulische Lernen haben könnten. Darüber hinaus gebe es in der AO-SF eine schulrechtliche Legaldefinition des Begriffes „schwerstbehindert“.

Jeden Antrag auf Feststellung einer Schwerstbehinderung habe die Schule sorgfältig und ausführlich zu begründen, um den Ansprüchen an eine möglichst individuelle Überprüfung gerecht zu werden. Insbesondere müsse die Schule begründen, warum das individuelle Verhalten und Lernprofil konkret Anlass gebe, als „erheblich“ über die üblichen Erscheinungsformen hinausgehend eingestuft zu werden. Das von einem Schulamt angewandte Verfahren (Entscheidung über Sammelanträge ohne Einzelbegründungen) erfülle diese Voraussetzungen in keiner Weise. Es sei inzwischen ersetzt worden. Die von einem anderen Schulamt praktizierte analoge Anwendung der Bestimmungen des AO-SF-Verfahrens sei durch die AO-SF ebenfalls nicht gedeckt und verursache einen nicht gerechtfertigten Mehraufwand. Die Prüfungsmitteilungen seien zum Anlass genommen worden, die Schulaufsicht sowohl in Bezug auf die Bewilligungspraxis als auch in Bezug auf das Antragsverhalten zu sensibilisieren.

Darüber hinaus weise das Ministerium darauf hin, dass die aufgeworfenen Fragestellungen durch die vorgesehenen Änderungen in den Hintergrund treten würden, weil aus dem geplanten Stellenbudget für die sonderpädagogische Förderung im Bereich von Lern- und Entwicklungsstörungen auch die Förderung dieser Schwerstbehinderten erfolgen solle.

Zu den Ausführungen des MSW zur jährlichen Überprüfung hat der **LRH** erklärt, falls es zutrefte, dass eine Rückführung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in die allgemeine Schule kein realistisches Ziel darstelle, müsse



nach seiner Auffassung denknotwendig hinterfragt werden, ob die derzeitigen Bestimmungen dazu weiterhin Bestand haben sollten.

Bezüglich des Förderortwechsels hat der LRH § 16 Abs. 4 Satz 4 AO-SF zitiert: „Ein Wechsel des Förderschwerpunkts oder des vorrangigen Förderschwerpunkts ohne Wechsel des Förderortes ist nur in begründeten Ausnahmefällen möglich“. Er hat ergänzt, ob man bei Einführung dieses Regel-Ausnahme-Prinzips im Jahr 2005, wie das MSW jetzt nahelege, die Verbundschulen im Blick gehabt habe, sei dem LRH nicht bekannt. Die AO-SF enthalte ebenso wie die Vorläuferverordnung aus dem Jahr 1995 keinen Hinweis auf Besonderheiten für Verbundschulen, obwohl es diese - in kooperativer Form - bereits 1995 gegeben habe.

Die Stellungnahme vermöge ferner die Zweifel des LRH, ob die Zuordnung eines Schülers zur Gruppe der Schwerstbehinderten außerhalb eines AO-SF-Verfahrens vollzogen werden dürfe, nicht auszuräumen. Die Erklärung, dass es dazu keine detaillierten Verfahrensregelungen gebe, weil unterschiedliche Erscheinungsbilder sowie individuelle und familiäre Aspekte zu berücksichtigen seien und weil es eine schulrechtliche Legaldefinition des Begriffes schwerstbehindert gebe, überzeuge nicht. Auch für die „einfachen“ Förderschwerpunkte seien vergleichbare Überlegungen anzustellen und gebe es eine Legaldefinition in der AO-SF. Gleichwohl sei das Verfahren für diese Fälle detailliert geregelt. Angesichts der in der Praxis weit verbreiteten Unsicherheiten halte der LRH ergänzende Verfahrensregelungen für die Schwerstbehinderung für erforderlich. Daran ändere die Einführung eines Stellenbudgets für den Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen, das auch die Schwerstbehinderten erfasse, nichts. Denn Zuordnungen zur Gruppe der Schwerstbehinderten seien ebenso bei den übrigen Förderschwerpunkten anzutreffen.

