

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**VORLAGE**  
**17/6210**

Alle Abg

Ministerium für  
Schule und Bildung  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Die Ministerin

Ministerium für Schule und Bildung NRW, 40190 Düsseldorf

20. Dezember 2021  
Seite 1 von 2

Präsident des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herr André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Aktenzeichen:  
221-2.02.02.01-165305  
bei Antwort bitte angeben

Yvonne Gebauer MdL

## **Vierter Bericht der Landesregierung über die Ergebnisse der Evaluierung des Belastungsausgleichs nach § 1 InkIFöG und der Inklusionspauschale nach § 2 InkIFöG**

Auskunft erteilt:  
MR'in Sabrina Baur  
Telefon 0211 5867-3642  
Telefax 0211 5867-3220  
sabrina.baur@msb.nrw.de

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

auf Grund des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (im folgenden InkIFöG) gewährt das Land den Kommunen einen finanziellen Ausgleich für wesentliche Belastungen infolge des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (§ 1 InkIFöG) und als weitere Leistung eine Inklusionspauschale (§ 2 InkIFöG).

Gemäß § 1 Absatz 7 und § 2 Absatz 6 des Gesetzes überprüft das für Schule zuständige Ministerium gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Höhe der kommunalen Aufwendungen. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis.

Den gesetzlichen Evaluations- und Berichtspflichten ist die Landesregierung bisher mit der Vorlage 16/2947 vom 20. Mai 2015, der Vorlage 16/4321 vom 12. Oktober 2016 sowie der Vorlage 17/509 vom 24. Januar 2018 nachgekommen.

Nach zunächst jährlichen Berichtspflichten sieht das Gesetz vor, dass der Belastungsausgleich gemäß § 4 Absatz 5 Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) überprüft wird, d.h. spätestens nach fünf Jahren (§ 1 Absatz 7 InkIFöG). Die Inklusionspauschale ist gemäß § 2 Absatz 6 InkIFöG nach drei Jahren zu untersuchen.

Anschrift:  
Völklinger Straße 49  
40221 Düsseldorf  
Telefon 0211 5867-40  
Telefax 0211 5867-3220  
poststelle@msb.nrw.de  
www.schulministerium.nrw

Um Synergieeffekte zu nutzen und Kommunen, Schulträger und Schulen nicht mehrmals bzw. zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit einer Evaluation zu beanspruchen, wurde mit dem Kommunalen Spitzenverbänden Einvernehmen dazu erzielt, den Belastungsausgleich und die Inklusionspauschale in einem gemeinsamen Evaluationsverfahren zu überprüfen.

Darüber hinaus wurde – in Absprache mit den Kommunalen Spitzenverbänden – die ursprünglich für Herbst / Winter 2019 angesetzte Evaluation um ein Jahr verschoben, um Schulen und Kommunen, die bereits bei der Bewältigung der Pandemie hinreichend gefordert waren, nicht durch ein Evaluationsverfahren zusätzlich zu belasten.

In der Anlage befindet sich nunmehr der vierte Bericht der Landesregierung zur Evaluation der Leistungen nach dem InklFöG. Grundlage für den Bericht der Landesregierung ist der ebenfalls als Anlage beigefügte „Vierte Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW“ des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung, der unter der Leitung von Frau Prof. Dr. Schneider in Kooperation mit Herrn Prof. em. Dr. Klaus Klemm erstellt wurde.

Die nach dem Evaluationsergebnis erforderliche Anpassung des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale ist am 15. Dezember 2022 vom Landtag mit dem Haushalt 2022 beschlossen worden. Die Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion für die Schuljahre 2021/2022 und 2022/2023 habe ich ausgefertigt. Sie wird nach der Verkündung im Januar in Kraft treten und ist ebenfalls als Anlage angefügt.

Mit freundlichen Grüßen



Yvonne Gebauer

**Anlagen:**

- Bericht der Landesregierung
- Bericht des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung in Kooperation mit Prof. em. Dr. Klaus Klemm
- Ausfertigung der Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion

**Vierter Bericht der Landesregierung  
vom 30. November 2021**

**über die Evaluation des  
Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen  
für die schulische Inklusion**

**unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände**

**I. Ausgangslage**

**1. Rechtslage und Gesetzesvollzug**

Der Landtag hat am 3. Juli 2014 das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (im Folgenden InklFöG) beschlossen. Es trat am 1. August 2014 in Kraft (GV. NRW. S. 404).

Gegenstand des Gesetzes ist in § 1 ein Ausgleich für wesentliche Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013.

Eine Inklusionspauschale als weitere, freiwillige Leistung des Landes dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht auf der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a des Achten Sozialgesetzbuchs und nach § 54 des Zwölften Sozialgesetzbuchs (jetzt § 112 des Neunten Sozialgesetzbuchs) beruhen (§ 2 Absatz 1 und 2 InklFöG).

Das Gesetz sieht vor, dass das für Schule zuständige Ministerium gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden zunächst jährlich und dann in regelmäßigen Abständen den Belastungsausgleich nach § 1 und die Inklusionspauschale nach § 2 überprüft und die Landesregierung dem Landtag hierzu berichtet (§ 1 Absatz 7 und 8, § 2 Absatz 6 InklFöG). Soweit sich aus der Untersuchung ein Bedarf zur Anpassung ergibt, erfolgt diese zum nächsten Haushaltsjahr (§ 1 Absatz 8 und § 2 Absatz 7 InklFöG). Das Gesetz bestimmt, dass das für Schule zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen die Höhe durch Rechtsverordnung festlegt (§ 1 Absatz 8 und § 2 Absatz 7 InklFöG). Ab dem Schuljahr 2016/2017 ist die Höhe der Aufwendungen durch Rechtsverordnung festgelegt worden.

Auf der Grundlage des Gesetzes und der Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion wurden den Kommunen und Kreisen in den Schuljahren 2014/2015 bis 2020/2021 Mittel für die schulische Inklusion in folgender Höhe zur Verfügung gestellt:

Schuljahr	Belastungsausgleich	Inklusionspauschale	Gesamtvolumen
2014/2015	25 Mio €	10 Mio €	35 Mio €
2015/2016	25 Mio €	10 Mio €	35 Mio €
2016/2017	20 Mio €	20 Mio €	40 Mio €
2017/2018	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
2018/2019	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
2019/2020	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
2020/2021	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
<b>Summe</b>	<b>150 Mio €</b>	<b>200 Mio €</b>	<b>350 Mio €</b>

Die Verteilung der Mittel auf die Gemeinden und Kreise erfolgt anhand einer Schlüsselung, die in § 1 Absatz 4 und § 2 Absatz 4 InkIFöG normiert ist.

Hinsichtlich der Einzelheiten zu den bisherigen Evaluationen wird auf die Berichte aus den Jahren 2015, 2016 und 2018 (Vorlagen 16/2947, 16/4321 und 17/509) verwiesen.

## II. Auftrag und Verfahren

§ 1 Absatz 7 InkIFöG normiert, dass der Belastungsausgleich gemäß § 4 Absatz 5 KonnexAG überprüfbar ist. Dies bedeutet, dass er spätestens nach fünf Jahren nach der letzten Evaluation zu erfolgen hat. Die Inklusionspauschale ist gemäß § 2 Absatz 6 InkIFöG nach drei Jahren zu untersuchen.

In Umsetzung dieses Auftrags hat das Ministerium für Schule und Bildung mit den betroffenen Ressorts der Landesregierung sowie den Kommunalen Spitzenverbänden für den Evaluationszyklus folgende Absprachen getroffen:

- Um Synergieeffekte zu nutzen und Kommunen, Schulträger und Schulen nicht mehrmals, zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit einer Evaluation zu beanspruchen, werden der Belastungsausgleich und die Inklusionspauschale in einem gemeinsamen Evaluationsverfahren untersucht.
- Die Evaluation erfolgt unter der Leitung von Frau Prof. Dr. Schneider durch das Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung (WIB) der Bergischen Universität Wuppertal in Zusammenarbeit mit Herrn Prof. em. Dr. Klaus Klemm (ehemals Universität Duisburg-Essen).
- Während der Vorbereitungsphase zur Evaluation wurde die ursprünglich für Herbst/Winter 2019 angesetzte Überprüfung um ein Jahr verschoben, um Schulen und Kommunen, die bereits bei der Bewältigung der Pandemie hinreichend gefordert waren, nicht durch das Evaluationsverfahren zusätzlich zu belasten.

## 1. Untersuchung des Belastungsausgleichs

Der Belastungsausgleich erstreckt sich auf die Sachkosten (§ 94 SchulG). Gegenstände der Evaluation sind damit die Sachausgaben sowie die Investitionen der kommunalen Schulträger in Gebäude und Anlagen (z.B. Schaffung und Ausstattung von Differenzierungsräumen oder Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit wie die akustische Dämmung von Klassenräumen oder der Einbau einer Rampe) und in bewegliches Vermögen (z.B. Mobiliar).

In den bisherigen Evaluationszyklen wurden die inklusionsbedingten Kosten in sieben ausgewählten Kommunen erhoben und auf NRW hochgerechnet. Untersucht wurden tatsächliche Ausgaben an Schulen, an denen die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers Gemeinsames Lernen eingerichtet hatte oder an denen das Gemeinsame Lernen erkennbar eingerichtet werden sollte.

Wie schon in den vorhergehenden Evaluationszyklen wurden auch im vierten Evaluationszyklus inklusionsbedingte Sachausgaben und Investitionen an allen Grundschulen und weiterführenden Schulen untersucht. Anders als in den bisherigen Evaluationen wurde jedoch erstmals eine Vollerhebung in den Kommunen durchgeführt. Das bisherige Verfahren der Hochrechnung anhand von sieben möglichst repräsentativen Auswahlkommunen war ursprünglich gewählt worden, um zum einen die kommunalen Schulträger nicht übermäßig zu belasten und zum anderen die Durchführbarkeit der Evaluation in der gegebenen Zeit zu gewährleisten.

Nach einem Zyklus von sieben Jahren bestand jedoch Einvernehmen, dass es sinnvoll sei, nochmals die inklusionsbedingten Kosten in der Gesamtheit, also rückwirkend ab dem 15.10.2013, abzuschätzen und damit zu überprüfen, ob die tatsächlichen Kosten der vergangenen Jahre unter- oder überschätzt wurden. Durch die Vollerhebungen sollte zudem der Kritik entgegengewirkt werden, dass Hochrechnungen auf Basis von Beispielkommunen zu nicht verlässlichen Abschätzungen der entstandenen Kosten führen.

Für den Evaluationszyklus wurde daher ein neuer methodischer Ansatz entwickelt, der sowohl belastbare Ergebnisse erzeugen als auch den Aufwand für die Schulträger möglichst geringhalten sollte – insbesondere vor dem Hintergrund der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie.

Dementsprechend wurde ein Fragebogen entwickelt, bei dem nicht die eigentlichen Kosten, sondern die verschiedenen inklusionsbedingt umgesetzten Maßnahmen erfasst wurden. Um sicherzustellen, dass die Befragung eine belastbare Datengrundlage generiert, wurde die Abfrage parallel zu den Schulträgern auch an allen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in NRW durchgeführt.

Als Grundlage zur Entwicklung des Fragebogens dienten die Daten der vergangenen Evaluationszyklen, welche die Kosten zu den einzelnen Maßnahmen enthielten. Aus diesen Angaben wurden inklusionsbedingte Einzelmaßnahmen mit Kosten im mindestens vierstelligen Bereich herausgegriffen und in den Fragebogen aufgenommen. Um weitere Kosten im Bereich Sachinvestitionen, Lehr- und Lernmaterialien und für die Bewirtschaftung neuer Räume zu berücksichtigen, wurde bei der

Hochrechnung der Gesamtkosten zudem eine Kostenpauschale in Höhe von 10 Prozent der Gesamtkosten angesetzt.

Schließlich wurden die Schulleitungen und Schulträger gefragt, welche der Maßnahmen in Planung sind, für welche Maßnahmen die Planung bereits abgeschlossen ist und welche sich bereits in der Umsetzung befinden, um einschätzen zu können, welche Kosten zukünftig noch zu erwarten sind.

Bei den Schülerfahrkosten sollte möglichst untersucht werden, wie sich die Fahrkosten bei inklusiver Beschulung von denen beim Besuch einer Förderschule unterscheiden und ob diese zu zusätzlichen Belastungen der kommunalen Schulträger führen. Da die von den Kommunen gelieferten Daten in den vergangenen Evaluationszyklen keine Grundlage für belastbare Aussagen bot, sollte in diesem Evaluationszeitraum zumindest versucht werden, für das Schuljahr 2018/19 abzuschätzen, ob und wie stark die Schülerfahrkosten durch den Besuch einer allgemeinbildenden Schule durch Schüler und Schülerinnen mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 gestiegen sind.

## **2. Untersuchung der Inklusionspauschale**

Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind) und § 54 SGB XII (Eingliederungshilfen der Sozialhilfe, jetzt § 112 SGB IX) dienen (im Folgenden Einzelintegrationshilfen).

Da für die allgemeinbildenden Schulen in NRW keine Daten zum Einsatz nicht-lehrenden Personals zur Umsetzung der Inklusion an den Schulen verfügbar sind, bedarf es eines Verfahrens, mit dem der Anstieg der Zahl des nicht-lehrenden Personals jenseits der Einzelintegrationshilfen abgeschätzt werden kann.

Vor dem Hintergrund, dass die Kosten der Einzelintegrationshilfe leichter zu erheben sind und nicht ausgeschlossen ist, dass die Inanspruchnahme von Einzelintegrationshilfe den Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal an den allgemeinbildenden Schulen positiv beeinflusst, sieht das InkIFöG vor, die Inklusionspauschale anhand der Entwicklungen der Einzelintegrationshilfen nach dem Sozialgesetzbuch zu evaluieren. Überprüft wird, ob sich die Aufwendungen für Einzelintegrationshilfen an Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickelt haben. Die Entwicklung der Einzelintegrationshilfen dient insofern als Maßstab für die benötigte Unterstützung an den inklusiv arbeitenden Schulen.

Wie bereits im ersten und dritten Evaluationszyklus wurden Daten zur Inanspruchnahme von Einzelintegrationshilfe bei allen (Kreis-)Jugendämtern und (Kreis-)Sozialämtern abgefragt, auf die sich auch die Schlüsselung der Zuweisungen aus der Inklusionspauschale nach dem InkIFöG bezieht.

Ziel der Abfrage war zum einen die Ermittlung der Anzahl der Schüler und Schülerinnen mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, die im

Schuljahr 2018/19 in allgemeinbildenden Schulen und in Förderschulen unterrichtet wurden und Einzelintegrationshilfe erhielten. Zum anderen wurden die im Zusammenhang mit Einzelintegrationshilfe entstandenen Ausgaben je Fall erfragt.

Bei der Auswertung der aktuell erhobenen Daten konnte zur Einschätzung der Entwicklung auf die Ergebnisse der Online-Umfrage aus den früheren Evaluationsverfahren zurückgegriffen werden. Hierdurch war es möglich zu untersuchen, ob sich in der Zeit vom Schuljahr 2013/14 bis zum Schuljahr 2018/19 die Aufwendungen für die Einzelintegrationshilfe an Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu denen an Förderschulen im Zeitverlauf überproportional entwickelt haben.

Da die Annahme der Korrelation zwischen Einzelintegrationshilfe und nicht-lehrendem Personal an Schulen allerdings kritisch diskutiert und in Zweifel gezogen wird, wurde im vierten Evaluationszyklus erstmals der Versuch unternommen, den Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal für die schulische Inklusion ebenso unmittelbar für die Berufsgruppen zu erheben, für welche der Einsatz der Mittel nach dem InkIFöG vorgesehen ist (z.B. Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen, Sozialarbeiterinnen und Sozialerbeiter, Erzieher und Erzieherinnen).

Diese Informationen wurden entsprechend dem Vorgehen beim Belastungsausgleich im Rahmen des Online-Fragebogens bei den Schulträgern und den Schulleitungen abgefragt.

Zusätzlich wurden Daten der amtlichen Schulstatistik und des Schulinformations- und Planungssystems (SchIPS) des Ministeriums für Schule und Bildung herangezogen, um zu ermitteln, wie hoch die Stellenanteile des vom Land finanzierten nicht-lehrenden Personals in den jeweiligen Jahren waren. Die durch das Land finanzierten Stellenanteile sollten mit den Angaben der Schulleitungen und der Schulträger verrechnet werden, um dadurch die Entwicklung der kommunalen Kosten berechnen zu können.

Der Untersuchungsauftrag, Methodik und Fragebögen wurden im Vorfeld mit den betroffenen Ressorts und Kommunalen Spitzenverbänden erörtert.

### **III. Wesentliche Ergebnisse**

Der „Vierte Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW“ des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung vom 1. September 2021 (ANLAGE, im Folgenden Evaluationsbericht WIB) trifft im Wesentlichen folgende Feststellungen:

#### **1. Belastungsausgleich**

Insgesamt waren 4.180 Schulleitungen und 427 Schulträger in NRW zur Teilnahme an der Online-Erhebung berechtigt. Davon haben 2.968 Schulleitungen (71 Prozent) und 185 Schulträger (43,3 Prozent) den Fragebogen mindestens teilweise bearbeitet und abgesendet. Die Teilnahmequote der Schulleitungen ist als zufriedenstellend zu betrachten. Der

Rücklauf von 43 Prozent bei der Schulträgerbefragung blieb hingegen hinter den Erwartungen zurück (Evaluationsbericht WIB, Seite 22).

Der Rücklauf der Daten zu den Schülerfahrkosten ist als deutlich zu gering einzuschätzen, um eine seriöse Hochrechnung zur Abschätzung der inklusionsbedingten Kostenentwicklung vornehmen zu können. Nur 33 Schulträger (7 Prozent) haben hierzu aussagekräftige Angaben gemacht (Evaluationsbericht WIB, Seite 24).

Auf Basis der Schulträgerangaben ergeben sich inklusive der 10-Prozent-Pauschale für die Sachkosten Gesamtkosten von ca. 67,6 Mio. Euro für den Zeitraum 2013 bis 2019. Zieht man die Daten der Schulleitungen heran, liegen die über den ganzen Zeitraum entstandenen Kosten mit rund 94,5 Mio. Euro deutlich darüber (Evaluationsbericht WIB, Seite 29).

Legt man die umfassenderen Angaben der Schulleitungen zu Grunde und berücksichtigt auch die Daten der Ergebnisse der Abfrage zu den geplanten und in Umsetzung befindlichen Maßnahmen, belaufen sich in der Summe die entstandenen und geplanten Ausgaben für den Belastungsausgleich seit 2013 auf etwa 153 Mio. Euro (Evaluationsbericht WIB, Seite 31 und 42f.).

## **2. Inklusionspauschale**

### **a) Erhebung des zusätzlich eingestellten nicht-lehrenden Personals**

Der Rücklauf der Schulträger lässt eine belastbare Hochrechnung des Mehrbedarfs an nicht-lehrendem Personal nicht zu. Die Daten der Schulleitungen hingegen konnten als ausreichend betrachtet und für eine Hochrechnung genutzt werden.

Die Ergebnisse legen nahe, dass die vom Land zur Verfügung gestellten Mittel für nicht-lehrendes Personal für den entstandenen Mehrbedarf auskömmlich waren. Für die in der Online-Erhebung abgefragten Professionen ist daher ein inklusionsbedingt entstandener Mehraufwand an Kosten für die Kommunen über die Mittel hinaus, die vom Land zur Verfügung gestellt werden, nicht festzustellen.

Wenngleich die Schulleitungen plausible Angaben zum nicht-lehrenden Personal gemacht haben und der Rücklauf besser war als bei den Schulträgern, bleiben allerdings Unsicherheiten in den Daten und damit auch in den Hochrechnungen. Zudem existiert keine konkrete Information darüber, welche Stellen an welchen Schulen aus Landesmitteln finanziert wurden, so dass eine Analyse auf Ebene der Schulträger nicht möglich war. So ist nicht ausgeschlossen, dass in einzelnen Kommunen zusätzliche kommunale Mittel für nicht-lehrendes Personal investiert wurden.

Im Rahmen des Gutachtens des Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung und basierend auf den für die Evaluation verfügbaren Daten sind auf der Grundlage der methodisch neu entwickelten Erhebung und Kalkulation keine validen Aussagen dazu möglich, inwieweit inklusionsbedingt personell entstandener Mehraufwand der Kommunen vom Land über oder unter dem tatsächlichen personellen Aufwand der jeweiligen Kommune liegt (Evaluationsbericht WIB, Seite 44).

Die Kosten für nicht-lehrendes Personal an den Schulen in NRW sind seit der Einführung des Gemeinsamen Lernens erheblich gestiegen, jedoch durch die vom Land zur Verfügung gestellten Mittel insgesamt gedeckt. Die Kosten für Einzelintegrationshilfe sollen zwar ausdrücklich nicht aus den Mitteln der Inklusionspauschale finanziert werden, wachsen seit 2013/14 dennoch stark an und belasten die kommunalen Haushalte. Die Gutachter empfehlen daher – auch vor dem Hintergrund der sich in den kommenden Jahren weiter verbessernden Ausstattung der Inklusion durch diverse Programme des Landes –, den Aufwuchs der Inanspruchnahme schulischer Einzelintegrationshilfe genauer zu untersuchen und dieser Entwicklung entgegenzusteuern (Evaluationsbericht WIB, Seite 45f.).

## **b) Ergebnisse der Untersuchung der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InkFöG**

Im vierten Evaluationszyklus haben sich drei Viertel aller Jugend- und mehr als 90 Prozent aller Sozialämter in NRW beteiligt (Evaluationsbericht WIB, Seite 28).

Zur Untersuchung der Entwicklung der Fallzahlen der Einzelintegrationshilfefälle sowie der Ausgaben für Einzelintegrationshilfe wurden die Antworten derjenigen Sozial- und Jugendämter ausgewertet, bei denen für das Schuljahr 2013/14 und das Schuljahr 2018/19 Daten vorliegen. Im Rahmen der Online-Befragung für das Schuljahr 2013/14 wurden für 162 Ämter verwertbare Daten geliefert. In der Befragung für das Schuljahr 2018/19 wurde ein Rücklauf aus 188 Ämtern erreicht. Für beide Schuljahre liegen damit für insgesamt 131 Sozial- und Jugendämter in NRW vergleichbare Daten vor (Evaluationsbericht WIB, Seite 31).

Für die 131 einbezogenen Sozial- und Jugendämter ergeben sich Mehrausgaben für Einzelintegrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen in Höhe von insgesamt etwa 31 Mio. Euro (Evaluationsbericht WIB, Seite 38). Rechnet man diese Summe auf alle 239 Jugend- und Sozialämter des Landes hoch, betragen die gesamten Mehrausgaben für NRW insgesamt 52,9 Mio. Euro (Evaluationsbericht WIB, Seite 40f.).

## **3. Anmerkungen und Empfehlungen des Gutachterteams**

### **1. Belastungsausgleich**

Die Methodik und das Verfahren, insbesondere eine Erhebung bei allen Kommunen, haben sich nach Auffassung der Gutachter bei der Evaluation des Belastungsausgleichs bewährt. Allerdings sei der Datenrücklauf bei den Schulträgern nicht zufriedenstellend. Die Gutachter empfehlen daher, dass das Land und die KSVen sich bereits zeitnah auf die zukünftig zu erhebenden Daten verständigen und deren Bereitstellung im Vorfeld klären (Evaluationsbericht WIB, Seite 45f.).

Die Gutachter weisen zudem darauf hin, dass im vorliegenden Evaluationsbericht die Berufskollegs unberücksichtigt geblieben seien. Daher könne keine Aussage dazu erfolgen, in welchem Umfang inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben an den Berufskollegs in NRW getätigt wurden

und ob die Zuweisung von 1 Mio. Euro durch das Land NRW für die Berufskollegs in den Kreisen und kreisfreien Städten auskömmlich sei. Im Rahmen eines weiteren Evaluationszyklus könnten daher die Berufskollegs im Rahmen einer Vollerhebung mit einbezogen werden (Evaluationsbericht WIB, Seite 46).

Die Gutachter stellen ferner fest, dass die Kommunen – wie schon bei den vorangegangenen Evaluationszyklen – keine belastbaren Daten zu den Schülerfahrkosten liefern konnten. Das Gutachterteam sieht nach den Erfahrungen der letzten Jahre wenig Potential für die Lieferung belastbarer Daten und empfiehlt, von der Evaluation dieser Kosten in den kommenden Jahren abzusehen (Evaluationsbericht WIB, Seite 46).

## **2. Inklusionspauschale**

Die Gutachter heben hervor, dass die Problematik der Evaluation der inklusionsbedingten Mehrkosten im Bereich des nicht-lehrenden Personals im InkIFöG angelegt sei. In § 2 Absatz 6 sei festgelegt, dass die kommunalen Mehrkosten anhand der Kostenzunahme im Bereich der Einzelintegrationshilfe nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB VII (jetzt § 112 SGB IX) evaluiert werden sollen. Gleichzeitig verweise § 2 Absatz 2 ausdrücklich darauf, dass die Mittel der Inklusionspauschale nicht zur Finanzierung dieser Einzelintegrationshilfe genutzt werden dürften, sondern „der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen“ dienen. Es solle also eine Maßnahme evaluiert werden, für welche die Mittel nicht vorgesehen seien (Evaluationsbericht WIB, Seite 46f.)

Zwar sei die Datenlage für das gesetzlich vorgeschriebene Vorgehen seit dem dritten Evaluationszyklus zufriedenstellend und ermögliche eine belastbare Hochrechnung der Mehrkosten im Bereich schulischer Einzelintegrationshilfe. Inwieweit dieser steigende Trend tatsächlich mit dem Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal korreliere, sei aber ungeklärt. Im vierten Evaluationszyklus sei daher der Versuch unternommen worden, neben der Einzelintegrationshilfe auch den Aufwuchs beim nicht-lehrenden Personal zwischen 2013 und 2019 zu erheben. Die Datenlage habe sich allerdings als sehr problematisch erwiesen, da weder die Kommunen noch das Ministerium für Schule und Bildung über belastbare Informationen im Zeitverlauf verfügten. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten könne nicht abschließend beurteilt werden, ob und wie stark der Aufwuchs an nicht-lehrendem Personal durch die Inklusion bedingt sei und inwieweit dies mit dem Mehrbedarf an Einzelintegrationshilfe korreliere. Die Gutachter empfehlen, weiterführende Forschung, die neben den Ursachen für den Anstieg der Hilfen auch effiziente Pool-Modelle in den Blick nimmt (Evaluationsbericht WIB, Seite 47)

Für kommende Evaluationen des InkFöG sei zu empfehlen, die Schulträger auf eine Vollerhebung des nicht-lehrenden Personals an Schulen vorzubereiten und die Bereitstellung dieser Informationen verbindlich zu machen. Auch das Land sollte in der Lage sein, vom Land finanzierte Stellenanteile im Zeitverlauf darzustellen.

Darüber hinaus ist aus Sicht der Gutachter der massive, weiter anhaltende Kostenanstieg im Bereich der Einzelintegrationshilfe zu hinterfragen. Der starke Zuwachs an Einzelintegrationshilfen sei nicht nur finanziell, sondern auch

pädagogisch kritisch zu sehen. Die Gutachter empfehlen das sogenannte Poolen der Einzelintegrationshilfe auszubauen. Zudem sei die sich in den kommenden Jahren weiter verbessernde Ausstattung der Schulen des Gemeinsamen Lernens mit Fachpersonal für die Inklusion durch das Land NRW zu berücksichtigen. Der weitere Anstieg der Kosten für Einzelintegrationshilfe sei daher weiterhin kritisch zu betrachten und diskutieren (Evaluationsbericht WIB, Seite 47).

#### **IV. Weiteres Verfahren zum Vollzug des InklFöG**

Das Ministerium für Schule und Bildung wird unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluation im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung die Höhe des Belastungsausgleichs festlegen. Der Belastungsausgleich soll für die Schuljahre 2021/2022 und 2022/2023 jeweils 10 Mio. Euro betragen, die Inklusionspauschale jeweils 50 Mio. Euro.

Parallel hierzu arbeiten das Ministerium und die KSVen an gemeinsamen Leitlinien und Empfehlungen, die den Kommunen in Zukunft mehr Rechtssicherheit bei der zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale nach § 2 geben sollen.

Im Hinblick auf die Ergebnisse der Evaluation und weiteren Feststellungen der Gutachter wird zu entscheiden sein, wie die Inklusionsförderung mittelfristig ausgestaltet werden soll. Dabei ist zu bedenken, dass nach den Ergebnissen der Evaluation die Aufwendungen für Sachkosten (§ 1 InklFöG) mit Ablauf der nächsten zwei Jahre ausgeglichen sein dürften. Bezogen auf die Inklusionspauschale dürften die geänderten Rahmenbedingungen im Gemeinsamen Lernen durch die Bereitstellung zusätzlichen nicht-lehrenden Personals durch das Land sowie die Neuausrichtung der Inklusion zu berücksichtigen sein.

Schließlich sollte eine konzeptionelle Neuordnung der Leistungen zum Gemeinsamen Lernen die von dem Gutachterteam erwähnten Schwächen der derzeitigen Rechtslage auflösen. Insbesondere die Annahme der Korrelation zwischen Einzelintegrationshilfe und nicht-lehrendem Personal an Schulen ist vor dem Hintergrund der geänderten Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen.

In Vorbereitung einer weiteren Evaluation sollten gemeinsam mit den KSVen rechtzeitig das Verfahren sowie die Voraussetzungen für eine belastbare Datenerhebung geschaffen werden.





Wuppertaler Institut für  
bildungsökonomische Forschung

---

# Vierter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW

---

- 1. konsolidierte Fassung vom 1. September 2021 -

Prof. Dr. Kerstin Schneider

Prof. i. R. Dr. Klaus Klemm

Dr. Janka Goldan

Dr. Franz Westermaier

WIB - Wuppertaler Institut für  
bildungsökonomische Forschung  
Bergische Universität Wuppertal  
Gaußstr. 20  
42097 Wuppertal  
[www.wib.uni-wuppertal.de](http://www.wib.uni-wuppertal.de)

Kontakt:  
Prof. Dr. Kerstin Schneider  
[schneider@wiwi.uni-wuppertal.de](mailto:schneider@wiwi.uni-wuppertal.de)

Das WIB ist eine fachbereichsübergreifende Forschungseinrichtung der Bergischen Universität Wuppertal.

Schumpeter School  
of Business and Economics



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Einleitung .....	5
2 Rückblick: Erhebungsdesign und Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationszyklen ....	7
2.1 Ergebnisse und Erhebungsdesign.....	7
2.2 Ergebnisse des zweiten Evaluationszyklus .....	8
2.3 Ergebnisse des dritten Evaluationszyklus.....	10
3 Untersuchungsgegenstände und Datengrundlagen des vierten Evaluationszyklus.....	11
3.1 Gegenstände der Evaluation .....	11
3.2 Untersuchungszeiträume .....	14
3.3 Anpassung der Erhebungsmethode .....	15
3.4 Datengrundlagen.....	21
4 Ergebnisse .....	28
4.1 Online-Fragebogen: Untersuchung des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale .....	28
4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InklusionsFörderG .....	34
4.3 Bewertung der Ergebnisse .....	42
5 Anmerkungen und Empfehlungen des Gutachterteams.....	45
5.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs .....	45
5.2 Untersuchung der Inklusionspauschale .....	46
Literatur.....	49
Anhang.....	50

## Abkürzungsverzeichnis

<b>BKI</b>	Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern
<b>FAQ</b>	Frequently Asked Questions (Dt.: häufig gestellte Fragen)
<b>InklusionsFörderG</b>	Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion
<b>KSVen</b>	Kommunale Spitzenverbände
<b>MSB NRW</b>	Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW (seit 07/2017)
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr
<b>SchfkVO</b>	Schülerfahrkostenverordnung
<b>SchIPS</b>	Schulinformations- und Planungssystem
<b>SchulG</b>	Schulgesetz für das Land NRW
<b>SGB IX</b>	Sozialgesetzbuch (SGB) - Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
<b>SGB VIII</b>	Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe
<b>SGB XII</b>	Sozialgesetzbuch (SGB) - Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe
<b>SPU</b>	sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf
<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalente
<b>WIB</b>	Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung

# 1 Einleitung

Mit dem in Nordrhein-Westfalen (NRW) am 1. August 2014 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (im Folgenden kurz bezeichnet als **InklusionsFörderG**) leistet das Land für wesentliche Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des 9. Schulrechtänderungsgesetzes (Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen) einen finanziellen Ausgleich nach § 1 InklusionsFörderG (Belastungsausgleich). Darüber hinaus gewährt das Land zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion eine jährliche Inklusionspauschale nach § 2 InklusionsFörderG. Damit sorgt das Land NRW dafür, dass die kommunalen Schulträger einen finanziellen Ausgleich für die Umsetzung der schulischen Inklusion in der Primarstufe und der Sekundarstufe I an allgemeinbildenden Schulen erhalten. Das InklusionsFörderG sieht die Überprüfung des Belastungsausgleichs nach § 1 InklusionsFörderG und der Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch und § 112 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch<sup>1</sup> in regelmäßigen Abständen vor. Auf dieser Basis werden der Belastungsausgleich (sog. Korb I) und die Inklusionspauschale (sog. Korb II) angepasst.

Zur methodischen Anlage und Durchführung einer solchen Evaluation lagen zum Zeitpunkt des ersten Evaluationszyklus keine vergleichbaren Untersuchungen vor, an denen sich die Evaluation des InklusionsFörderG hätte orientieren können. Neben der eigentlichen Untersuchung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion kommt daher der Entwicklung und fortlaufenden Prüfung einer geeigneten Evaluationsmethodik besondere Bedeutung zu. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Überprüfung gemäß InklusionsFörderG zunächst jährlich für die Schuljahre 2014/15 bis 2016/17 zu erfolgen hatte. Ab dem Schuljahr 2017/18 ist der Belastungsausgleich nach § 1 InklusionsFörderG spätestens nach Ablauf von fünf Jahren zu überprüfen, die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen zur Festsetzung der weiteren Leistungen (Inklusionspauschale) nach § 2 InklusionsFörderG (vgl. hierzu Kapitel 3 und 4.2) ist alle drei Jahre zu untersuchen.

Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW (MSB NRW) das Forschungsprojekt „Entwicklung von Methoden für die Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion am Beispiel von NRW“ des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung (WIB) der Bergischen Universität Wuppertal gefördert. In diesem Projekt wurde eine Methodik für die Evaluation kommunaler Aufwendungen im Zuge der Umsetzung der Inklusion an Schulen entwickelt. Die Methode wurde am Beispiel von NRW eingesetzt und weiterentwickelt und die kommunalen Aufwendungen für

---

<sup>1</sup> Die individuellen Hilfen nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX werden im Folgenden auch kurz *Integrationshilfe* genannt.

die schulische Inklusion wurden seit 2013 insgesamt drei Mal evaluiert. Daneben hat das MSB NRW Herrn Prof. i.R. Klaus Klemm beauftragt, die Evaluation des InklusionsFörderG wissenschaftlich zu begleiten. Zu Beginn des Projektes wurde das methodische Vorgehen für die Evaluation des InklusionsFörderG erarbeitet und in dem sogenannten „Methodenpapier“ dargestellt (Schwarz & Klemm 2014). Die Ergebnisse der Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion sind für die vorhergehenden Erhebungszeiträume in drei Evaluationsberichten dargestellt. Der erste Evaluationsbericht (Schwarz, Klemm & Kemper 2015) bezieht sich auf den Erhebungszeitraum vom 16.10.2013 bis zum 31.10.2014, der zweite Evaluationsbericht (Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2016) auf den Erhebungszeitraum vom 01.11.2014 bis zum 31.12.2015 und der dritte Evaluationsbericht (Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2017) bezieht sich auf den Erhebungszeitraum vom 01.01.2016 bis zum 31.12.2016. Die Dokumente sind auf den Internetseiten des WIB veröffentlicht.<sup>2</sup>

Entsprechend § 2 Absatz 6 InklusionsFörderG sollte die Inklusionspauschale (sog. Korb II) zum 01.08.2020 für das Schuljahr 2019/20 evaluiert werden. In Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden (KSVen) und dem MSB NRW wurde beschlossen, dass in diesem Zuge auch der Belastungsausgleich (§ 1 InklusionsFörderG) erneut evaluiert werden sollte. Die ursprünglich für das Jahr 2020 geplante Evaluation wurde jedoch aufgrund der COVID-19 Pandemie um ein Jahr verschoben. Zudem haben sich die Vertreter:innen der KSVen und des MSB NRW darauf verständigt, unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung der bisherigen Erhebungsmethode, erstmals eine Vollerhebung bei den Kommunen und Schulen durchzuführen. Für den Belastungsausgleich soll im vierten Evaluationszyklus rückwirkend für den Zeitraum 16.10.2013 bis 31.12.2019 untersucht werden, wie hoch die inklusionsbedingten Sach- und Investitionskosten der Schulträger insgesamt waren. Die Inklusionspauschale wird entsprechend der gesetzlich geregelten und in den früheren Evaluationszyklen eingesetzten Methodik für das Schuljahr 2018/19 bei den Trägern der Jugend- und Sozialhilfe evaluiert. Zusätzlich soll ein weiterer Ansatz entwickelt werden, der den Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal in Schulen ebenfalls rückwirkend zum 16.10.2013 erhebt. Da in den vergangenen Jahren seitens verschiedener Akteure Zweifel daran aufkamen, ob der Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal für die schulische Inklusion mit dem Anstieg an Inklusionshilfe nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX (ehem. § 54 SGB XII) korreliert, sollte eine alternative Methode entwickelt werden, um den personellen Mehrbedarf an den Berufsgruppen zu erheben, für die die Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 2 InklusionsFörderG vorgesehen ist.

Der vorliegende Bericht beschreibt die neu entwickelten Ansätze zur Evaluation der kommunalen Aufwendungen für die schulische Inklusion und fasst die Ergebnisse für den

---

<sup>2</sup> <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html>

vierten Erhebungszeitraum zusammen. Dabei wird einleitend auch Bezug auf die früheren Erhebungszeiträume genommen und es werden Empfehlungen für weitere Erhebungen formuliert.

Nachfolgend werden zunächst die zentralen Ergebnisse der ersten drei Evaluationszyklen kurz zusammengefasst. Für eine ausführliche Darstellung wird auf das Methodenpapier und die ersten drei Evaluationsberichte verwiesen. Im Anschluss werden die Ergebnisse des vierten Untersuchungszeitraums vorgestellt.

## **2 Rückblick: Erhebungsdesign und Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationszyklen**

### **2.1 Ergebnisse und Erhebungsdesign**

Das InklusionsFörderG regelt in NRW den finanziellen Ausgleich von Aufwendungen, die den Kommunen im Zuge der Umsetzung von Inklusion an den Schulen entstehen, sowie die Zuweisung weiterer pauschaler Mittel an die kommunalen Gebietskörperschaften, mit denen das Gemeinsame Lernen durch nicht-lehrendes Personal unterstützt werden soll. Die Gelder aus dem Belastungsausgleich in Höhe von insgesamt 25 Mio. Euro und die Zuweisungen aus der Inklusionspauschale (insgesamt weitere 10 Mio. Euro) flossen erstmals im Januar 2015 an die Städte, Gemeinden und Kreise. Im Mai 2015 wurde der „Erste Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW“ vorgelegt.

Für die Evaluation des Belastungsausgleichs wurden die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen<sup>3</sup> im Zeitraum Oktober 2013 bis Oktober 2014 untersucht, d.h. im Zeitraum vor Inkrafttreten des InklusionsFörderG. Erwartungsgemäß fielen die Ausgaben in dem betrachteten Zeitraum deutlich niedriger aus als die Auszahlungen des Landes, die die Kommunen im Januar 2015 erstmalig erhalten hatten. In der Erwartung der damals noch ausstehenden gesetzlichen Regelung hatten die nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt nur geschätzt 8,6 Mio. Euro in die Ausstattung ihrer Schulen für das gemeinsame Lernen investiert. Bereits für den zweiten Evaluationszyklus – aber auch für die nachfolgenden Jahre – wurden deutlich höhere Sachausgaben und Investitionen für die Umsetzung der Inklusion an den Schulen erwartet, da geplante Maßnahmen umgesetzt werden konnten und mit den Förderungen durch das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung standen, um Maßnahmen leichter umzusetzen.

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale – hiermit sollen die Schulträger insbesondere nicht-lehrendes Personal zur Unterstützung des Gemeinsamen Lernens an den

---

<sup>3</sup> Soweit nicht anders angegeben, sind im Folgenden mit „Kommunen“ die kommunalen Gebietskörperschaften in NRW gemeint.