#### 10.4 Mindestgrößen von Förderschulen

Zu den Mindestgrößen der Förderschulen hat das MSW mitgeteilt, es sei beabsichtigt, eine überarbeitete Verordnung zu erlassen. Zu einem Entwurf habe es die schulischen Verbände angehört. Die Prüfungsmittelungen des LRH lieferten wertvolle Hinweise für den endgültigen Verordnungstext.

## 10.5 Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung

Das **MSW** hat eingeräumt, dass der Schulversuch eine ungewöhnlich große Anzahl an Schulen umfasse. Die im Schulgesetz normierten Grenzen eines Schulversuchs seien aber eingehalten worden. Ursächlich für die Ausweitung sei das große Interesse weiterer Schulträger gewesen sowie die gleichzeitig einsetzende Debatte über die Umsetzung der VN-BRK.

Bezüglich der Ausstattung der Kompetenzzentren mit Lehrerstellen für sonderpädagogische Förderung hat das MSW mitgeteilt, es sei in keiner Weise nachvollziehbar, dass dem Status quo eine erhöhte Stellenausstattung zugrunde gelegen habe. Den Kompetenzzentren im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen sei mit den Genehmigungserlassen ein Stellenbudget auf der Basis der ASD des Vorjahres zugewiesen worden, d. h., die festgestellten Stellenbedarfe sowohl der „Stammschule“ als auch der beteiligten (kooperierenden) Förderschulen und der integrativen Standorte, soweit sie an den Einzugsbereichen beteiligt waren, seien auf einer einheitlich validen Datenbasis „eingefroren“ worden (wobei hier eine jährliche Nachsteuerung anhand der Stellenentwicklung außerhalb der Einzugsbereiche erfolgte). Dem MSW lägen keine Erkenntnisse vor, dass diese Stellenausstattung überhöht gewesen sei.

Demgegenüber hat der **LRH** ausgeführt, er gehe davon aus, dass die von ihm festgestellten Mängel z. B. bei den AO-SF-Verfahren letztlich dazu geführt haben, dass in der Vergangenheit für „zu viele“ Schüler sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt worden sei. Darauf deute z. B. auch der gestiegene Anteil der Schülerschaft mit sonderpädagogischem Förderbedarf an den Schülerzahlen insgesamt hin. Der LRH habe diesen Anteil für das Schuljahr 2010/2011 mit 4,7 v. H. und für 2001/2002 mit 4,1 v. H. beziffert; in der Begründung des Gesetzentwurfs werde für das Schuljahr 2012/2013 ein Anteil von 4,8 v. H. genannt und für das Jahr 1991 von 3,1 v. H. Mehr Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bewirkten angesichts der für diese geltenden günstigeren Schüler-Lehrer-Relationen aber eine höhere Lehrerausstattung. Werde diese Ausstattung „eingefroren“ und als Basis der zukünftigen Lehrerbedarfsberechnung genutzt, werde der ursprüngliche Mangel zwangsläufig fortgeschrieben.

## 10.6 Zusammenfassende Würdigung

Zu dieser Prüfungsmitteilung hat das **MSW** keine Stellungnahme abgegeben.

Der **LRH** hat dem MSW mitgeteilt, auch wenn es sich im Rahmen der Beantwortung im Übrigen zu einigen Teilaspekten dieser Prüfungsmitteilung bereits geäußert habe, stünde zu wesentlichen Gesichtspunkten eine Stellungnahme noch aus.