Schulen finanzieren – wurden Daten einer Umfrage der kommunalen Spitzenverbände unter ihren Mitgliedern genutzt. An dieser Umfrage beteiligten sich rund 60% der Kommunen und berichteten Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe nach SGB VIII und SGB XII (heute SGB IX). Hier zeigte sich, dass sich der Bedarf an personeller Unterstützung an den Grundschulen und weiterführenden Schulen im Vergleich zu den Förderschulen überproportional entwickelt hatte. Nach der durchgeführten Abschätzung betrug die zusätzlichen Ausgaben der Kommunen für Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen zum Stichtag 15.10.2014 rund 10,8 Mio. Euro. Diese Summe wurde als der Betrag interpretiert, der zusätzlich ausgegeben wurde, weil die betreffenden Schüler:innen nicht Förderschulen, sondern allgemeinbildende Schulen besuchten. Da sich an der ersten Befragung der Inklusionspauschale tendenziell größere Städte und Gemeinden beteiligt hatten, überschätzte dieses Ergebnis jedoch möglicherweise die tatsächlich entstehenden Mehrausgaben.

Mit Blick auf die im Zuge der Inklusion an den Schulen entstehenden kommunalen Aufwendungen wurden die Ergebnisse der ersten Untersuchungen nur als bedingt belastbar eingeschätzt, da sie sich auf die Situation vor Inkrafttreten des geänderten Schulgesetzes beziehen mussten. Für die weiteren Untersuchungen legte der erste Evaluationszyklus damit aber auch eine wichtige Basis, da sich die Ausgaben der Kommunen in den Folgejahren an diesen Ausgangswerten messen ließen. Für den zweiten und dritten Evaluationszyklus wurden Daten und Ergebnisse erwartet, die dann belastbar zu den im Fördergesetz geregelten pauschalen Auszahlungen des Landes an die Kommunen in Beziehung gesetzt werden konnten.

## **2.2 Ergebnisse des zweiten Evaluationszyklus**

Im August 2016 wurde der „Zweite Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW“ vorgelegt. Auch im zweiten Berichtszeitraum wurden den Städten, Gemeinden und Kreisen im Rahmen des Belastungsausgleichs insgesamt 25 Mio. Euro – sowie weitere 10 Mio. Euro als Inklusionspauschale – zugewiesen; die Zuweisung erfolgte im Januar 2016.

Erneut wurden für die Evaluation des Belastungsausgleichs die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen im Zeitraum November 2014 bis Dezember 2015 untersucht. In diesem Zeitraum war das InklusionsFörderG bereits in Kraft getreten.

Im zweiten Berichtszeitraum fielen die Ausgaben erwartungsgemäß höher als im ersten Berichtszeitraum aus: Aufgrund der Rechtssicherheit und der erfolgten Zuweisung durch das Land NRW hatten die nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt 20,3 Mio. Euro in die Ausstattung ihrer Schulen investiert.

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale wurden Daten einer Umfrage der kommunalen Spitzenverbände unter ihren Mitgliedern genutzt. Wegen des erheblichen Erhebungsaufwands der Vollerhebung aus dem ersten Evaluationszyklus wurde – auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände – ein alternatives Erhebungsverfahren erarbeitet. Um den Erhebungsaufwand für die Kommunen zu reduzieren, hatte das Gutachterteam eine Auswahl von repräsentativen Kommunen vorgeschlagen (vgl. hierzu Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2016). Diesem Vorschlag stimmten sowohl die KSVen als auch das MSB NRW zu. Aufbauend auf dem abgestimmten Verfahren wurden die Jugend- und Sozialämter in ausgewählten Referenzkommunen durch die kommunalen Spitzenverbände befragt. Da jedoch einzelne der ausgewählten Referenzkommunen keine Informationen zu den Ausgaben lieferten, war sowohl die Aussagekraft als auch die Repräsentativität der Ergebnisse limitiert.

Die berichteten und anschließend ausgewerteten Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe nach SGB VIII und SGB XII (heute: SGB IX) gaben jedoch deutliche Hinweise darauf, dass sich der Bedarf an personeller Unterstützung an den Grundschulen und weiterführenden Schulen im Vergleich zu den Förderschulen überproportional entwickelt hatte. Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen mit Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen war erheblich stärker als an Förderschulen angestiegen. Auf die 25 Kommunen, für die Informationen zur Anzahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe in den beiden Schuljahren 2013/14 und 2015/16 vorlagen, entfielen 19,8% aller Schüler:innen in NRW mit diagnostiziertem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung. Für diese Kommunen ergaben sich zum Stichtag 15.10.2015 Mehrausgaben in Höhe von 7,71 Mio. Euro. Diese Summe wurde als der Betrag interpretiert, der zusätzlich ausgegeben wurde, weil die betreffenden Schüler:innen nicht Förderschulen, sondern allgemeinbildende Schulen besuchten. Da sich jedoch nicht alle ausgewählten Kommunen an der Umfrage beteiligt hatten, war die Repräsentativität nicht gegeben. In der Folge war es nicht möglich, die Zusatzausgaben auf alle Kreise und kreisfreien Städte in NRW hochzurechnen.

Doch auch wenn die Ergebnisse der zweiten Untersuchung mit Blick auf die im Zuge der Inklusion an den Schulen entstehenden kommunalen Aufwendungen nur sehr bedingt als belastbar eingeschätzt wurden, können Schlussfolgerungen gezogen werden. So konnte konstatiert werden, dass allein die Kommunen, deren Angaben vorlagen und in denen etwa 20% aller Schüler:innen mit diagnostiziertem sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf (SPU) lebten, Mehrausgaben in Höhe von 77,1% der Inklusionspauschale in Höhe von damals 10 Mio. € für NRW hatten. Daher konnte auch ohne Hochrechnung für NRW davon ausgegangen werden, dass die Mehrausgaben für Integrationshilfe der Kreise und Gemeinden in NRW über den damaligen Zuweisungen des Landes in Höhe von 10 Mio. Euro lagen.

## 2.3 Ergebnisse des dritten Evaluationszyklus

Im August 2017 wurde der „Dritte Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW“ vorgelegt. Infolge der Erkenntnisse aus der vorangegangenen Evaluation wurden die Mittel für 2017 um insgesamt 5 Mio. Euro auf 40 Mio. Euro aufgestockt. Zusätzlich wurden 5 Mio. Euro, die bisher für den Belastungsausgleich zur Verfügung standen (Korb I), für die Inklusionspauschale (Korb II) zur Verfügung gestellt. Im dritten Berichtszeitraum wurden den Städten, Gemeinden und Kreisen im Rahmen des Belastungsausgleichs folglich insgesamt 20 Mio. Euro – sowie weitere 20 Mio. Euro als Inklusionspauschale – zugewiesen.

Erneut wurden für die Evaluation des Belastungsausgleichs die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen im Zeitraum 01.01.2016 - 31.12.2016 untersucht.

Im dritten Berichtszeitraum fielen die Ausgaben etwas höher als im zweiten Berichtszeitraum aus: Die nordrhein-westfälischen Kommunen hatten insgesamt 22,1 Mio. Euro in die Ausstattung ihrer Schulen investiert. Dieser erneute Anstieg war nicht unerwartet, da das InklusionsFörderG erst am 03.07.2014 verabschiedet wurde, so dass für die Kommunen erst seit diesem Zeitpunkt Planungssicherheit über die zusätzlichen Mittel aus Korb I bestand. Insbesondere die kostenintensiven Bauvorhaben bedürfen jedoch einer langen Planungs-, Genehmigungs- und Bauphase und schlagen sich nicht direkt vollumfänglich in den berichteten Kosten nieder.

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale wurde analog zum ersten Evaluationszyklus erneut eine Vollerhebung bei den Jugend- und Sozialämtern durchgeführt. Der Rücklauf war im dritten Berichtszeitraum äußerst zufriedenstellend, so dass für die Schuljahre 2013/14 und 2016/17 vergleichbare Angaben von insgesamt 151 aller 239 Sozial- und Jugendämter in NRW vorlagen. Die Ergebnisse zeigten, dass sich der Bedarf an personeller Unterstützung an den Grundschulen und weiterführenden Schulen im Vergleich zu den Förderschulen überproportional entwickelt hat. Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen mit Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen war erneut erheblich stärker als an Förderschulen angestiegen. Die Hochrechnung der inklusionsbedingten Mehrausgaben für Integrationshilfe, die im Land für das Schuljahr 2016/17 gegenüber den Ausgaben für Integrationshilfe im Schuljahr 2013/14 entstanden waren, führte zu einem Ergebnis von 39,7 Mio. Euro. Wenn die Inanspruchnahme von Integrationshilfe und der Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal positiv zusammenhängen, musste im dritten Bericht der Schluss gezogen werden, dass die Korb II-Zuweisungen in Höhe von 20 Mio. Euro abermals zu niedrig angesetzt waren.

Entsprechend wurde die Inklusionspauschale (Korb II) ab dem Schuljahr 2017/2018 auf 40 Mio. Euro festgesetzt. Seit dem Schuljahr 2017/2018 haben die Gemeinden und Krei-

se jährlich 20 Mio. Euro als Belastungsausgleich (Korb I) und 40 Mio. Euro als weitere Leistungen in Form der Inklusionspauschale (Korb II) erhalten.

Für den vierten Evaluationszyklus wurde das methodische Vorgehen grundlegend weiterentwickelt. So wurde das gesetzlich verankerte Vorgehen zur Evaluation der Inklusionspauschale entsprechend des dritten Erhebungszeitraums weiterverfolgt. Parallel hierzu wurden jedoch sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale erstmals Vollerhebungen bei den Kommunen durchgeführt. Die Gegenstände der Evaluation, das methodische Vorgehen sowie die Ergebnisse des vierten Evaluationszyklus werden im Folgenden beschrieben und dargestellt.

### **3 Untersuchungsgegenstände und Datengrundlagen des vierten Evaluationszyklus**

In diesem Kapitel soll – wie schon in den vorherigen Evaluationsberichten – in gebotener Kürze beschrieben werden, welche Ausgaben und Leistungen Gegenstand des InklusionsförderG und damit auch der Evaluation sind. Erläutert und begründet werden an dieser Stelle außerdem Veränderungen der durchgeführten Erhebungen und des methodischen Vorgehens im Vergleich zu den ersten drei Evaluationszyklen.

#### **3.1 Gegenstände der Evaluation**

Das InklusionsförderG vom 9. Juli 2014 regelt ab dem Schuljahr 2014/15 gemäß

- § 1 den finanziellen Ausgleich **wesentlicher Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger (Korb I)** in NRW infolge des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz vom 5. November 2013) und
- § 2 die Gewährung von zusätzlichen finanziellen Leistungen an die Gemeinden und Kreise des Landes in Form einer **Inklusionspauschale (Korb II)** zur Förderung **weiterer kommunaler Aufwendungen** für die schulische Inklusion.

Sowohl der Belastungsausgleich als auch die Inklusionspauschale sind pauschaliert. Die jährliche Gesamthöhe des Belastungsausgleichs betrug in den Jahren 2015 und 2016 25 Mio. Euro, jene der Inklusionspauschale betrug 10 Mio. Euro. Auch aufgrund der Ergebnisse des zweiten Evaluationsberichts wurden die Mittel für die Inklusionspauschale angepasst. 5 Mio. Euro wurden aus dem Belastungsausgleich in die Inklusionspauschale verschoben, zusätzlich wurden die Mittel für die Inklusionspauschale um insgesamt 5 Mio. Euro erhöht: Der Belastungsausgleich sowie die Inklusionspauschale betragen für das Jahr

2017 daher jeweils 20 Mio. Euro. Infolge des dritten Berichts hat das Land die Mittel für Korb II erneut aufgestockt. Seit Januar 2018 wurden den Städten, Gemeinden und Kreisen im Rahmen der Inklusionspauschale weitere 20 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, sodass Korb II seither jährlich insgesamt 40 Mio. Euro umfasst. In *Tabelle 1* sind die bereitgestellten Mittel des Landes NRW sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale seit Einführung des InklusionsFörderG bis zum Jahr 2021 dargestellt.

*Tabelle 1: Aufwendungen aus Korb I und Korb II*

Schuljahr	Belastungsausgleich	Inklusionspauschale	Gesamtvolumen
2014/2015	25 Mio €	10 Mio €	35 Mio €
2015/2016	25 Mio €	10 Mio €	35 Mio €
2016/2017	20 Mio €	20 Mio €	40 Mio €
2017/2018	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
2018/2019	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
2019/2020	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
2020/2021	20 Mio €	40 Mio €	60 Mio €
<b>Summe</b>	<b>150 Mio €</b>	<b>200 Mio €</b>	<b>350 Mio €</b>

*Quelle: Eigene Darstellung anhand von Daten des MSB NRW.*

Die Verteilung der Mittel auf die Gemeinden und Kreise erfolgt anhand einer Schlüsselung, die ebenfalls im InklusionsFörderG geregelt ist.

### 3.1.1 Belastungsausgleich

Der Belastungsausgleich erstreckt sich auf die **Sachkosten der Schulträger**. Bei diesen Kosten handelt es sich um „die Kosten für die Errichtung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der erforderlichen Schulgebäude und Schulanlagen, für die Ausstattung der Schulen, für die notwendigen Haftpflichtversicherungen sowie die Kosten der Lernmittelfreiheit und die Schülerfahrkosten“ (§ 94 SchulG). Gegenstände der Evaluation sind damit die Sachausgaben sowie die Investitionen der kommunalen Schulträger in bewegliches Vermögen (z.B. Mobiliar) und in Gebäude und Anlagen (z.B. Schaffung und Ausstattung von Differenzierungsräumen oder Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit wie die akustische Dämmung von Klassenräumen oder der Einbau einer Rampe).

In den bisherigen Evaluationszyklen wurden die inklusionsbedingten Kosten in sieben ausgewählten Kommunen erhoben und auf NRW hochgerechnet. Untersucht wurden tatsächliche Ausgaben an Schulen, an denen die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers Gemeinsames Lernen eingerichtet hatte oder an denen das Gemeinsame Lernen erkennbar eingerichtet werden sollte. Wie schon in den vorhergehenden Evaluationszyklen sollen auch im vierten Evaluationszyklus inklusionsbedingte Sachausgaben und Investitionen an allen Grundschulen und weiterführenden Schulen untersucht und hierüber berichtet werden. Anders als in den bisherigen Evaluationen wird jedoch erstmals eine Vollerhebung

in den Kommunen durchgeführt, anhand derer die inklusionsbedingten Kosten rückwirkend ab dem 15.10.2013 abgeschätzt werden können. Hintergrund der methodischen Anpassung war die Frage, inwieweit der bisherige methodische Ansatz die tatsächlichen Kosten der vergangenen Jahre ggf. unter- oder überschätzt. Das bisherige Verfahren der Hochrechnung anhand von sieben Auswahlkommunen wurde ursprünglich gewählt, um zum einen die kommunalen Schulträger nicht übermäßig zu belasten und zum anderen die Durchführbarkeit der Evaluation in der gegebenen Zeit zu gewährleisten. Die Durchführung einer Vollerhebung wurde für den nun vorliegenden vierten Evaluationszyklus sowohl seitens des Ministeriums als auch der KSVen gewünscht. Hierfür wurde ein neuer methodischer Ansatz entwickelt. Dieser und die Durchführung der Erhebung werden in Kapitel 3.3 beschrieben.

Bei den Schülerfahrkosten sollte grundsätzlich – soweit möglich – untersucht werden, wie sich die Fahrkosten bei inklusiver Beschulung von denen beim Besuch einer Förderschule unterscheiden und ob diese zu zusätzlichen Belastungen der kommunalen Schulträger führen. Da die von den Kommunen gelieferten Daten in den vergangenen Evaluationszyklen keine Grundlage für belastbare Aussagen bot, sollte in diesem Evaluationszeitraum im Rahmen der Vollerhebung zumindest versucht werden, für das Schuljahr 2018/19 abzuschätzen, ob und wie stark die Schülerfahrkosten durch den Besuch einer allgemeinbildenden Schule durch Schüler:innen mit SPU im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 gestiegen sind.

### 3.1.2 Inklusionspauschale

Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch **nicht-lehrendes Personal** der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind) und § 112 SGB IX (Eingliederungshilfen der Sozialhilfe, ehem. § 54 SGB XII) dienen. Beide Ansprüche werden nachfolgend unter dem Begriff Integrationshilfe zusammengefasst. Da für die allgemeinbildenden Schulen in NRW keine Daten zum Einsatz nicht-lehrenden Personals zur Umsetzung der Inklusion an den Schulen verfügbar sind, musste ein Verfahren entwickelt werden, das es erlaubt, den Anstieg der Zahl des nicht-lehrenden Personals jenseits des individuellen Anspruchs nach SGB VIII und IX abzuschätzen.

Da zunächst angenommen wurde, dass die Inanspruchnahme von Integrationshilfe und der Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal an den allgemeinbildenden Schulen positiv zusammenhängen und die Kosten für Integrationshilfe leichter zu erheben sind, sieht das InklusionsFörderG vor, die Inklusionspauschale anhand der Integrationshilfe nach dem Sozialgesetzbuch zu evaluieren. Die Entwicklung der Integrationshilfe soll insofern als Maßstab für die benötigte Unterstützung an den inklusiv arbeitenden Schulen dienen. Überprüft wird dann, ob sich die Aufwendungen für Integrationshilfe an

Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickelt haben.

Da die Annahme der Korrelation zwischen Integrationshilfe und nicht-lehrendem Personal an Schulen durch das Evaluationsteam kritisch diskutiert und zuletzt auch durch den Landesrechnungshof in Zweifel gezogen wurde, soll im vierten Evaluationszyklus erstmals der Versuch unternommen werden, den Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal für die schulische Inklusion direkt für die Berufsgruppen zu erheben, für welche der Einsatz der Mittel laut InklusionsFörderG vorgesehen ist (z.B. Sozialpädagog:innen, Sozialarbeiter:innen, Erzieher:innen,...). Dies soll ebenfalls rückwirkend ab dem 15.10.2013 untersucht werden.

### **3.2 Untersuchungszeiträume**

Die Inklusionspauschale wird laut InklusionsFörderG für das jeweils betrachtete Schuljahr überprüft (2014/15, 2015/16, 2016/17), beim Belastungsausgleich wurden bis einschließlich des dritten Evaluationszyklus die für dieses Schuljahr im Vorfeld getätigten Ausgaben untersucht. Für den aktuellen vierten Evaluationszyklus sollen die kommunalen Kosten im Rahmen des Belastungsausgleichs insgesamt und rückwirkend für den Zeitraum 16.10.2013 bis 31.12.2020 in allen Schulträgerkommunen untersucht werden. Für die Inklusionspauschale werden zwei Ansätze verfolgt. Zum einen wird das bereits in den vergangenen Evaluationszyklen durchgeführte Vorgehen für das Schuljahr 2018/19 (entsprechend § 2 Absatz 6 InklusionsFörderG) umgesetzt. Zum anderen wird mithilfe einer Abfrage (siehe Kapitel 3.3.2) rückwirkend zum 16.10.2013 untersucht, wie sich der inklusionsbedingte Bedarf an nicht-lehrendem Personal an den Schulen entwickelt hat. Die Erhebungszeiträume (bzw. Stichtage für die Erhebung) sind der nachfolgenden *Tabelle 2* zu entnehmen.

*Tabelle 2: Untersuchungszeiträume und Berichtszeitpunkte der Evaluation*

Evaluationszyklus für das <b>Schuljahr:</b>	<b>Inklusionspauschale:</b> Stichtag(e) für die Erhebung der Integrationshilfe	<b>Belastungsausgleich:</b> Zeitraum für die Erhebung der Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben	<b>Berichtszeitpunkt</b>
2014/15	15.10.2013 und 15.10.2014	16.10.2013-31.10.2014 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2014/15)	01.06.2015
2015/16	15.10.2015	01.11.2014-31.12.2015 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2015/16)	01.08.2016
2016/17	15.10.2016	01.01.2016-31.12.2016 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2016/17)	01.08.2017
2018/19	Schuljahr 2018/19 und Schuljahre 2012/13 bis 2018/19	16.10.2013-31.12.2019 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2019/20)	01.08.2021 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde der Erhebungszeitraum um ein Jahr verschoben.

### 3.3 Anpassung der Erhebungsmethode

Zur Evaluation des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale wird im vierten Evaluationszyklus erstmals eine Vollerhebung angestrebt, um eine Abschätzung der inklusionsbedingten Kosten rückwirkend ab dem 16.10.2013 zu ermöglichen. Durch die Vollerhebungen soll der Kritik entgegengewirkt werden, dass Hochrechnungen auf Basis von Beispielskommunen zu nicht verlässlichen Abschätzungen der entstandenen Kosten führen. Für den vierten Evaluationszeitraum wurde daher sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale eine neue Erhebungsmethode entwickelt. Diese wird im Folgenden beschrieben.

#### 3.3.1 Belastungsausgleich

Um die inklusionsbedingten Sach- und Investitionskosten rückwirkend für mehr als sechs Jahre erheben zu können, musste mit den KSVen und dem MSB NRW eine Methode abgestimmt werden, die sowohl belastbare Ergebnisse produziert als auch den Aufwand für die Schulträger möglichst geringhält – insbesondere vor dem Hintergrund der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie.

Die Erfahrung aus den letzten Evaluationszyklen hat deutlich gezeigt, dass die Bereitstellung der Informationen zu den tatsächlich getätigten Ausgaben durch die Beispiel-

kommunen zeitintensiv war und die Daten daher nicht immer im geforderten Umfang geliefert werden konnten. Zudem basierte die Hochrechnung auf den Angaben repräsentativer Gebietskörperschaften und war daher mit Unsicherheiten verbunden. Im vierten Evaluationszyklus sollte, um eine möglichst breite Datenbasis zu haben, eine Vollerhebung bei allen Kommunen durchgeführt werden. Mit Ausnahme der zuvor befragten repräsentativen Gebietskörperschaften waren diese jedoch im Vorfeld nicht darauf vorbereitet, die Kosten berichten zu müssen. Eine retrospektive Erhebung der tatsächlich entstandenen Ausgaben für die schulische Inklusion hätte insgesamt einen unverhältnismäßigen und kaum realisierbaren Arbeitsaufwand für die Kommunen bedeutet und ließ daher auch keine belastbaren Daten erwarten.

Aus diesem Grund wurde in Abstimmung mit dem MSB NRW und den KSVen ein Fragebogen entwickelt, bei dem nicht die Kosten, sondern die verschiedenen inklusionsbedingt umgesetzten Maßnahmen erfasst werden. Dem methodischen Ansatz der Abfrage konkreter größerer und kostenintensiver Maßnahmen liegt die Annahme zugrunde, dass es eher möglich ist, rückwirkend zu beziffern, wie viele der Einzelmaßnahmen inklusionsbedingt an den Schulen umgesetzt wurden (z.B. Anzahl gebauter Aufzüge/ Rampen/ Räume etc.) als anzugeben, wie hoch die entsprechenden Kosten im Einzelnen waren. Nichtsdestotrotz war davon auszugehen, dass auch die Abfrage von Maßnahmen – insbesondere für große Schulträger – eine Herausforderung darstellen würde. Um sicherzustellen, dass die Befragung eine belastbare Datengrundlage generiert, wurde in Absprache mit dem MSB NRW und den KSVen entschieden, die Befragung parallel auch bei den Schulleitungen aller Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in NRW durchzuführen. Von den Schulleitungen konnten durchaus verlässliche Angaben zu großen, kostenintensiven Maßnahmen (z.B. Aufzüge, massive Anbauten usw.) der letzten sechs Jahre erwartet werden. Die parallele Befragung sollte einen ausreichenden Rücklauf sicherstellen, was vor dem Hintergrund der Belastungen von Schulträgern und Schulleitungen durch die COVID-19-Pandemie eine zusätzliche Herausforderung war. Wenn auch von den Schulleitungen verlässliche Angaben zu Art und Anzahl der durchgeführten Maßnahmen zu erwarten waren, konnten nur die Schulträger angeben, in welchem Umfang Finanzierungsanteile aus anderen Investitionsförderprogrammen (finanziert von EU, Bund, Land oder Landschaftsverbänden) in die Maßnahmen geflossen sind. Daher war die parallele Befragung von Schulträgern und Schulleitungen erforderlich. Darüber hinaus wurde durch die Befragung beider Gruppen (Schulträger und Schulleitungen) die Plausibilität und Validität der Angaben abgesichert.

Als Grundlage zur Entwicklung des Fragebogens dienten die Daten der vergangenen Evaluationszyklen, welche die Kosten zu den einzelnen Maßnahmen enthielten. Aus diesen Angaben wurden inklusionsbedingte Einzelmaßnahmen mit Kosten im mindestens vierstelligen Bereich herausgegriffen und in den Fragebogen aufgenommen.

Folgende Maßnahmen wurden im Rahmen des Fragebogens erfasst:

- **Allgemeine Baumaßnahmen**
  - Aufzug Anbau
  - Aufzug Einbau
  - Rampe An- und Einbau
  - Räume Anbau
  - Räume Umbau
  - Container: Kosten pro Container (3,5 Jahre)
  - Sanitär Einbau
  - Sanitär Umbau
- **Akustikmaßnahmen**
  - Einbau Akustikdecken
  - Einbau Wandpaneelen
  - Einbau Wandabsorber
  - Teppichböden
  - Schallschutzvorhänge
  - Dämmung von Fenstern
- **Weitere Maßnahmen**
  - Treppenlift
  - Barrierefreie Zugänge (z.B. Umbau von Türen und Durchgängen auf angemessene Breite)
  - Elektrische Türantriebe
  - Handläufe
  - Sicherheitsbeleuchtung
  - Erhöhung des Schulhofs
  - Barrierefreie Bushaltestelle
  - Taktiles Bodenleitsystem

Es wurde dabei nicht nur erfasst, ob die Maßnahmen umgesetzt wurden, sondern auch die Anzahl der Maßnahmen (z.B. angebauter Räume).

Um weitere Kosten im Bereich Sachinvestitionen, Lehr- und Lernmaterialien und für die Bewirtschaftung neuer Räume zu berücksichtigen, wird bei der Hochrechnung der Gesamtkosten später eine Kostenpauschale in Höhe von 10% der Gesamtkosten angesetzt.

Um abschätzen zu können, welche Kosten zukünftig im Korb I noch zu erwarten sind, wurden die Schulleitungen und Schulträger zudem gefragt, welche der Maßnahmen *in Planung* sind, für welche Maßnahmen die Planung bereits abgeschlossen ist und welche sich bereits in der Umsetzung befinden. Da aufgrund der bereits erläuterten Überlegungen nur Art und Anzahl der Maßnahmen erfragt wurden, musste das Gutachterteam pauschale Kostenansätze für die abgefragten Maßnahmen begründen und festsetzen (vgl. dazu Kapitel 3.4.1.3).

Für die Evaluation der inklusionsbedingten Entwicklung der Schülerfahrkosten konnten in den vergangenen Zyklen keine belastbaren Daten geliefert werden. Daher hat das Gutachterteam – angesichts des erheblichen Zeitaufwands für die Bereitstellung der Informationen – davon abgeraten, diese im Rahmen einer Vollerhebung retrospektiv zu erheben. Auf Wunsch der KSVen und des MSB NRW sollte jedoch der Versuch unternommen werden, die Kosten für das Schuljahr 2018/19 zu erfassen, um so zumindest abschätzen zu können, wie

hoch die Kosten für die Kommunen in NRW waren und wie sie sich in Abhängigkeit der Schulform (allgemeinbildende Schulen und Förderschulen) unterscheiden. Darüber hinaus sollte auf Basis der verfügbaren Daten der Versuch unternommen werden, die Kostensteigerungen seit dem Schuljahr 2013/14 abzuschätzen. Daher wurde bei den Schulträgern abgefragt, welche Schülerfahrkosten im Schuljahr 2018/19 anfielen, jeweils differenziert nach Förderbedarf und Art der Beförderung (z.B. ÖPNV, Taxi).

### **3.3.2 Inklusionspauschale**

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale wurden im vierten Evaluationszyklus zwei methodische Ansätze verfolgt.

#### ***3.3.2.1 Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InklusionsFörderG***

Wie bereits im ersten und dritten Evaluationszyklus wurden Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe bei allen (Kreis-)Jugendämtern und (Kreis-)Sozialämtern abgefragt, auf die sich auch die Schlüsselung der Zuweisungen aus der Inklusionspauschale nach dem InklusionsFörderG bezieht. Zu den beiden Stichtagen 15.10.2013 und 15.10.2014 wurden im ersten Evaluationszyklus Daten zur Zahl der Schüler:innen mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung an Förderschulen und an allgemeinbildenden Schulen, die Integrationshilfe erhalten, erhoben sowie die jeweils mit dieser Integrationshilfe verbundenen Ausgaben. Zum Zeitpunkt der Analyse für den ersten Evaluationsbericht (24. April 2015) gab es Rückmeldungen von 151 Ämtern (vgl. ebd.). Für das Schuljahr 2016/17 haben im dritten Berichtszeitraum 219 von insgesamt 239 Ämtern<sup>4</sup> geantwortet, somit wurde ein Rücklauf von 91,6% erreicht. Für insgesamt 151 Ämter lagen Antworten für die beiden Schuljahre 2013/14 und 2016/17 vor, die schließlich als Basis für die Berechnung des inklusionsbedingten Mehrbedarfs dienten. Entsprechend dieses Vorgehens wurden für den vierten Berichtszeitraum erneut die folgenden Daten erhoben: Die Zahl der Schüler:innen mit genehmigter Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen und an Förderschulen (Schuljahr 2018/19) und jeweils die Ausgaben für diese Integrationshilfe als verpflichtende Angaben. Gewünscht, aber nicht verpflichtend, waren Angaben zur Anzahl der gewährten Stunden an Integrationshilfe sowie differenzierte Informationen zum festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung des Integrationshilfefalls. Letztere Angaben waren optional, da die Erhebung dieser Informationen z.T. mit einem erheblichen Aufwand für die Jugend- und Sozialämter verbunden ist. Die Angaben für das Schuljahr 2018/19 sollten dann mit den Angaben aus dem ersten Evaluationszyklus verglichen werden.

---

<sup>4</sup> Für die Kreise und kreisfreien Städte werden Zahlen des Jugendamtes (zuständig für Integrationshilfe nach SGB VIII) und des Sozialamtes (zuständig für Integrationshilfe nach SGB IX) berichtet; dazu kommen Angaben kreisangehöriger Städte mit eigenem Jugendamt.

### **3.3.2.2 Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 2 InklusionsFörderG (neuer methodischer Ansatz)**

Da die in Kapitel 3.3.2.1 beschriebene Methode eine empirisch nicht belegte Korrelation zwischen Integrationshilfe und dem inklusionsbedingten Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal an Schulen unterstellt, soll im vierten Evaluationszyklus erstmals der Versuch unternommen werden, den Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal für die schulische Inklusion anhand der Berufsgruppen zu erheben, für welche der Einsatz der Mittel laut InklusionsFörderG vorgesehen ist (z.B. Sozialpädagog:innen, Sozialarbeiter:innen, Erzieher:innen). Diese Informationen sollten entsprechend dem Vorgehen beim Belastungsausgleich im Rahmen des Online-Fragebogens bei den Schulträgern und den Schulleitungen erfasst werden. Hierfür war vorgesehen, rückwirkend zwischen den Jahren 2013 bis 2020 für jedes Kalenderjahr die Stellenanteile bei den Schulträgern für nicht-lehrendes Personal an den Schulen zu erheben. Bei den Schulleitungen wurden Schuljahre abgefragt, weil davon auszugehen war, dass die Informationen eher auf Schuljahresebene vorlagen. Vom Schuljahr 2012/13 bis zum Schuljahr 2019/20 sollten also Angaben zu den Vollzeitäquivalenten (VZÄ)<sup>5</sup> der einzelnen Professionen an der Schule gemacht werden. Die Angaben sollten mindestens für die Jahre 2013, 2018 und 2019 gemacht werden (bzw. 2012/13, 2017/18 und 2018/19 seitens der Schulleitungen), damit sich der Aufwuchs seit Einführung der schulischen Inklusion ermitteln lässt. Zusätzlich sollten Daten der amtlichen Schulstatistik und Schulinformations- und Planungssystem (SchIPS) des MSB NRW herangezogen werden, um zu ermitteln, wie hoch die Stellenanteile des vom Land finanzierten nicht-lehrenden Personals in den jeweiligen Jahren waren. Die durch das Land finanzierten Stellenanteile sollten mit den Angaben der Schulleitungen und der Schulträger verrechnet werden, da nur die kommunalen Kosten zu berücksichtigen sind.

Im Fragebogen wurde die Abfrage so umgesetzt, dass die VZÄ für folgende Berufsgruppen abgefragt wurden: Sozialpädagog:innen, Sozialarbeiter:innen, Schulpsycholog:innen, Erzieher:innen, Stellenanteile in multiprofessionellen Teams für die Inklusion, Schulbegleiter:innen (auch: Integrationshelfer:innen; Inklusionshelfer:innen) differenziert nach systemischer Inklusionshilfe nach § 2 Absatz 2 InklusionsFörderG und Einzelfallhilfe nach § 35 a SGB VIII od. § 54 SGB XII, Pflegepersonal und ‚Andere‘. Außerdem wurden Stellenanteile für Sekretariate und Hausmeister:innen erhoben. Dies diente der Validierung der Angaben, um einschätzen zu können, ob tatsächlich VZÄ angegeben wurden. Die Schulleitungen wurden zudem ausdrücklich gebeten, alle Stellen unabhängig vom Kostenträger anzugeben, d.h. auch die Stellen aus dem Offenen Ganztage. In der Befragung wurde bewusst darauf verzichtet, nur Stellenanteile abzufragen, die für die Inklusion eingesetzt wer-

<sup>5</sup> Ein Vollzeitäquivalent ist definiert als die Anzahl der Arbeitsstunden pro Woche, geteilt durch die für die Berufsgruppe regulär vorgesehene Arbeitszeit bei Vollzeiterwerbstätigkeit. Arbeitet jemand also 20 Stunden bei 40 Stunden regulärer Arbeitszeit pro Woche, entspricht dies einem Vollzeitäquivalent von 0,5.

den. Dies wäre vermutlich nicht zu leisten, da nicht-lehrendes Personal nicht nur für die Unterstützung einer bestimmten Schüler:innengruppe eingesetzt wird, sondern in der Regel allen Schüler:innen zugutekommt. Durch differenziertere Abfragen hätte die Validität der Angaben, insbesondere der retrospektiven Abfragen, vermutlich gelitten. Daher sind in den angegebenen Stellenanteilen auch Beschäftigte enthalten, die beispielsweise die Integration von Zugewanderten unterstützen oder im Offenen Ganztags beschäftigt sind. Dies ist eine wichtige Information, wenn Landesprogramme für nicht-lehrendes Personal an den Schulen den Angaben gegenübergestellt werden.

### 3.3.3 Durchführung der Fragebogenerhebung

Der Fragebogen wurde ab dem Frühjahr 2020 in Abstimmung mit den KSVen und dem MSB NRW entwickelt. Als Grundlage zur Entwicklung des Fragebogens dienten die Daten der vergangenen Evaluationszyklen, die neben den Kosten auch Informationen zu den einzelnen Maßnahmen enthielten. Alle inklusionsbedingten Einzelmaßnahmen mit Kosten im mindestens vierstelligen Bereich wurden in den Fragebogen aufgenommen.

Anhand der Aufzüge soll im Folgenden beispielhaft illustriert werden, wie die Fragen für die Schulleitungen formuliert und aufgebaut waren. Für die Schulträgerversion wurde lediglich die Formulierung ‚an Ihrer Schule‘ angepasst und lautete entsprechend ‚an Schulen in Ihrer Trägerschaft‘:

**Wurden an Ihrer Schule zwischen dem 16.10.2013 und dem 31.12.2019 ein Aufzug oder mehrere Aufzüge inklusionsbedingt an- oder eingebaut?**

- Ja
- Nein

Wenn ja, wie viele Aufzüge wurden insgesamt gebaut *[hier Anzahl eintragen]*

Wenn es Ihnen nicht möglich ist eine Angabe zur Anzahl der gebauten Aufzüge zu machen, tragen Sie bitte eine -99 ein.

Wenn ja, wie viele Aufzüge wurden davon

angebaut *[hier Anzahl eintragen]*  
eingebaut *[hier Anzahl eintragen]*

Wenn es Ihnen nicht möglich ist eine Angabe zur Anzahl der ein- oder angebauten Aufzüge zu machen, tragen Sie bitte eine -99 ein.

Neben den in der Vergangenheit umgesetzten Maßnahmen wurde auch gefragt, ob weitere Maßnahmen derzeit in Umsetzung bzw. in Planung sind und/ oder ob deren Planung bereits abgeschlossen ist.

Der Fragebogen für die Schulträger enthielt zudem die Frage, *in welchem Umfang Finanzierungsanteile aus anderen Investitionsförderprogrammen (finanziert von EU, Bund, Land oder Landschaftsverbänden) in die Maßnahmen geflossen sind*, denn um diese Anteile mussten die entstandenen Gesamtkosten korrigiert werden. Außerdem wurden die Schulträger gebeten, Angaben zu den Schüler:innenfahrkosten der Schüler:innen mit SPU differenziert nach allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Förderschwerpunkten und Beförderungsarten (ÖPNV, Schüler:innenspezialverkehr, Kostenerstattung nach § 16 SchfkVO, Individualbeförderung) für das Schuljahr 2018/19 zu machen.

Nach der finalen Abstimmung des Fragenkatalogs wurden die Fragebögen für die Schulleitungen und die Schulträger seitens des Gutachterteams als Online-Fragebögen mit dem Programm LimeSurvey erstellt. In Kooperation mit dem MSB NRW und den KSVen wurden Ende Oktober 2020 alle Schulträger und alle Schulleitungen der öffentlichen Grundschulen und der öffentlichen allgemeinen Schulen mit Sekundarstufe I per E-Mail angeschrieben und um die Teilnahme an der Fragebogenerhebung gebeten. Dies umfasste für das Schuljahr 2020/21 insgesamt 4180 Schulen und 427 Schulträger. Die Schulträger wurden von den KSVen selbst informiert und angeschrieben. Die Korrespondenz mit den Kreisen übernahm das Gutachterteam. Die Schulleitungen wurden vom MSB NRW im Namen des Gutachterteams direkt angeschrieben, da das Ministerium Zugang zu einem dienstlichen E-Mail-Postfach der Schulen hat und nur so sichergestellt werden konnte, dass diese erreicht werden. Jede Schulleitung und jeder Schulträger erhielten einen Link zum Fragebogen und einen individuellen Zugangscode. Der Zugangscode ermöglichte die Speicherung des aktuellen Bearbeitungsstands des Fragebogens, sodass zu einem späteren Zeitpunkt mit der Bearbeitung fortgefahren werden konnte. Für Rückfragen an das Gutachterteam stand ein E-Mail-Postfach zur Verfügung. Für mögliche Rückfragen des Gutachterteams und zu Plausibilisierungszwecken sollten die Personen zu Beginn der Befragung ihre Kontaktinformationen angeben, die nach Abschluss der Datenaufbereitung und -plausibilisierung gelöscht wurden.

Die Beantwortung des Fragebogens war für beide Gruppen zwischen dem 1. November 2020 und dem 1. Februar 2021 möglich. Während der laufenden Erhebung wurden die Teilnahmeberechtigten wiederholt per E-Mail an die Teilnahme erinnert. Das Gutachterteam stand fortlaufend für Fragen zur Verfügung. Auf der Homepage des WIB wurde zudem ein FAQ-Blatt mit Antworten auf häufig gestellte Fragen veröffentlicht.

### **3.4 Datengrundlagen**

Im Folgenden wird die Datengrundlage zur Abschätzung der kommunalen Folgekosten für den Belastungsausgleich und die Inklusionspauschale beschrieben. Hierbei steht der Rücklauf des Online-Fragebogens bei den Schulträgern und Schulleitungen im Vordergrund.

### **3.4.1 Belastungsausgleich und Inklusionspauschale: Online-Fragebogen**

Zur Abschätzung der Kosten im Rahmen des Belastungsausgleichs werden verschiedene Datenquellen herangezogen. Die Informationen über die umgesetzten Maßnahmen und die Schülerfahrkosten werden mithilfe der Online-Befragung generiert. Die Daten der amtlichen Schulstatistik helfen Angaben zu plausibilisieren und eine Hochrechnung der entstandenen Kosten vorzunehmen. Eine Hochrechnung auf NRW war erforderlich, da nicht mit einem Rücklauf von 100% zu rechnen war. Die Kostenansätze für die Maßnahmen im Bereich der Sach- und Investitionsausgaben werden im Rahmen der Evaluation anhand verschiedener Quellen entwickelt und in Kapitel 3.4.1.3 beschrieben.