Dies betreffe u. a. die Empfehlung des LRH, die Förderquoten des Schuljahres 2010/2011 nicht zur Grundlage der künftigen Ausstattung mit Lehrerstellen für sonderpädagogische Förderung zu machen, sondern die in den letzten Jahren deutlich angewachsenen Förderquoten zunächst kritisch zu hinterfragen und sicherzustellen, dass die Ausgangsbasis der Förderquoten valide ist. Den Ausführungen des MSW an anderer Stelle sowie der Begründung zum Gesetzentwurf entnehme der LRH, dass sich die im Einzelnen noch untergesetzlich festzulegenden Standards bei der Bemessung des zusätzlich zum allgemeinen Bedarf entstehenden sonderpädagogischen Stellenbedarfs am Status quo orientieren sollten. Da diese Standards in der Begründung nicht genannt würden und für den LRH dementsprechend nicht nachvollziehbar sei, wie der im Gesetzentwurf für den Endausbau des Inklusionsprozesses als (voraussichtlich) notwendig angesehene zusätzliche Bedarf von 2.250 Stellen berechnet wurde, bitte er um ergänzende Stellungnahme.

## 11 Weitere Entwicklung

Sowohl die Stellungnahme des MSW im Prüfungsverfahren als auch der zwischenzeitlich vorgelegte Gesetzentwurf zur Inklusion und seine Begründung lassen sehr viele Fragen offen. Der LRH entnimmt dem Gesetzentwurf im Hinblick auf die von ihm untersuchten Themen im Wesentlichen Folgendes:

- Vorbehaltlich der Verabschiedung des Gesetzentwurfs, der von den Schulträgern im Rahmen der Schulentwicklungsplanung zu den Förderschulen und zum Ausbau inklusiver Schulangebote zu treffenden Entscheidungen sowie der offenen Frage, welche Schulform die Eltern der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf zukünftig wählen werden, geht das MSW derzeit davon aus, dass etwa 65 v. H. der

Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf zukünftig eine allgemeine Schule besuchen werden. Die Entwicklung dahin wird sich schrittweise vollziehen. Der Endausbau wird im Schuljahr 2025/2026 erreicht. Dabei ist für den LRH nicht klar, ob sich der Wert von 65 v. H. auf das Jahr 2017 oder auf den Endausbau bezieht.<sup>10</sup>

- Die Entwicklung wird nach Förderschwerpunkten unterschiedlich verlaufen. Von den Schülerinnen und Schülern im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen (Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung, Sprache) werden rd. 70 v. H. eine allgemeine Schule besuchen und von den Schülerinnen und Schülern mit den übrigen Förderschwerpunkten (Hören und Kommunikation, Sehen, Geistige Entwicklung, Körperliche und motorische Entwicklung) rd. 50 v. H.
- Das zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs einer Schülerin oder eines Schülers und zur Aufnahme in eine Förderschule erforderliche förmliche sog. AO-SF-Verfahren kann im Regelfall nur noch auf Antrag der Eltern eingeleitet werden und nur im Ausnahmefall auf Antrag einer allgemeinen Schule. Infolgedessen wird die Anzahl der AO-SF-Verfahren voraussichtlich drastisch zurückgehen.
- Die Lehrerbedarfsermittlung wird sich für die Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf, die eine Förderschule besuchen, nicht ändern. Sie wird weiterhin berechnet, indem die Schülerzahl durch die für den jeweiligen Förderschwerpunkt festgesetzte Schüler-Lehrer-Relation geteilt wird.
- Für die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die eine allgemeine Schule besuchen, wird eine grundlegende Änderung der Bedarfsermittlung (Verordnung zu § 93 Abs. 2 SchulG) angestrebt.<sup>11</sup> Voraussichtlich ab dem Schuljahr 2014/2015 sollen alle Schülerinnen und Schüler der allgemeinen Schule, einschließlich derjenigen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allen Förderschwerpunkten, bei der Berechnung des Lehrerstellenbedarfs mit der Rela-

---

<sup>10</sup> Landtagsdrucksache 16/2432, Seite 3.