Die Daten zur Evaluation der Inklusionspauschale werden für die neue Methode ebenfalls im Rahmen der Fragebogenerhebung generiert. Hier wurden sowohl die Schulträger als auch die Schulleitungen nach den Stellenanteilen des nicht-lehrenden Personals an den Schulen in VZÄ gefragt. Bei der Befragung der Schulleitungen wurde nicht differenziert zwischen Stellen, die vom Land oder der Kommune finanziert wurden, weil davon auszugehen war, dass den Schulleitungen hierzu keine Informationen vorliegen. Um die vom Land finanzierten Stellen später in Abzug zu bringen, wurde das MSB NRW um weitere Informationen gebeten. Wie sich zeigte, enthielten weder die amtliche Schulstatistik noch das SchIPS des MSB NRW geeignete Informationen hierzu, weshalb Informationen aus den Haushaltsplänen 2012 bis 2019 des MSB NRW genutzt wurden. Diese geben das gesamte Volumen der verfügbaren Stellen für nicht-lehrendes Personal an Schulen in NRW an. Informationen zum Abruf der Stellen oder eine Aufteilung der Stellen auf Kommunen oder Schulen sind mit diesen Angaben nicht möglich. Die Datengrundlage erwies sich insgesamt als schwierig und es wäre für künftige Evaluationen wünschenswert, wenn sowohl die Kommunen als auch das Land NRW einzelschulische Informationen zu Umfang und Finanzierung nicht-lehrenden Personals machen könnten (siehe hierzu auch Kapitel 5.2).

#### **3.4.1.1 Rücklauf der Schulleitungs- und Schulträgerbefragung**

Insgesamt waren 4.180 Schulleitungen und 427 Schulträger in NRW zur Teilnahme am Online-Fragebogen berechtigt. Davon haben 2.968 Schulleitungen (71%) und 185 Schulträger (43,3%) den Fragebogen mindestens teilweise bearbeitet und abgesendet (siehe *Tabelle 3*). Insbesondere die Teilnahmequote der Schulleitungen ist als zufriedenstellend zu betrachten. Der Rücklauf von 43% bei der Schulträgerbefragung blieb hingegen hinter den Erwartungen zurück.

*Tabelle 3: Rücklauf der Online-Befragung seitens der Schulleitungen und Schulträger (in Korb I)*

	Schulleitungen	Schulträger
teilnahmeberechtigt	4.180	427*
Rücklauf absolut	2.968	185
<b>Rücklauf in Prozent</b>	<b>71,0</b>	<b>43,3</b>

\* lt. Daten des MSB NRW haben 427 Kommunen für das Schuljahr 2019/20 Mittel aus Korb I erhalten.

Anhand der Daten der amtlichen Schulstatistik wurde geprüft, ob der Rücklauf repräsentativ ist. Dies könnte dann nicht der Fall sein, wenn beispielsweise häufiger Schulen an der Befragung teilnehmen, die besonders viele oder besonders wenige Schüler:innen mit SPU unterrichten. Mit Blick auf die Hochrechnung ist dann die Berücksichtigung eines entsprechenden Gewichtungsfaktors nötig.

Bei der Untersuchung der Repräsentativität der Stichprobe wurde insbesondere auf den durchschnittlichen Anteil der Schüler:innen mit SPU und auf die Größe der Schule anhand der durchschnittlichen Gesamtzahl der Schüler:innen über den betrachteten Zeitraum geschaut. Auch für die Schulträger wurde analysiert, inwiefern die Teilnahme mit Blick auf die durchschnittliche Gesamtzahl der Schüler:innen pro Schulträger und den durchschnittlichen Anteil der Schüler:innen mit SPU repräsentativ ist.

Für die Schulleitungen zeigte sich, dass der durchschnittliche Anteil der Schüler:innen mit SPU an den Schulen, die an der Befragung teilgenommen haben, etwas höher ist als an den Schulen, die keinen Fragebogen ausgefüllt haben (3,75% vs. 3,41%). Der Mittelwertunterschied ist zwar auf dem 5%-Niveau signifikant, kann insgesamt aber als unbedeutend eingeschätzt werden (Effektstärkemaß nach Cohen:  $d = 0.03$ ). Mit Blick auf die Gesamtzahl der Schüler:innen pro Schule zeigte sich, dass im Mittel geringfügig kleinere Schulen eher an der Befragung teilgenommen haben. Im Durchschnitt weisen diese eine Gesamtschüler:innenzahl von 343 auf – im Gegensatz zu 360 Schüler:innen pro Schule in der Vergleichsgruppe, die den Online-Fragebogen nicht ausgefüllt haben ( $p < 0.05$ ), die Effektstärke ist jedoch klein ( $d = 0.08$ ).

Bei den Schulträgern zeigte sich, dass eher große Schulträger an der Befragung teilgenommen haben. Die durchschnittliche Zahl der Schüler:innen pro Schulträgeregebiet betrug bei den Schulträgern aus der Umfrage 4.304, wohingegen diese im Durchschnitt bei den Schulträgern, welche sich nicht an der Befragung beteiligt haben, nur 2.735 betrug ( $d = 0.23$ ). Eine ungewichtete Hochrechnung auf Basis dieser Daten kann das Ergebnis verzerren, z.B., wenn größere Schulträger systematisch anders in die Inklusion investieren als kleinere. Hinsichtlich des Anteils der Schüler:innen mit SPU an allen Schüler:innen pro Schulträgeregebiet zeigte sich, dass dieser Anteil bei den Schulen in der Umfrage im Durchschnitt etwas geringer ist (3,88 %) als in der Vergleichsgruppe, die nicht teilgenommen hat (4,02 %).

Der Unterschied ist ebenfalls klein, aber nicht unbedeutend ( $d = 0.22$ ). Insgesamt sind daher die Schulleitungsangaben zur Hochrechnung der umgesetzten Maßnahmen als geeigneter einzuschätzen. Eine Gewichtung der Daten wird dennoch für die Hochrechnung beider Datensätze (Schulleitungen und Schulträger) durchgeführt werden, um möglichen Verzerrungen vorzubeugen. Dazu werden die Antworten mit der Teilnahmewahrscheinlichkeit gewichtet (jeweils entweder auf Einzelschulebene für die Schulleitungen und auf Ebene des Schulträgergebiets für die Angaben der Schulträger).

Der Rücklauf der Daten zu den Schülerfahrkosten ist als deutlich zu gering einzuschätzen, um hier seriöse Hochrechnungen zur Abschätzung der inklusionsbedingten Kostenentwicklung vornehmen zu können. Nur 33 Schulträger (7 %) haben hierzu aussagekräftige Angaben gemacht. Zwar sollte der Versuch einer Hochrechnung vorgenommen werden. Allerdings ist allein mit Blick auf den selektiven Rücklauf nicht davon auszugehen, dass dies zu belastbaren Ergebnissen führt.

Betrachtet man die Datenlage für die Inklusionspauschale, zeigte sich, dass die Zahl der Schulleitungen und Schulträger, die Angaben zu den Stellenanteilen des nicht-lehrenden Personals gemacht haben, deutlich geringer ist als für Korb I (siehe *Tabelle 4*). Von den teilnahmeberechtigten Schulleitungen liegen von 50,8 % Angaben zum nicht-lehrenden Personal vor. Bei den Schulträgern reduziert sich dieser Anteil auf nur noch 32,8 %. Als Basis zur Hochrechnung der Stellen auf das Land NRW ist der Anteil der vorhandenen Angaben bei den Schulträgern als eher gering einzustufen. Auch hier sollen gewichtete Hochrechnungen für beide Datensätze erfolgen. Diese werden in Kapitel 4.1.1 beschrieben.

Hinsichtlich der Repräsentativität der vorhandenen Daten zeigte sich für die Angaben der Schulleitungen, dass die durchschnittliche Zahl der Schüler:innen mit SPU an den Schulen, die an dem Befragungsteil zur Inklusionspauschale teilgenommen haben, etwas höher ist als an den Schulen, die hier keine Angaben gemacht haben (3,87 % vs. 3,42 %). Der Mittelwertsunterschied ist zwar auf dem 5%-Niveau signifikant, kann insgesamt aber als unbedeutend eingeschätzt werden ( $d = 0.11$ ). Mit Blick auf die Gesamtzahl der Schüler:innen pro Schule zeigte sich, dass zwischen Schulen, die Angaben zur Inklusionspauschale gemacht haben und jenen, die hier keine Angaben gemacht haben, kein signifikanter Mittelwertsunterschied besteht.

*Tabelle 4: Rücklauf der Online-Befragung seitens der Schulleitungen und Schulträger (in Korb II)*

	Schulleitungen	Schulträger
Teilnahmeberechtigt	4.180	427*
Rücklauf absolut	2.123	139
<b>Rücklauf in Prozent</b>	<b>50,8</b>	<b>32,6</b>

\* lt. Daten des MSB NRW haben 427 Kommunen für das Schuljahr 2019/20 Mittel aus Korb I erhalten.

Für die Schulträger zeigt sich, dass die durchschnittliche Zahl der Schüler:innen pro Schulträgergebiet bei den Schulträgern größer ist, die den Fragebogenteil zur Inklusionspauschale ausgefüllt haben ( $\bar{x}$  4.486 vs.  $\bar{x}$  2.899 Schüler:innen pro Schulträger). Der Unterschied ist nur auf dem 10 %-Niveau signifikant, jedoch nicht unbedeutend ( $d = 0.23$ ). Hinsichtlich des Anteils der Schüler:innen mit SPU pro Schulträgergebiet zeigte sich, dass dieser Anteil bei den Schulen in der Umfrage etwas geringer ist (3,88 %) als in der Vergleichsgruppe, die nicht teilgenommen hat (4,00 %). Der Unterschied ist ebenfalls klein, aber nicht unbedeutend ( $d = 0.23$ ), sodass insgesamt die Schulleitungsangaben zur Ermittlung des entstandenen Mehrbedarfs an nicht-lehrendem Personal auch für die Berechnung der Inklusionspauschale als geeigneter einzuschätzen sind.

### **3.4.1.2 Datenaufbereitung**

#### *Korb I*

Bevor die Analysen durchgeführt werden konnten, mussten die Daten aufbereitet und bereinigt werden, da diese trotz standardisierter Fragen und Antwortmöglichkeiten zum Teil plausibilisiert werden mussten.

Die Teilnehmenden waren nach jeder Ja-Nein-Frage, z.B. ob ein Aufzug oder mehrere Aufzüge eingebaut wurden, aufgefordert, die exakte Zahl der eingebauten Aufzüge (an der Schule bzw. im Schulträgergebiet) anzugeben. Für den Fall, dass die Anzahl der umgesetzten Maßnahmen nicht genau beziffert werden konnte, hatten die Teilnehmer:innen bei jeder Antwort die Möglichkeit, eine -99 in das Feld einzutragen. Alle weiteren Werte, die nicht zu plausibilisieren waren, wurden so behandelt, als wäre hierzu keine Angabe möglich gewesen. In diesen Fällen wurden die Werte auf den Durchschnitt aller teilnehmenden Schulen bzw. Träger gesetzt.

Bei der Aufbereitung der Daten von den Schulleitungen war es zudem erforderlich, unplausible Werte (Ausreißer) anhand der Fragebogendaten und der amtlichen Schulstatistik zu überprüfen. Werte, die schließlich eindeutig als Ausreißer identifiziert werden konnten, wurden auf *keine Angabe* gesetzt. Hier wurde schließlich der Mittelwert der Beobachtungen für die Hochrechnung der Kosten angesetzt. Bei kostenintensiven Maßnahmen hat das Gut-

achterteam zur Plausibilisierung der Werte Nachfragen per E-Mail gestellt. Diese Maßnahmen und Korrekturen waren bei den Antworten der Schulträger nicht erforderlich.

#### *Korb II*

Die Angaben der Schulträger zum nicht-lehrenden Personal mussten im Rahmen der Plausibilitätsprüfung nur geringfügig korrigiert werden. Werte, die nicht zu plausibilisieren waren, wurden auf *keine Angabe* gesetzt.

Die Aufbereitung der Schulleitungsdaten erforderte umfangreichere Korrekturen, da vereinzelt Inkonsistenzen in den Daten festzustellen waren. Wie zuvor bei den Schulträgern sind negative Werte auf *keine Angabe* gesetzt worden. Darüber hinaus wurden wiederholt Stunden oder Prozentstellen anstatt der abgefragten VZÄ angegeben. Sofern Inkonsistenzen zwischen Stunden, Prozentstellen und VZÄ innerhalb einer Schule aufgetreten sind, sind diese auf *keine Angabe* korrigiert worden. Alle offensichtlichen Prozentangaben (z.B. 100; 90; 80, 75) und Stundenangaben (z.B. 39,5; 19,75) wurden in VZÄ umgerechnet.

Sofern die Stellen für das Sekretariat und Hausmeister:innen plausibel angegeben wurden, die Angaben für anderes Personal jedoch fehlten, wurden diese Angaben als *nicht vorhanden (=0)* gewertet.

#### **3.4.1.3 Entwicklung der Kostenansätze**

Zur Entwicklung der pauschalierten Kostenansätze für die zu Korb I abgefragten Maßnahmen im Bereich der inklusionsbedingten Investitionen und Baumaßnahmen wurden verschiedene Quellen herangezogen. Als Primärquellen dienten der Sonderband zu barrierefreiem Bauen und der Sonderband Schulen des Baukosteninformationszentrums (BKI, 2017a und BKI, 2017b) der deutschen Architektenkammer. Sofern hier plausible Durchschnittskosten zur Verfügung standen, wurden diese gewählt. Da dies nicht für alle Maßnahmen der Fall war, wurden die Daten der ersten drei Evaluationszyklen herangezogen. Hier wurden für die sieben Auswahlkommunen zwischen 2014 und 2017 alle inklusionsbedingt durchgeführten Maßnahmen inklusive der Kosten erhoben, sodass für viele Maßnahmen eine solide Datenbasis bestand, um durchschnittliche Kostenansätze daraus zu generieren. Aufgrund der starken Streuung einzelner Kosten pro Maßnahme wurde hier der Median angesetzt.

Wenn die Informationen für einzelne Posten auch auf Basis der Evaluationsdaten zum Teil als zu wenig belastbar einzustufen waren, wurden die Preise für einzelne Maßnahmen zusätzlich durch E-Mail-Rückfragen bei den Schulträgern der Online-Befragung ermittelt. Beispielsweise wurden die Kosten für den Einbau der Sanitärmaßnahmen bei allen Teilnehmer:innen der Online-Erhebung erfragt, die hier angegeben hatten, dass sie mindestens eine solche Maßnahme durchgeführt hatten. Ein großer Teil der Schulträger konnte die Kos-

ten für die einzelnen Maßnahmen beziffern, sodass der Mittelwert der Angaben angesetzt wurde. Da es sich bei den Kostenansätzen nicht um exakte Preise, sondern um Durchschnittskosten handelt, sind die finalen pauschalisierten Preise über die Quellen gemittelt und abschließend auf pauschalisierte Werte gerundet. Die schließlich gewählten Kostenansätze wurden mit den Vertretern der Landesministerien und der KSVen diskutiert und sind der Ergebnistabelle zu den Inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben zu entnehmen (siehe Kapitel 4.1.1).

#### **3.4.1.4 Kostenansätze nicht-lehrendes Personal**

Die Kostenansätze für das nicht-lehrende Personal orientieren sich an den Haushaltsplänen des MSB NRW für die Jahre 2012 bis 2019. Hier wird für nicht-lehrendes Personal, unabhängig davon, ob es sich z.B. um Sozialpädagog:innen, Sozialarbeiter:innen oder Erzieher:innen handelt, entsprechend des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst der Länder die Entgeltgruppe E 10 angesetzt. Das MSB NRW legte in den Planungen für die Neuausrichtung der Inklusion 60.000 Euro pro Jahr und Stelle zugrunde. In Absprache mit dem MSB NRW und den KSVen soll dieser Durchschnittsbetrag daher als Kalkulationsgrundlage für die entsprechenden Jahre angesetzt werden.

### **3.4.2 Inklusionspauschale: Herkömmliches Verfahren**

Im Rahmen der Evaluation des InklusionsFörderG werden die kommunalen Aufwendungen untersucht, die aufgrund individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX (ehem. § 54 SGB XII) entstehen. Jugendämter sind zuständig für Integrationshilfe nach SGB VIII, Sozialämter sind zuständig für Integrationshilfe nach SGB IX. Für den vierten Evaluationszyklus wurde durch das WIB – mit Unterstützung des MSB NRW und der KSVen – erneut eine Vollerhebung bei den Jugend- und Sozialämtern in den Kreisen und kreisfreien Städten von NRW sowie in den kreisangehörigen Städten, die ein eigenes Jugendamt haben, durchgeführt (vgl. auch Kapitel 3.3.2).

Ziel der Abfrage war zum einen die Ermittlung der Anzahl der Schüler:innen mit SPU, die im Schuljahr 2018/19 in allgemeinbildenden Schulen und in Förderschulen unterrichtet werden und Integrationshilfe erhalten. Zum anderen sind die im Zusammenhang mit Integrationshilfe entstandenen Ausgaben je Fall erfragt worden. Die Ergebnisse der Städte und Gemeinden, die sich an der Abfrage beteiligt haben, wurden bis Anfang März 2021 an das Gutachterteam übermittelt.

Bei der Auswertung der aktuell erhobenen Daten konnte zur Einschätzung der Entwicklung auf die Ergebnisse der früheren Online-Umfrage zurückgegriffen werden – diese wurde für die Erstellung des ersten Evaluationsberichts Anfang 2015 unter Bezug auf das Schuljahr 2013/14 durchgeführt. Hierdurch ist es möglich zu untersuchen, ob sich in der Zeit vom Schuljahr 2013/14 bis zum Schuljahr 2018/19 die Aufwendungen für die Integrationshil-

fe an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu denen an Förderschulen im Zeitverlauf überproportional entwickelt haben und welche zusätzlichen Ausgaben damit gegebenenfalls verbunden sind. Im vierten Evaluationszyklus haben sich drei Viertel aller Jugend- und mehr als 90% aller Sozialämter in NRW beteiligt (siehe *Tabelle 5*).

*Tabelle 5: Rücklauf der Befragung zur Inklusionshilfe bei den Trägern der Jugend- und Sozialhilfe (Korb II)*

	Jugendämter	Sozialämter
teilnahmeberechtigt	186	53
Rücklauf absolut	141	48
<b>Rücklauf in Prozent</b>	<b>75,8</b>	<b>90,6</b>

*Anmerkungen: Für insgesamt 131 Ämter liegen Informationen im Zeitverlauf vor.*

## 4 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchungen des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale werden zusammengefasst und es erfolgt eine Abschätzung der Ausgaben für NRW für den Zeitraum seit 2013 bis 2019. Zudem wird auf Basis der Fragebogen-Daten abgeschätzt, welche zukünftigen Kosten im Rahmen des Belastungsausgleichs noch zu erwarten sind. Zusätzlich werden die Ergebnisse der Evaluation der Inklusionspauschale nach dem alten Verfahren für das Schuljahr 2018/19 dargestellt.

### 4.1 Online-Fragebogen: Untersuchung des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale

Die folgende Darstellung fasst zunächst die Ergebnisse zu den inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben auf Basis des Online-Fragebogens für die Jahre 2013 bis 2019 zusammen (siehe Kapitel 4.1.1). Hierfür werden die gewichteten Hochrechnungen sowohl auf Basis der Schulleitungs- als auch der Schulträgerdaten berichtet.

In Unterkapitel 4.1.2 werden die Ergebnisse für die Inklusionspauschale nach dem neuen Verfahren, d.h. auf Basis des Online-Fragebogens, inklusive der Hochrechnungen für das Land NRW dargestellt.

#### 4.1.1 Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben 2013 bis 2019

Die inklusionsbedingten Maßnahmen im Bereich der Sachausgaben und Investitionen wurden von den Schulleitungen für den Zeitraum 16.10.2013 bis 31.12.2019 abgefragt. Anhand der Kostenansätze (siehe Kapitel 3.4.1.3) wurden die Ausgaben für die entsprechenden Maßnahmen berechnet und auf das Land NRW hochgerechnet.

In *Tabelle 6* sind die Ergebnisse der in dem Zeitraum insgesamt durchgeführten Maßnahmen differenziert nach Berechnungen auf Basis der Schulleitungs- und Schulträgerangaben dargestellt. Zunächst sind in der Tabelle die einzelnen Maßnahmen und die entsprechenden Kostenansätze pro Maßnahme aufgelistet. Die in *Tabelle 6* angegebene Zahl der umgesetzten Maßnahmen (*Summe Maßnahmen NRW*) wurde bereits anhand der Zahl der Schüler:innen mit SPU an den Schulen bzw. anhand der Zahl der Schüler:innen mit SPU auf dem Schulträgergebiet für NRW hochgerechnet. Um eventuelle Unterschiede zwischen antwortenden Schulleitungen und Trägern im Vergleich zu nicht-antwortenden Schulleitungen und Trägern zu berücksichtigen, wurde mit der Teilnahmewahrscheinlichkeit anhand von folgenden Einflussfaktoren gewichtet (jeweils entweder auf Einzelschulebene für die Schulleitungen bzw. auf der Ebene des Schulträgergebiets für die Angaben der Schulträger): Gesamtschüler:innenzahl, Zahl der Schüler:innen mit SPU, Arbeitslosenquote auf Ebene der Gemeinde, Schulform bzw. bei den Schulträgern die Anzahl aller Schulen und differenziert nach Schulform. Die sich daraus ergebende *Summe Maßnahmen NRW* wurde für jede Maßnahme mit den Kostenansätzen multipliziert, um die Gesamtkosten abzuschätzen. Diese wurden schließlich um den Anteil der Kosten, die aus anderen Investitionsförderprogrammen finanziert wurden, entsprechend der gemittelten Schulträgerangaben korrigiert (*Finanzierungskorrektur*), sodass sich die Kosten pro Maßnahme (*Kosten NRW*) ergeben.

Die Gesamtkosten aller Maßnahmen wurden schließlich addiert und um eine Pauschale von 10% ergänzt, die andere inklusionsbedingte Kosten enthält, die im Fragebogen nicht erfasst wurden (Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten der Räumlichkeiten sowie laufende Sachausgaben und Sachinvestitionen, z.B. Bücher, Tablets, spezielle Software, pädagogisches Material oder auch kleinere Möbelstücke).

Auf Basis der Schulträgerangaben ergeben sich inklusive der 10%-Pauschale Gesamtkosten von ca. 67,6 Mio. Euro für den Zeitraum 2013 bis 2019. Zieht man die Daten der Schulleitungen heran, liegen die über den ganzen Zeitraum entstandenen Kosten mit rund 94,5 Mio. Euro deutlich darüber. Der Grund hierfür liegt im Wesentlichen darin, dass die Schulleitungen häufiger als die Schulträger die kostenintensiveren Baumaßnahmen angeben haben. Beispielsweise beim Einbau von Aufzügen, dem Ein- und Umbau von Sanitäreinrichtungen sowie dem An- und Umbau von Räumen lassen sich deutliche Unterschiede ausmachen, die sich in den Kosten niederschlagen.

Tabelle 6: Korb I – Hochrechnung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionskosten (2013-2019)

Kostenart	Kosten/ Maßnahme in Euro	Finanzierungs-korrektur*	Schulleitungen		Schulträger	
			Summe Maß-nahmen NRW	Kosten NRW in Euro	Summe Maß-nahmen NRW	Kosten NRW in Euro
<b>Allgemeine Baumaßnahmen</b>						
Aufzug Anbau	55.000	15,3 %	85	3.958.556	73	3.399.701
Aufzug Einbau	60.000	15,3 %	313	15.901.965	181	9.195.705
Rampe An- und Einbau	7.000	16,2 %	666	3.908.061	419	2.458.675
Räume Anbau	65.000	12,6 %	244	13.864.284	154	8.750.409
Räume Umbau	10.000	12,6 %	1441	12.596.742	969	8.470.675
Container: Kosten pro Container (3,5 Jahre)	75.000	0,0 %	23	1.725.000	44	3.300.000
Sanitär Einbau	20.000	12,3 %	440	7.720.412	114	2.000.289
Sanitär Umbau	10.000	12,3 %	547	4.798.938	365	3.202.217
<b>Akustikmaßnahmen</b>						
Akustik gesamt (ohne Fenster)		20,6 %	4714	16.486.901	4443	15.755.534
Schallschutzfenster**	13.000	20,6 %	302	110.674	89	32.616
<b>Weitere Maßnahmen</b>						
Schulhof Erhöhung	75.000	0,0 %	24	1.800.000	16	1.200.000
Barrierefreie Bushaltestelle	25.000	67,1 %	47	386.810	150	1.234.500
Treppenlift	15.000	26,5 %	75	827.206	71	783.088
Weitere (Bau-)Maßnahmen gesamt	1.500-5.000	23,5 %	858	1.832.791	765	1.670.250
<b>Gesamtkosten</b>				<b>85.918.342</b>		<b>61.453.659</b>
<b>Gesamtkosten + 10 % Pauschale</b>				<b>94.510.176</b>		<b>67.599.024</b>

\* Hierbei handelt es sich um den durchschnittlichen Anteil der Kosten, die aus anderen Investitionsförderprogrammen finanziert wurden (finanziert von EU, Bund, Land oder Landschaftsverbänden).

\*\* Anteilig für Schüler:innen mit SPU.

In *Tabelle 7* sind schließlich die Ergebnisse der Abfrage zu den geplanten und in Umsetzung befindlichen Maßnahmen zusammengefasst. Diese umfassen verschiedene Maßnahmen, insbesondere größere Baumaßnahmen, und werden hier nur in Summe für das Land NRW dargestellt. Die Kosten wurden ebenfalls für NRW gewichtet hochgerechnet. Die Zahlen geben Hinweise darauf, wie hoch die in den nächsten Jahren noch zu erwartenden und bereits in Planung oder Umsetzung befindlichen inklusionsbedingten Kosten in Korb I ausfallen werden. In der Summe belaufen sich die entstandenen (*Tabelle 6*) und geplanten Ausgaben (*Tabelle 7*) in Korb I seit 2013 damit auf etwa 153 Mio. Euro (Angaben der Schulleitungen).

*Tabelle 7: Korb I – Hochrechnung der Kosten für Maßnahmen in Planung und Umsetzung ab dem Jahr 2020*

	Schulleitungen Kosten NRW in Euro	Schulträger Kosten NRW in Euro
<b>Maßnahme in Planung (2020+)</b>		
Gesamtkosten	24.682.102	26.303.459
Gesamtkosten + 10% Pauschale	<b>27.150.312</b>	<b>28.933.805</b>
<b>Planung abgeschlossen (2020+)</b>		
Gesamtkosten	12.961.188	9.051.358
Gesamtkosten + 10% Pauschale	<b>14.257.307</b>	<b>9.956.494</b>
<b>In Umsetzung (2020+)</b>		
Gesamtkosten	15.431.541	10.262.017
Gesamtkosten + 10% Pauschale	<b>16.974.695</b>	<b>11.288.219</b>
<b>Summe inkl. 10% Pauschale</b>	<b>58.382.314</b>	<b>50.178.518</b>

Wie bereits erläutert, ist eine belastbare Hochrechnung der Schülerfahrkosten aufgrund der schlechten Datenbasis nicht möglich.

#### 4.1.2 Untersuchung der Inklusionspauschale

Die inklusionsbedingt entstandenen Mehrkosten im Bereich des nicht-lehrenden Personals wurden von den Schulleitungen und den Schulträgern für die Schuljahre 2012/13 bis 2019/20 abgefragt, wobei entsprechend des Ansatzes nach § 2 Absatz 6 InklusionsFörderG das Jahr 2018/19 als Referenz gelten soll (siehe *Tabelle 8*). Anhand des Kostenansatzes (siehe Kapitel 3.4.1.4) für das nicht-lehrende Personal wurde berechnet, wie hoch die Mehrkosten in diesem Bereich seit der Einführung der schulischen Inklusion ausgefallen sind. Für die Abschätzung des Stellenzuwachses wurde das Schuljahr 2012/13 als Referenzjahr herangezogen, da davon ausgegangen werden konnte, hier tatsächlich den Zustand vor Einführung der schulischen Inklusion zu erfassen. Zum Schuljahr 2013/14 – als bereits klar war, dass das InklusionsFörderG in Kraft treten würde – hatten die Schulträger ggf. bereits zusätzliches

Personal eingesetzt. Darüber hinaus zeigten die Daten, dass für dieses Schuljahr deutlich mehr Angaben gemacht wurden als für das Jahr 2013/14 und eine Hochrechnung des Stellenzuwachses so belastbarer ist.

Wenn keine Angaben gemacht werden konnten, waren die Teilnehmer:innen aufgefordert, anstatt der VZÄ eine -99 einzutragen. Fehlende Werte wurden auf 0 gesetzt, wenn die Eingabemaske plausible Werte für andere Professionen und/ oder Jahre aufwies. Im Fragebogen wurden die Teilnehmer:innen gebeten, Angaben vor allem zu den ersten und den letzten Jahren der Erhebung zu machen, aber wenn möglich auch zu den dazwischen liegenden Jahren. Für die Hochrechnung wurden die Angaben der Vor- oder Folgejahre berücksichtigt, wenn die Angaben für die Jahre 2012/13 und 2018/19 fehlten.

Die Hochrechnung wurde analog zum Vorgehen bei Korb I durchgeführt, d.h. die Angaben zu den VZÄ der Schulleitungen und Schulträger wurden gewichtet für NRW hochgerechnet.

In *Tabelle 8* sind die Ergebnisse differenziert nach Schulleitungs- und Schulträgerdaten dargestellt. Für die Schuljahre 2012/13 und 2018/19 (Schulleitungen) bzw. 2013 und 2019 (Schulträger) sind jeweils die gewichtet hochgerechneten VZÄ differenziert nach den verschiedenen Professionen aufgeführt.

Die Hochrechnungen zeigen, dass die Schulleitungen im Schuljahr 2012/13 an ihren Schulen rund 2.278 VZÄ im Bereich der Sozialpädagogik/ Sozialarbeit besetzt hatten. Diese Zahl ist bis zum Schuljahr 2018/19 um 1.748 VZÄ gestiegen, d.h. dass die Schulen mit 4.026 VZÄ der Sozialpädagog:innen/ Sozialarbeiter:innen ausgestattet waren. Über alle Professionen hinweg ergibt sich für die Schulleitungen ein Zuwachs von 3.790 VZÄ-Stellen (Anstieg um 71%).

Zieht man hingegen die Angaben der Schulträger heran, ergibt sich ein deutlich geringerer Gesamtzuwachs von 1.313 VZÄ über alle Professionen hinweg (von 2.364 auf 3.677 Vollzeitäquivalenzstellen; dies entspricht einem Zuwachs um 56%). Insbesondere für Sozialpädagog:innen/ Sozialarbeiter:innen und Erzieher:innen ist eine deutliche Diskrepanz in den Angaben erkennbar. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Schulleitungen auch das Personal des Offenen Ganztags mit angegeben haben. Da die Angebote des Offenen Ganztags zum Teil in privater Trägerschaft sind, die zwar von den Kommunen (und Mitteln vom Land) finanziert werden, haben die Schulträger dennoch nicht unbedingt Informationen darüber, in welchem Umfang an den Schulen Stellen besetzt sind.

Da im Rahmen von Korb II die den Kommunen inklusionsbedingt entstandenen Mehrkosten für nicht-lehrendes Personal zu ermitteln waren, sollte der Stellenzuwachs zunächst mit den in dem Zeitraum vom Land zur Verfügung gestellten Mitteln für nicht-lehrendes Personal abgeglichen werden. Da weder auf Ebene der Kommune noch der Schule Informationen zu den finanzierten Stellen vorliegen, wurden Informationen zum Stellen-

budget für nicht-lehrendes Personal an Schulen aus den Haushaltsplänen des Landes NRW 2012-2019 herangezogen (siehe *Tabelle 9*). Hier zeigt sich, dass das Land NRW für das Schuljahr 2012/13 ein Budget im Umfang von 1.086 VZÄ für nicht-lehrendes Personal zur Verfügung gestellt hat, das bis zum Schuljahr 2018/19 auf 3.310 Stellen angestiegen ist. Dies entspricht einem Stellenzuwachs von 2.224 VZÄ.

*Tabelle 8: Korb II – Hochrechnung des Stellenzuwachses im Bereich des nicht-lehrenden Personals auf Basis der Schulleitungs- und Schulträgerdaten für die Schuljahre von 2012/13 bis 2019/20*

	Schulleitungen			Schulträger		
	VZÄ Gesamt NRW		Stellenzuwachs in VZÄ insgesamt	VZÄ Gesamt NRW		Stellenzuwachs in VZÄ insgesamt
	2012/13	2018/19		2013	2019	
<b>Gesamt</b>	<b>5.323</b>	<b>9.114</b>	<b>3.790</b>	<b>2.364</b>	<b>3.677</b>	<b>1.313</b>
<b>davon:</b>						
Sozialpädagog:innen/ Sozialarbeiter:innen	<b>2.278</b>	<b>4.026</b>	<b>1.748</b>	<b>727</b>	<b>1.318</b>	<b>592</b>
Erzieher:innen	<b>2.537</b>	<b>3.172</b>	<b>634</b>	<b>1.007</b>	<b>1.223</b>	<b>216</b>
multiprofessionelle Teams	<b>25</b>	<b>661</b>	<b>636</b>	<b>69</b>	<b>271</b>	<b>202</b>
systemische Inklusionshilfe	<b>97</b>	<b>568</b>	<b>471</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>38</b>
Andere	<b>386</b>	<b>687</b>	<b>301</b>	<b>561</b>	<b>827</b>	<b>266</b>

Anmerkung: VZÄ = Vollzeitäquivalente. „Andere“ umfasst neben Schulpsycholog:innen und Pflegepersonal auch die Kategorie „Sonstige“. Personal im Sekretariat, Hausmeister:innen und Einzelfallhilfe sind in der Gesamtsumme nicht erfasst.

*Tabelle 9: Landesfinanziertes Stellenbudget in VZÄ NRW 2012-2019 (Quelle: Haushaltspläne 2012-2019 Land NRW)*

	2012	2019	Stellenzuwachs in VZÄ insgesamt
<b>Landesfinanzierte Stellen (VZÄ) für nicht-lehrendes Personal</b>	<b>1.086</b>	<b>3.310</b>	<b>2.224</b>
a) + Korb II	<b>1.086</b>	<b>3.977</b>	<b>2.891</b>
b) + Korb II + vollständiger Abruf von Ganztagsmitteln	<b>8.321</b>	<b>15.968</b>	<b>7.647</b>
c) + Korb II + hälftiger Abruf von Ganztagsmitteln	<b>4.703</b>	<b>9.972</b>	<b>5.269</b>
d) + Korb II + vollständiger Abruf von Ganztagsmittel ohne Kapitalisierung der Stellen	<b>7.218</b>	<b>14.443</b>	<b>7.225</b>

Zusätzlich zu diesem grundständigen Stellenbudget wurden ab dem Schuljahr 2014/15 aufgrund der schulischen Inklusion Mittel für den Korb II zur Verfügung gestellt. Rechnet man diese Mittel hinzu (umgerechnet entspricht dies im Schuljahr 2018/19 einem Budget von 667 VZÄ-Stellen), würde der Stellenzuwachs 2.891 VZÄ seit 2012/13 betragen (vgl. *Tabelle 9 a*). Berücksichtigt man darüber hinaus zusätzlich das maximal verfügbare Stellenbudget für den Offenen Ganztags, das in den Daten der Schulleitungen enthalten ist, steht zum Schuljahr 2012/13 ein landesfinanziertes Stellenbudget von 8.321 VZÄ zur Verfügung (vgl. *Tabelle 9 b*). Aufgrund des Ausbaus des Offenen Ganztags hat das Land bis zum Schuljahr 2018/19 noch einmal knapp 5.000 weitere VZÄ für nicht-lehrendes Personal zur Verfügung gestellt. Würde man dieses Budget vollumfänglich berücksichtigen, ergibt sich ein Stellenzuwachs von 7.647 VZÄ. Selbst wenn man den Stellenzuwachs und die von den Kommunen ggf. abgerufenen Mittel konservativ schätzt, d.h. den Abruf der Mittel hälftig ansetzt, würde der Stellenzuwachs 5.269 VZÄ (vgl. *Tabelle 9 c*) betragen und damit immer noch deutlich über den hochgerechneten Schulleiterangaben liegen.

## **4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InklusionsFörderG**

In diesem alternativen und in früheren Evaluationszyklen verfolgten Ansatz soll bei der Untersuchung der Inklusionspauschale die Differenz in den Ausgaben für Integrationshilfe für Schüler:innen an Förderschulen und von Schüler:innen an allgemeinbildenden Schulen als „Zunahme durch Inklusion“ verstanden werden. Die vom WIB mit Unterstützung des MSB NRW und den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführte Umfrage und ihre Auswertung soll Klarheit darüber schaffen, ob sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln (vgl. hierzu auch die Kapitel 3.1.2 und 3.3.2). Die folgende Darstellung stützt sich auf die erfolgten Rückmeldungen aus den Jugend- und Sozialämtern (vgl. Kapitel 3.4.2) und schließt mit einer Abschätzung der Kosten auf Landesebene.

### **4.2.1 Zur Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für individuelle Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX**

Im Rahmen der Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion werden auch die kommunalen Aufwendungen untersucht, die aufgrund individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX (ehem. § 54 SGB XII) entstehen. Für die nachfolgenden Analysen werden Daten ausgewertet, die im Rahmen von zwei Befragungen erhoben wurden: Eine Online-Befragung wurde für das Schuljahr 2013/14 (im Rahmen der Vorbereitung des ‚Ersten Berichts zur Evaluation des Gesetzes zur Förde-

rung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW') durchgeführt, welche im Rahmen einer weiteren Befragung für das Schuljahr 2018/19 wiederholt wurde.

Mit der Online-Befragung zum Schuljahr 2013/14 liegen Daten für das letzte Schuljahr vor Inkrafttreten des Inklusions-Fördergesetzes vor. Die Befragung zum Schuljahr 2018/19 stellt aktuellere Daten bereit. Durch einen Vergleich der beiden Erhebungen kann die Entwicklung der Integrationshilfefälle und der hiermit verbundenen (Mehr-)Ausgaben nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beschrieben werden.

Zur Untersuchung der Entwicklung der Anzahl der Integrationshilfefälle sowie der Ausgaben für Integrationshilfe wurden die Antworten derjenigen Sozial- und Jugendämter ausgewertet, für die in beiden Schuljahren Daten vorliegen. Im Rahmen der Online-Befragung für das Schuljahr 2013/14 wurden für 162 Ämter verwertbare Daten geliefert. In der Befragung für das Schuljahr 2018/19 wurde ein Rücklauf aus 188 Ämtern erreicht. Für beide Schuljahre liegen für insgesamt 131 Sozial- und Jugendämter in NRW vergleichbare Daten vor.

Basierend auf diesen Daten wird in einem ersten Schritt die Entwicklung der Inanspruchnahme von Integrationshilfe zwischen 2013/14 (dem letzten Schuljahr vor Inkrafttreten des Inklusions-Fördergesetzes) und 2018/19 ermittelt (Kap. 4.2.2). In einem zweiten Schritt werden die in diesem Zusammenhang entstandenen (Mehr-)Aufwendungen für Integrationshilfe seit Einführung der Inklusion zum Schuljahr 2014/15 dargestellt (Kap. 4.2.3). In einem dritten Schritt wird geprüft, ob und inwieweit die Entwicklung der Anzahl der Integrationshilfefälle und der hiermit verbundenen (Mehr-)Ausgaben in den 131 Ämtern auf alle 239 Sozial- und Jugendämter des Landes hochgerechnet werden kann (Kap. 4.2.4). In einem vierten Schritt erfolgt schließlich eine Abschätzung der in NRW insgesamt im Verlauf der Jahre zwischen 2013/14 und 2018/19 entstandenen Entwicklung der Personalausgaben für die Integrationshilfe (Kap. 4.2.5). Die Hochrechnungsergebnisse werden zudem knapp kommentiert.