<sup>11</sup> Landtagsdrucksache 16/2432, Seite 2.

tion des jeweiligen Bildungsgangs der allgemeinen Schule, die sie besuchen, berücksichtigt werden. Infolgedessen entsteht an den allgemeinen Schulen ein entsprechender Lehrerstellenmehrbedarf für diese Schülerinnen und Schüler. Darüber hinaus sollen **zusätzlich** die Ressourcen für die sonderpädagogische Förderung bereitgestellt werden. D. h., zukünftig wird jeder Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, der eine allgemeine Schule besucht, doppelt in die Lehrerbedarfs-ermittlung eingehen: einmal als Schüler der allgemeinen Schule und einmal als Schüler der Förderschule, die er anderenfalls besuchen würde. Der jährliche Gesamtumfang des durch diese neue Stellenbemessung erforderlichen zusätzlichen Lehrerstellenbedarfs hängt, so die Gesetzesbegründung<sup>12</sup>, von den „noch im Einzelnen untergesetzlich festzulegenden Standards bei der Bemessung des zusätzlich zum allgemeinen Bedarf entstehenden sonderpädagogischen Stellenbedarfs ab. Diese sollen sich am Status quo orientieren“.

- Der durch die geänderte Bedarfsermittlung bedingte Mehrbedarf wird bis zum Jahr 2017 auf voraussichtlich rd. 1.800 Stellen und bis zum Jahr 2025/2026 auf insgesamt rd. 2.250 Stellen beziffert.

Die diesen Zahlen zugrunde liegende Berechnung ist für den LRH - ohne Kenntnis der noch festzulegenden Standards - nicht nachvollziehbar.

- Der LRH weist darauf hin, dass bei den Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung, auf die in der Gesetzesbegründung Bezug genommen wird, grundsätzlich kein Mehrbedarf an Lehrerstellen eingeplant war. Damals ging man vielmehr davon aus, dass den Kompetenzzentren nicht mehr und nicht weniger sonderpädagogische Lehrerstellen zur Verfügung gestellt werden sollten als zuvor, die Lehrkräfte sollten (lediglich) „anders“, effektiver und pädagogisch angemessener eingesetzt werden.
- Hinsichtlich des Status quo, an dem sich der zusätzlich zum allgemeinen Bedarf entstehende sonderpädagogische Stellenbedarf orientieren soll, ist anzumerken, dass offen bleibt, was mit dem Begriff konkret gemeint ist: die derzeitige Stellen-

---

<sup>12</sup> Landtagsdrucksache 16/2432, Seite 3.

zahl für sonderpädagogische Lehrkräfte oder die derzeitige Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit in einem AO-SF-Verfahren festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf, ggf. differenziert nach Förderschwerpunkten, oder deren Anteil an der Gesamtschülerzahl. Hinzu kommt, dass nach den vom LRH im Prüfungsverfahren festgestellten Mängeln davon auszugehen ist, dass ein solcher Status quo überhöht und daher nicht als Basis der zukünftigen Stellenbedarfsbemessung geeignet wäre.

- Der LRH weist darüber hinaus darauf hin, dass der Mehrbedarf von 1.800 bzw. 2.250 Stellen entsteht, obwohl die Schülerzahlen insgesamt nach einer Prognose des MSW<sup>13</sup> vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2017 um rd. 9,4 v. H. und bis zum Jahr 2025 um rd. 14,1 v. H. deutlich zurückgehen werden.
- Zudem bleibt völlig offen, nach welchen Kriterien die Lehrkräfte für die sonderpädagogische Förderung zukünftig auf die allgemeinen Schulen verteilt werden sollen.

gez.  
Dr. Mandt  
Präsidentin

gez.  
Kampschulte  
LMR'in

gez.  
Vogt  
Direktor b. LRH

gez.  
Kirsch  
Direktor b. LRH

gez.  
Krantz  
LMR

gez.  
Dr. Hähnlein  
LMR

gez.  
Keisers  
Direktorin b. LRH

---

<sup>13</sup> Schülerprognose und Schulabgängerprognose bis zum Schuljahr 2029/30, Statistische Übersicht Nr. 376, Juli 2012.