#### **4.2.2 Die Ermittlung der Zahl der Schüler:innen, die zwischen den Schuljahren 2013/14 und 2018/19 zusätzlich Integrationshilfe in Anspruch genommen haben**

Zur Bestimmung der Anzahl der Schüler:innen, die im Schuljahr 2018/19 im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 zusätzlich Integrationshilfe in Anspruch genommen haben, werden die Abfrageergebnisse von 131 Sozial- und Jugendämtern gegenübergestellt, die an beiden Befragungen teilgenommen und verwertbare Informationen geliefert haben. Auf diese Weise lässt sich für die einbezogenen Ämter der Zuwachs der Schüler:innen mit Integrationshilfe vom Schuljahr 2013/14 zum Schuljahr 2018/19 absolut und prozentual ermitteln. Dies geschieht differenziert für die Gruppe der Schüler:innen mit Integrationshilfe, die eine allgemeinbildende Schule besuchen, sowie für diejenigen, die in einer Förderschule unterrichtet

werden. Die dabei für das Jahr 2013/14 berichteten Zahlen weichen von denen des ‚Dritten Berichts zur Evaluation‘ ab, da für den hier vorgelegten Bericht nur solche Ämter für das Schuljahre 2013/14 einbezogen werden konnten, für die auch die Rückmeldungen von 2018/19 vorliegen.

Die Ergebnisse für die Gruppen der Schüler:innen in allgemeinbildenden Schulen und der Schüler:innen in Förderschulen sind in *Tabelle 10* dargestellt. Zunächst zeigt sich, dass die Anzahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe insgesamt um 92,9% steigt (von 7.448 auf 14.374). Bei den Schüler:innen mit Integrationshilfe ist die Anzahl derer, die eine allgemeinbildende Schule besuchen, von 4.092 auf 8.673 um 111,9% angestiegen, während die Zahl derer, die eine Förderschule besuchen, im gleichen Zeitraum von 3.356 auf 5.701 angewachsen ist, was einen Anstieg um 69,9% darstellt. Insbesondere der Anstieg der Integrationshilfen an den Förderschulen ist im Vergleich zu den Befunden des ‚Dritten Berichts zur Evaluation‘ deutlich stärker ausgefallen.

**Tabelle 10: Berechnung der Mehrausgaben\* für Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen in NRW (2018/19 gegenüber 2013/14 – Basis 131 Ämter, für die aus beiden Schuljahren Daten vorliegen)**

Entwicklung der Zahl der Schüler:innen mit SPU	Schuljahr	absolut			Zunahme in % (Referenzjahr 2013/14)		
		in allgemeinbil- denden Schulen	in Förder- schulen	insgesamt	in allgemeinbil- denden Schulen	in Förder- schulen	insgesamt
Anzahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe (beobachtet)	2013/14	4.092	3.356	7.448	-	-	
	2018/19	8.673	5.701	14.374	111,9	69,9	92,9
Anzahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe – prognostiziert unter der Annahme der prozentualen Erhöhung wie an den Förderschulen	2018/19	6.945	5.701				
Differenz zwischen der beobachteten und der prognostizierten Veränderung basierend auf dem Zuwachs bei den Förderschulen	2018/19	1.728	0				
Ausgaben je Integrationshilfe in allgemeinbildenden Schulen in Euro	2018/19	17.954					
Anzahl der Ämter mit vollständigen Angaben in 2013/14 und 2018/19**		131					
Mehrausgaben 2018/19 gegenüber 2013/14 in Euro (bei dem Ausgabenniveau von 2018/19)		<b>31.023.245</b>					
Mehrausgaben je Amt mit vollständigen Angaben in 2013/14 und 2018/19		<b>236.819</b>					
Gewichtungsfaktor***		0,8556					
erwarteter Ausgabenzuwachs je zusätzlich einbezogenes Amt****		202.622					
Anzahl der Ämter insgesamt	2018/19	239					
Anzahl der zusätzlich zu berücksichtigenden Ämter		108					
Höhe der Mehrausgaben für die zusätzlichen Ämter		<b>21.883.181</b>					
auf NRW hochgerechnete Mehrausgaben in Euro	2018/19	<b>52.906.427</b>					

\* Hochrechnung auf der Basis des Ausgabenzuwachses für jedes zusätzliche Sozial- oder Jugendamt.

\*\* Es wurden nur Sozial- bzw. Jugendämter einbezogen, für die vollständige Angaben zur Anzahl der Schüler:innen und der Ausgaben vorliegen.

\*\*\* Der Faktor berücksichtigt, dass unter den Ämtern, für die in beiden Schuljahren Antworten vorliegen, diejenigen Ämter überproportional vertreten sind, die überdurchschnittlich viele Schüler:innen mit Integrationshilfe aufweisen (zur Berechnung des Faktors vgl. Tabelle 11).

\*\*\*\* Rundungseffekte werden berücksichtigt.

### 4.2.3 Kommunale Aufwendungen für die zusätzliche Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen von 2013/14 bis 2018/19

Anhand der für beide Schuljahre vorliegenden Rückmeldungen von 131 Sozial- und Jugendämtern werden im Folgenden die kommunalen Mehrausgaben für Integrationshilfe, die inklusionsbedingt entstanden sind, ermittelt. Hierzu wird wie folgt verfahren (vgl. *Tabelle 11*):

- Ausgangspunkt für die Ausgabenermittlung ist die bereits in Abschnitt 4.2.2 für den Zeitraum von 2013/14 bis 2018/19 beschriebene Steigerung der Anzahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe in allgemeinbildenden Schulen von 4.092 auf 8.673 (+111,9%).
- Darauf aufbauend wird ermittelt, wie sich die Anzahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe in allgemeinbildenden Schulen entwickelt hätte, wenn der prozentuale Zuwachs an allgemeinbildenden Schulen dem der Förderschulen entsprochen hätte (an Förderschulen betrug der Zuwachs +69,9%). In diesem Fall wäre es in den allgemeinbildenden Schulen zu einer (fiktiven) Steigerung von 4.092 auf 6.945 Schüler:innen mit Integrationshilfe gekommen.
- Als nächstes wird die Differenz zwischen der beobachteten Steigerung auf 8.673 Schüler:innen mit Integrationshilfe und der fiktiven Steigerung auf 6.945 Integrationshilfefälle ermittelt. Diese Differenz von 1.728 Schüler:innen mit Integrationshilfe zeigt, wie viele Schüler:innen inklusionsbedingt zusätzliche Integrationshilfe in den allgemeinbildenden Schulen erhalten haben. Weiter werden basierend auf den Befragungsdaten die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler:innen mit Integrationshilfe berechnet. Für die 131 einbezogenen Ämter betragen die durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler:innen mit Integrationshilfe für das Schuljahr 2018/19 in allen Schulen 19.204 Euro. Werden diese nach der Beschulungsform ausdifferenziert, dann betragen die durchschnittlichen Ausgaben pro Fall in den allgemeinbildenden Schulen 17.954 Euro und in den Förderschulen 21.105 Euro (vgl. *Tabelle 11*).
- Abschließend werden die 1.728 inklusionsbedingten zusätzlichen Integrationshilfefälle an allgemeinbildenden Schulen mit den durchschnittlichen Ausgaben je Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen in Höhe von 17.954 Euro für das Schuljahr 2018/19 multipliziert. In der Folge ergeben sich für die 131 einbezogenen Sozial- und Jugendämter Mehrausgaben für Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen in Höhe von insgesamt etwa 31 Mio. Euro (vgl. *Tabelle 10*).

Tabelle 11: Vergleich der berücksichtigten Sozial- und Jugendämter mit allen in der Befragung 2018/19 erfassten Ämtern

	Sozial- und Jugendämter 2018/19		Vergleich**		Gewichtungsfaktor***	
	berücksichtigt*	insgesamt erfasst	absolut	in Prozent		
Anzahl der Ämter	131	188	57	+ 43,5		
Schüler:innen mit Integrationshilfe in	allen Schulen	14.374	19.315	4.941	+ 34,4	0,8556
	in %	100	100			
	allgemeinbildenden Schulen	8.673	11.902	3.229	+ 37,2	
	in %	60,3	61,6			
	Förderschulen	5.701	7.413	1.712	+ 30,0	
	in %	39,7	38,4			
Ausgaben je Jahr in Euro in	allen Schulen	276.035.556	368.793.453	92.757.897	+ 33,6	
	in %	100,0	100,0			
	allgemeinbildenden Schulen	155.718.587	217.951.005	62.232.418	+ 40,0	
	in %	56,4	59,1			
	Förderschulen	120.316.969	150.842.448	30.525.479	+ 25,4	
	in %	43,6	40,9			
Ausgaben je Fall je Jahr in Euro in	allen Schulen	19.204	19.094	-110	- 0,6	
		-	-	-	-	
	allgemeinbildenden Schulen	17.954	18.312	358	+ 2,0	
		-	-	-	-	
	Förderschulen	21.105	20.348	-756	- 3,6	
		-	-	-	-	

\* Jugend- und Sozialamtsmeldungen, für die die Befragung 2013/14 Vergleichsdaten liefert.

\*\* ‚Insgesamt erfasst‘ gegen ‚berücksichtigt‘.

\*\*\* Zunahme Ämter vs. Zunahme Schüler:innen an allgemeinbildenden Schulen (Vergleichswerte in Prozent je hinzukommendem Amt, d.h. +37,2 % / +43,5 %).

Da die Zahl der Betreuungsstunden pro Integrationshilfefall aufgrund der pandemiebedingten Überlastung der Ämter lediglich als optionale Angabe erhoben wurde, liegen hierzu kaum Informationen vor. Daher können in diesem Evaluationszyklus keine belastbaren Analysen zu den durchschnittlichen Kosten pro Integrationshelfer:innen-Stunde durchgeführt werden.

#### **4.2.4 Zur Möglichkeit der Hochrechnung der inklusionsbedingten Mehrausgaben auf das Land NRW**

Die zuvor ermittelten Mehrausgaben in Höhe von etwa 31 Mio. Euro, die für den Anstieg der Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen aufgebracht wurden, beziehen sich nur auf die Aufwendungen der 131 Sozial- und Jugendämter in den kreisfreien Städten, Kreisen sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, die die erforderlichen Angaben sowohl für die Befragung für das Schuljahr 2013/14 als auch für das Schuljahr 2018/19 geliefert haben. Ziel ist, die Aufwendungen dieser 131 Sozial- und Jugendämter auf alle 239 Ämter des Landes NRW möglichst präzise hochzurechnen. Hierfür wird zunächst geprüft, ob eine Hochrechnung der Befunde aus den 131 einbezogenen Ämtern beider Befragungen auf die Befunde der insgesamt 188 Sozial- und Jugendämter (also auf diese zusätzlichen 57 Ämter), die in der Befragung für das Schuljahr 2018/19 Daten geliefert haben, zu belastbaren Ergebnissen führt. Die Ergebnisse dieser Überprüfung bieten dann eine Grundlage für die Beantwortung der Frage, ob und wie eine Hochrechnung auf die Gesamtheit der Sozial- und Jugendämter – also auch auf die 51 in der Befragung zum Schuljahr 2018/19 nicht erfassten Ämter – möglich ist. Aus der Überprüfung lässt sich ableiten (vgl. *Tabelle 11*):

- Die prozentuale Verteilung der Schüler:innen mit Integrationshilfe auf die beiden Lernorte (allgemeinbildende Schule und Förderschule) ist für die 131 Ämter, die in beiden Schuljahren Informationen geliefert haben, ähnlich wie für die 188 Ämter, die Daten für das Schuljahr 2018/19 liefern konnten. Die Anteile der Schüler:innen mit Integrationshilfe, die allgemeinbildende Schulen besuchen, betragen 60,3% bzw. 61,6% und liegen somit dicht beieinander.
- Auch die Höhe der Ausgaben je Fall mit Integrationshilfe an allgemeinbildenden Schulen ähnelt sich zwischen den beiden Gruppen: Für die Gruppe der 131 Ämter liegen diese Ausgaben mit 17.954 Euro etwas unterhalb der Ausgaben der 188 Ämter, die insgesamt im Schuljahr 2018/19 geantwortet haben (18.312 Euro). Bei den Ausgaben je Fall an Förderschulen liegen die Ausgaben je Fall in der 131er-Gruppe mit 21.105 Euro etwas höher als in der 188er-Gruppe (20.348 Euro).
- Für 131 Ämter sind Informationen zu beiden erfassten Schuljahren verfügbar. Für das Schuljahr 2018/19 haben insgesamt 188 Ämter geantwortet. Dies entspricht einem Zuwachs des Rücklaufs der Ämter um 43,5%. Der Zuwachs der Zahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe liegt deutlich niedriger: für beide Lernorte gemeinsam

bei 34,4%, für die allgemeinbildenden Schulen bei 37,2% und für die Förderschulen bei 30,0% (vgl. *Tabelle 11*). Dies muss bei der Hochrechnung der Ergebnisse für die 131 Ämter, die aus beiden Jahren Zahlen rückgemeldet haben, auf die Gesamtheit der 239 Ämter berücksichtigt werden.

Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass die beiden Gruppen der jeweils befragten Sozial- und Jugendämter (2018/19 wurden 131 ausgewertet, 188 erfasst) tendenziell vergleichbar sind, sich aber in einem wichtigen Punkt unterscheiden: Die Ämter, die nur 2018/19, nicht aber 2013/14 berichtet haben, sind tendenziell kleinere Ämter.

#### **4.2.5 Zur Abschätzung der für Integrationshilfe zusätzlich in NRW aufgewendeten Ausgaben (2018/19 im Vergleich zu 2013/14)**

Um die in NRW insgesamt 2018/19 im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 entstandenen Mehrausgaben für Integrationshilfe einschätzen zu können, ist eine Hochrechnung der Mehrausgaben erforderlich. Bei den Ämtern, für die zu beiden Erhebungsjahren Rückmeldungen vorliegen, liegen die durchschnittlich für jedes der 131 Ämter ermittelten Mehrausgaben bei 236.189 Euro (vgl. *Tabelle 10*). Diese Mehrausgaben je Amt können jedoch für die an der Gesamtzahl der 239 Ämter noch fehlenden 108 Ämter nicht übernommen werden, weil unter diesen 131 Ämtern solche mit einer überdurchschnittlichen Anzahl an Integrationshilfefällen überrepräsentiert sind. Aus diesem Grund wird zunächst ein Gewichtungsfaktor berechnet (vgl. *Tabelle 11*), der bei den zusätzlichen Ausgaben je nicht beobachtetem Amt die Integrationshilfefälle berücksichtigt. Hierzu wird zunächst ermittelt, um wie viel Prozent die Zahl der 188 Ämter, die sich 2018/19 beteiligt haben, höher liegt als die Zahl der 131 Ämter, die an beiden Befragungen teilgenommen haben. Dieser Anstieg beträgt 43,5%. Da die Anzahl der Integrationshilfefälle dieser Ämter weniger stark ansteigt (37,2%), wird ein Gewichtungsfaktor berechnet, der berücksichtigt, dass die Kostensteigerung für jedes der zusätzlichen Ämter wegen des geringeren Anstiegs der Schüler:innenzahlen im Durchschnitt aller 188 Ämter geringer als für die beobachteten 131 Ämter ausfällt. Hierzu wird die prozentuale Steigerung der Integrationshilfefälle ins Verhältnis zum relativen Anstieg der Ämterzahl gesetzt (37,2% dividiert durch 43,5%). Hieraus resultiert ein Gewichtungsfaktor von 0,8556 (vgl. dazu *Tabelle 11*). Legt man diesen Faktor zugrunde, werden die beobachteten Mehrausgaben je Amt in Höhe von 236.819 Euro mit diesem Gewichtungsfaktor multipliziert. Dabei ergibt sich ein erwarteter Ausgabenzuwachs je zusätzlich einbezogenem Amt von 202.622 Euro (vgl. *Tabelle 10*).

Mithilfe des dargestellten Verfahrens sollen nun die Mehrausgaben für alle 239 Ämter hochgerechnet werden (vgl. *Tabelle 10*). Zunächst wird die Differenz zwischen der Ämterzahl insgesamt und der Anzahl der Ämter, für die Informationen zu den Ausgaben in bei-

den Jahren vorliegen, ermittelt. Für die 108 Ämter mit fehlenden Informationen zu Ausgabensteigerungen (239 Jugend- und Sozialämter insgesamt minus 131 Ämter, für die in beiden Jahren Informationen vorliegen), werden die inklusionsbedingten Mehrausgaben anhand des erwarteten Ausgabenzuwachses je zusätzlich einbezogenem Amt bestimmt. Pro Amt sind dies 202.622 Euro. Multipliziert man diesen Wert mit der Ämteranzahl von 108, so ergeben sich für diese 108 Ämter Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 21.883.181 Euro. Werden diese zu den bereits berichteten 31.023.245 Euro addiert, betragen die gesamten Mehrausgaben für NRW insgesamt 52,9 Mio. Euro.

### **4.3 Bewertung der Ergebnisse**

Die in Kapitel 4.1 und 4.2 dargestellten Ergebnisse zu den inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben und dem inklusionsbedingten Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal sollen nachfolgend bewertet und interpretiert werden.

#### **4.3.1 Bewertung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben**

Im vierten Evaluationszyklus wurde in Absprache mit dem MSB NRW und den KSVen erstmals eine Vollerhebung in allen Schulträgerkommunen in NRW durchgeführt. Hierzu wurden sowohl die Schulleitungen aller öffentlichen allgemeinbildenden Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I sowie die entsprechenden Schulträger befragt. Mit Blick auf die Belastbarkeit der Daten war eine Vollerhebung grundsätzlich sehr zu begrüßen. Dennoch muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den hochgerechneten Kosten um eine Abschätzung handelt, die mit Unsicherheiten behaftet ist. Diese ergeben sich insbesondere daraus, dass nicht die tatsächlich entstandenen Kosten, sondern die durchgeführten Maßnahmen abgefragt und mit pauschalen Kostenansätzen bewertet wurden.

Es zeigte sich, dass die Hochrechnungen der Kosten für Korb I insbesondere basierend auf den Angaben der Schulleitungen grundsätzlich belastbar sind. Auf Basis der Daten der Schulleitungen ergeben sich für den Zeitraum 2013-2019 inklusionsbedingte Mehrausgaben in Höhe von rund 94,5 Mio. Euro. Die Hochrechnung auf Basis der Schulträgerdaten fällt mit Gesamtkosten in Höhe von rund 67,6 Mio. Euro deutlich geringer aus. Für die Diskrepanz in den Angaben kommen neben dem unterschiedlichen Teilnahmeverhalten an der Erhebung (siehe Kapitel 3.4.1) auch andere Erklärungen in Betracht. Zum einen stellte die Tatsache einer retrospektiven Befragung insbesondere für die größeren Schulträger einen erheblichen zeitlichen Aufwand dar. Gegebenenfalls haben die Covid-19-Pandemie und die damit verbundene Heimarbeit zusätzlich dazu geführt, dass nicht alle durchgeführten Maßnahmen zu rekonstruieren waren (ggf. in Folge von Problemen der Datenbeschaffung aus

dem Homeoffice). Zwar ist davon auszugehen, dass die Schulleitungen für größere Bauvorhaben verlässlichere Angaben machen können als die Schulträger, gleichzeitig ist aber nicht auszuschließen, dass der Bedarf für die Durchführung einzelner Maßnahmen möglicherweise nicht allein durch schulische Inklusion bedingt war. Obwohl die Gründe für die Diskrepanz in den Angaben von Schulleitungen und Schulträgern nicht abschließend geklärt werden können, lässt sich festhalten, dass die vom Land zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 130 Mio. Euro bis zum Schuljahr 2019/20 auskömmlich waren. Außerdem sind weitere 20 Mio. Euro für das Schuljahr 2020/21 ausgezahlt worden, die für weitere Sach- und Investitionsausgaben zur Verfügung stehen.

Würde man zusätzlich zu den bisher durchgeführten Maßnahmen noch alle Maßnahmen mit einbeziehen, die sich für die Jahre ab 2020 in Planung/ in Umsetzung befinden, ergibt sich auf Basis der Schulleitungsdaten ein Bedarf von in Summe 152,9 Mio. Euro. Adiert man zu den Kosten auf Basis der Schulträgerangaben noch die Kosten für die Maßnahmen, die ab 2020 geplant sind bzw. durchgeführt werden, kommt man auf eine Gesamtsumme von 117,8 Mio. Euro.

Obwohl in den vergangenen Evaluationszyklen davon ausgegangen wurde, dass die Sach- und Investitionskosten – auch aufgrund der langen Planungszeit für einzelne Maßnahmen – im Verlauf der Jahre stark ansteigen würden, bestätigen die Ergebnisse der Erhebung diese Vermutung nicht. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass die erforderlichen Maßnahmen ggf. mit erheblichen Investitionskosten verbunden sind und Eigenmittel erfordern, die mithilfe der verfügbaren Ressourcen auf Ebene einzelner Kommunen nicht vollumfänglich finanziert werden konnten. Zudem ging aus den Rückmeldungen der Kommunen bereits in den vergangenen Evaluationszyklen hervor, dass nicht jedes bestehende Schulgebäude barrierefrei umzubauen ist – u.a. deshalb, weil sich dies aus bautechnischen und baurechtlichen Gründen häufig nicht realisieren lässt. Auch die Neuausrichtung der schulischen Inklusion führt aktuell und zukünftig vermutlich nicht zu steigenden Sach- und Investitionskosten, da die Inklusion nicht flächendeckend, sondern an sog. Schwerpunktschulen realisiert werden soll. In der Folge ist nach aktuellem Stand – auch mit Blick auf die noch geplanten Maßnahmen – nicht davon auszugehen, dass die schulische Inklusion in NRW flächendeckend ausgebaut wird. Ein inklusionsbedingter Anstieg der Ausgaben ist nach aktuellem Stand in den kommenden Jahren daher eher nicht zu erwarten.

Es sind weiter keine Aussagen möglich, ob die Korb I-Zuweisung von 1 Mio. Euro an die Berufskollegs auskömmlich ist, da diese nicht Bestandteil der Untersuchung waren. Zudem bleibt offen, inwiefern die inklusionsbedingten Mehrausgaben auf kommunaler Ebene ggf. mit inklusionsbedingten Einsparungen zu verrechnen sind – etwa bedingt durch die Schließung von Förderschulen (siehe hierzu auch den Dritten Evaluationsbericht: Schneider, Klemm, Kemper & Goldan, 2018).

### **4.3.2 Bewertung des inklusionsbedingten Zusatzbedarfs an nicht-lehrendem Personal**

Da die in § 2 Absatz 6 InklusionsFörderG festgelegte Methode eine empirisch nicht belegte Korrelation zwischen Integrationshilfe und dem inklusionsbedingten Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal an Schulen unterstellt, wurde im vierten Evaluationszyklus auf Wunsch des MSB NRW und der KSVen der inklusionsbedingte Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal – zusätzlich zu dem gesetzlich geregelten Verfahren – erstmals anhand der Berufsgruppen erhoben, für welche der Einsatz der Mittel laut InklusionsFörderG vorgesehen ist (z.B. Sozialpädagog:innen, Sozialarbeiter:innen, Erzieher:innen). Diese Informationen sollten entsprechend des Vorgehens beim Belastungsausgleich im Rahmen des Online-Fragebogens bei allen Schulträgern und allen Schulleitungen in NRW erfasst werden.

Es zeigte sich, dass der Rücklauf der Schulträger eine belastbare Hochrechnung des Mehrbedarfs an nicht-lehrendem Personal nicht zulässt. Die Daten der Schulleitungen hingegen konnten als ausreichend betrachtet und für die Hochrechnungen genutzt werden. Zudem zeigte eine Gegenüberstellung mit einem Abzug aus dem SchIPS, dass die Angaben der Schulleitungen die validere Datenquelle zu sein scheinen.

Die Ergebnisse legen nahe, dass das vom Land zur Verfügung gestellte Budget für nicht-lehrendes Personal für den entstandenen Mehrbedarf auskömmlich war. Für die in der Online-Erhebung abgefragten Professionen ist daher ein inklusionsbedingt entstandener Mehraufwand an Kosten für die Kommunen über die Mittel hinaus, die vom Land zur Verfügung gestellt werden, nicht festzustellen. Doch sollten die Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Auch wenn die Schulleitungen plausible Angaben zum nicht-lehrenden Personal gemacht haben und der Rücklauf besser war als bei den Schulträgern, bleibt eine Unsicherheit in den Daten und damit auch in den Hochrechnungen, die zu beachten ist. Zudem war durch die fehlenden Informationen darüber, welche Stellen an welchen Schulen aus Landesmitteln finanziert wurden, eine Analyse auf Ebene der Schulträger nicht möglich. So ist es durchaus möglich, dass in einzelnen Kommunen zusätzliche kommunale Mittel für nicht-lehrendes Personal investiert wurden. Im Rahmen dieses Gutachtens und basierend auf den für dieses Gutachten verfügbaren Daten sind dazu jedoch keine Aussagen möglich.

Darüber hinaus wurde die Inklusionspauschale auch gemäß der gesetzlichen Vorgabe evaluiert. Hier wurde erneut das Verfahren der Vollerhebung bei den Trägern der Jugend- und Sozialhilfe entsprechend des ersten und des dritten Evaluationszyklus durchgeführt. Da die verschiedenen Ämter die Eingabemaske schon kannten und darauf vorbereitet waren, dass die Evaluation wieder stattfinden wird, verlief die Erhebung ohne Probleme. Die Teilnahmequote (siehe Kapitel 3.4.2) war zufriedenstellend und die Datenbasis kann als belastbar gelten. Es zeigen sich erhebliche und weiter steigende Mehrkosten im Bereich der schulischen Integrationshilfe. Die Zahl der Schüler:innen mit Integrationshilfe und die damit ver-

bundenen Kosten übersteigen die Kosten aus dem vergangenen Evaluationszyklus noch einmal deutlich. Die Mehrausgaben für NRW betragen entsprechend der Hochrechnung insgesamt 52,9 Mio. Euro und liegen damit über den kommunalen Zuweisungen aus dem Korb II.

Vor dem Hintergrund beider Ansätze zur Evaluation der Mehrkosten für nicht-lehrendes Personal kommt man zu folgendem Ergebnis: Die Kosten für nicht-lehrendes Personal an den Schulen in NRW sind seit der Einführung des Gemeinsamen Lernens erheblich gestiegen, jedoch durch die vom Land zur Verfügung gestellten Mittel insgesamt gedeckt. Die Kosten für Integrationshilfe sollen zwar ausdrücklich nicht aus den Mitteln für Korb II finanziert werden, dennoch wachsen diese seit 2013/14 stark an, d.h. es handelt sich um Kosten, welche die kommunalen Haushalte belasten. Es wäre daher zu empfehlen, auch vor dem Hintergrund der sich in den kommenden Jahren weiter verbessernden Ausstattung der Inklusion durch diverse Programme des Landes, den Aufwuchs der Inanspruchnahme schulischer Integrationshilfe genauer zu untersuchen und dieser Entwicklung gegenzusteuern.

## **5 Anmerkungen und Empfehlungen des Gutachterteams**

Nachfolgend werden zusammenfassende Hinweise und Empfehlungen zur möglichen Weiterentwicklung der Erhebungen und Auswertungsmethoden für zukünftige Evaluationen gegeben.

### **5.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs**

Im aktuellen Evaluationszyklus konnten Anregungen und Kritik am bisherigen Vorgehen aufgegriffen werden. Es ist nun erstmals gelungen, eine Vollerhebung in allen Schulträgerkommunen mit Blick auf Korb I durchzuführen. Hierzu wurden sowohl die Schulleitungen aller öffentlichen allgemeinbildenden Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in NRW und die entsprechenden Schulträger online zu den inklusionsbedingt durchgeführten (Bau-) Maßnahmen befragt. Zusätzlich wurden, wie in den letzten Erhebungszeiträumen, die Daten der amtlichen Schulstatistik herangezogen, um die Angaben zu plausibilisieren und die entstandenen Kosten auf NRW hochzurechnen.

Sollten die Kosten für Korb I in einem kommenden Evaluationszeitraum erneut erhoben werden, wird eine weitere Vollerhebung empfohlen. An dem hier entwickelten und umgesetzten Vorgehen ist grundsätzlich festzuhalten.

Es zeigte sich, dass insbesondere die Schulleitungen wenig Probleme hatten, Angaben zu den durchgeführten Maßnahmen zu machen. Da in kommenden Evaluationen maxi-

mal fünf Jahre zurückliegende Maßnahmen abgefragt werden müssten, ist davon auszugehen, dass sich die Datenlage verbessern wird. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Schulträger zu hoffen, deren Beteiligung an der Befragung nicht zufriedenstellend war. Hier wäre seitens der Landesregierung zu überlegen, ob Verwendungsnachweise für die Mittel aus Korb I eingefordert werden sollten. Zwischen den Angaben der Schulleitungen und der Schulträger haben sich zudem erhebliche Diskrepanzen gezeigt, die in einer weiteren Erhebung aufgeklärt werden müssten, sofern sie sich nicht bereits durch eine verbesserte Datenbasis bei den Schulträgern wenigstens teilweise aufklären lassen. Es empfiehlt sich daher, dass das Land und KSVen sich bereits zeitnah auf die zukünftig zu erhebenden Daten verständigen und ggf. intern abklären, wie sich diese verbessern lässt (z.B. mit Blick auf die Datenspeicherung in SchIPS bzw. die Abfragen für die amtliche Schulstatistik und auch in Zusammenarbeit mit den Schulträgern).

Im vorliegenden Evaluationsbericht blieben die Berufskollegs unberücksichtigt. Daher lässt sich nicht sagen, in welchem Umfang inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben an den Berufskollegs in NRW getätigt wurden und ob die Zuweisung von 1 Mio. Euro durch das Land NRW für die Berufskollegs in den Kreisen und kreisfreien Städten auskömmlich ist. Für einen weiteren Evaluationszyklus wäre zu überlegen, die Berufskollegs im Rahmen einer Vollerhebung mit einzubeziehen.

Wie schon bei den vorangegangenen Evaluationszyklen konnten die Kommunen erneut keine belastbaren Daten zu den Schülerfahrkosten liefern. Um die inklusionsbedingt entstandene Kostenentwicklung abschätzen zu können, wären allerdings belastbare Daten im Zeitverlauf notwendig – bestenfalls ab dem Jahr 2013. Alternativ wären zur Abschätzung einer Kostenentwicklung mindestens aktuelle Informationen zu den Fahrkosten notwendig, die neben den Kosten und der Beförderungsart auch Informationen zum Förderbedarf, dem Wohnort und der Schule (Schulnummer) enthalten. Diese Kostenansätze könnten dann in Verbindung mit der Schulstatistik genutzt werden, um den Aufwuchs durch die Inklusion abzuschätzen. Das Gutachterteam sieht nach den Erfahrungen der letzten Jahre jedoch eher kein Potential für die Lieferung belastbarer Daten und empfiehlt, von der Evaluation dieser Kosten in den kommenden Jahren abzusehen. Damit werden vor allem die Kommunen entlastet, die sich – vermutlich unter hohem Zeitaufwand – bemüht haben, die Daten zu liefern, die für eine belastbare Hochrechnung jedoch bisher in keinem Evaluationszyklus ausgereicht haben.

## **5.2 Untersuchung der Inklusionspauschale**

Nachfolgend sollen die besonderen Herausforderungen bei der Evaluation der Inklusionspauschale beschrieben und Empfehlungen für künftige Evaluationen gegeben werden.

Die besondere Problematik der Evaluation der inklusionsbedingten Mehrkosten im Bereich des nicht-lehrenden Personals ist im InklusionsFörderG angelegt. In § 2 Absatz 6 ist festgelegt, dass die kommunalen Mehrkosten anhand der Kostenzunahme im Bereich der Integrationshilfe nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX (ehem. § 54 SGB XII) evaluiert werden sollen. Gleichzeitig wird in § 2 Absatz 2 allerdings auch ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Mittel aus Korb II nicht zur Finanzierung dieser Integrationshilfe genutzt werden dürfen, sondern „der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen“ dienen. Es soll also eine Maßnahme evaluiert werden, für welche die Mittel nicht vorgesehen sind. Dies wurde in der Gesetzgebung laut MSB NRW und KSVen u.a. deswegen festgeschrieben, weil man davon ausging, dass der Bedarf an Integrationshilfe mit dem Bedarf an nicht-lehrendem Personal korreliert, und man annahm, dass die Kosten für die Integrationshilfe leichter zu erheben seien als die für den Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal bei den kommunalen Schulträgern.

Tatsächlich ist die Datenlage für das gesetzlich vorgeschriebene Vorgehen seit dem dritten Evaluationszyklus zufriedenstellend und ermöglicht eine belastbare Hochrechnung der Mehrkosten im Bereich schulischer Integrationshilfe. Inwieweit dieser steigende Trend tatsächlich mit dem Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal korreliert, war bisher nicht geklärt und wurde u.a. durch das Gutachterteam als überprüfungswürdig eingestuft. Im vierten Evaluationszyklus wurde nun erstmals der Versuch unternommen, neben der Integrationshilfe auch den Aufwuchs beim nicht-lehrenden Personal zwischen 2013 und 2019 zu erheben. Die Datenlage erwies sich hier als sehr problematisch, da weder die Kommunen noch das MSB NRW über belastbare Informationen im Zeitverlauf verfügen. So konnte nicht auf Daten der Kommunen oder des Ministeriums zurückgegriffen werden, um Informationen zur personellen Ausstattung der Schulen zu bekommen. Zwar verfügt das MSB NRW über ein Personalplanungstool (SchIPS) für landesfinanziertes Personal, in dem aber keine Informationen gespeichert werden, d.h. die Daten liegen nur tagesaktuell vor. Auch die Kommunen konnten Informationen zum nicht-lehrenden Personal an den Schulen nicht ohne erheblichen Aufwand liefern. Deshalb mussten diese Informationen ebenfalls über den Online-Fragebogen erhoben werden.

Aus Sicht des Gutachterteams konnte auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht abschließend beurteilt werden, ob und wie stark der Aufwuchs an nicht-lehrendem Personal durch die Inklusion bedingt ist und inwieweit dies mit dem Mehrbedarf an Integrationshilfe korreliert. Es zeigt sich zwar, dass die Ausgaben für nicht-lehrendes Personal erheblich steigen; diese Mehrkosten werden jedoch – wenn man die Haushaltspläne des Landes NRW damit abgleicht – durch das zu Verfügung stehende Budget seitens des Landes gedeckt. Die Ausgaben für Integrationshilfe werden dagegen von den Kommunen finanziert und steigen weiter stark an. Die Vermutung liegt nahe, dass dieser Anstieg zum Teil auf die Einführung

der schulischen Inklusion zurückzuführen ist, aber ggf. auch auf eine wachsende Bereitschaft Bedarfe zu identifizieren und verfügbare Ressourcen zu nutzen. Hier wäre weiterführende Forschung zukünftig sinnvoll, die neben den Ursachen für den Anstieg auch effiziente Pool-Modelle in den Blick nimmt und ggf. in die Breite trägt.

Für kommende Evaluationen des InklusionsFörderG ist zu empfehlen, die Schulträger auf eine Vollerhebung des nicht-lehrenden Personals an Schulen vorzubereiten und die Bereitstellung dieser Informationen verbindlich zu machen. Auch dem Land sollte es grundsätzlich möglich sein, diese Informationen zur Verfügung zu stellen, damit die vom Land finanzierten Stellenanteile berücksichtigt werden können.

Unabhängig von der Frage, inwieweit die Mehrkosten inklusionsbedingt entstanden sind, ist der massive, weiter anhaltende Kostenanstieg im Bereich der Integrationshilfe zu hinterfragen. Auch aus Sicht der Inklusionsforschung ist die Entwicklung kritisch zu betrachten, zumal einzelne Studien hinsichtlich der Effektivität der Einzelfallmaßnahmen darauf hinweisen, dass sich für betroffene Schüler:innen sogar Nachteile ergeben können (z.B. mit Blick auf soziale Integration).

Für die Vertreter:innen der Politik und Bildungsplanung ergibt sich aus Sicht des Gutachterteams Handlungsbedarf, insbesondere weil unklar ist, ob der ungebremsste Kostenanstieg für Integrationshilfe pädagogisch gerechtfertigt ist. Die vielfach diskutierte Möglichkeit des Poolens von Integrationshilfe könnte als eine sinnvolle Alternative sowohl für die Kommunen als auch die Schüler:innen mit SPU stärker ausgebaut werden. Ebenfalls berücksichtigt werden sollte die sich in den kommenden Jahren weiter verbessernde Ausstattung der Schulen des Gemeinsamen Lernens mit Fachpersonal für die Inklusion durch das Land NRW. Auch vor diesem Hintergrund sollte der weitere Anstieg der Kosten für Integrationshilfe kritisch diskutiert werden.

## Literatur

- BKI - Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (2017a). *Objektdaten - Sonderband Schulen*. Köln: Rudolf-Müller.
- BKI - Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (2017b). *BKI Objektdaten S2 - Sonderband Barrierefreies Bauen*. Köln: Rudolf-Müller.
- Schneider, K., Klemm, K., Kemper, T. & Goldan, J. (2017). Dritter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter: <https://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html>
- Schneider, K., Klemm, K., Kemper, T. & Goldan, J. (2016): Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW. Online verfügbar unter: <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html> [03.04.2017]
- Schwarz, A. & Klemm, K. (2014): Methodisches Vorgehen und Erhebungsinstrumente für die Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion. Online verfügbar unter: <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html> [03.04.2017]
- Schwarz, A., Klemm, K. & Kemper, T. (2015): Erster Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW. Online verfügbar unter: <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html> [03.04.2017]

## Anhang

*Tabelle A1: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2010/11 in Prozent*

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,66	1,10	1,53	0,87	0,47	0,32	0,20	6,16
Sekundarstufe I	3,09	1,14	0,25	0,84	0,45	0,13	0,06	5,96
Gesamt	2,47	1,10	0,73	0,83	0,45	0,20	0,11	5,89
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	40,65	34,42	23,66	11,47	30,45	15,42	11,34	28,16
Sekundarstufe I	13,03	16,32	22,12	7,68	12,42	13,50	14,16	13,26
Gesamt	20,09	23,25	23,36	9,19	19,91	14,79	12,45	19,21
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,99	0,72	1,17	0,77	0,33	0,27	0,17	4,42
Sekundarstufe I	2,69	0,95	0,19	0,77	0,40	0,11	0,05	5,17
Gesamt	1,98	0,84	0,56	0,75	0,36	0,17	0,10	4,76

*Tabelle A2: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2011/12 in Prozent*

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,56	1,18	1,60	0,89	0,49	0,32	0,20	6,24
Sekundarstufe I	3,03	1,21	0,27	0,86	0,46	0,14	0,06	6,04
Gesamt	2,40	1,17	0,77	0,85	0,47	0,20	0,11	5,96
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	47,40	37,88	28,37	12,83	32,22	17,47	13,87	31,99
Sekundarstufe I	16,35	20,33	28,91	8,20	13,69	16,27	17,51	16,35
Gesamt	23,99	27,07	28,51	10,03	21,64	17,21	15,30	22,61
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,82	0,73	1,15	0,77	0,33	0,26	0,17	4,24
Sekundarstufe I	2,54	0,97	0,19	0,79	0,40	0,11	0,05	5,05
Gesamt	1,82	0,85	0,55	0,76	0,36	0,17	0,10	4,62

Tabelle A3: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2012/13 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,53	1,34	1,71	0,89	0,53	0,33	0,20	6,52
Sekundarstufe I	3,00	1,34	0,31	0,90	0,48	0,15	0,07	6,23
Gesamt	2,36	1,30	0,83	0,87	0,49	0,21	0,12	6,18
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	55,34	45,85	32,03	14,76	34,79	22,71	15,93	37,26
Sekundarstufe I	21,36	26,47	36,45	8,68	15,14	21,25	25,00	20,94
Gesamt	29,70	34,06	33,04	11,03	23,69	22,34	19,57	27,52
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,68	0,73	1,16	0,76	0,34	0,25	0,17	4,09
Sekundarstufe I	2,36	0,98	0,20	0,82	0,41	0,12	0,05	4,93
Gesamt	1,66	0,86	0,55	0,77	0,37	0,16	0,10	4,48

Tabelle A4: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2013/14 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,51	1,52	1,79	0,90	0,54	0,35	0,22	6,83
Sekundarstufe I	2,99	1,52	0,36	0,91	0,50	0,16	0,07	6,52
Gesamt	2,41	1,52	0,92	0,91	0,52	0,23	0,13	6,64
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	62,86	50,95	36,48	18,22	35,88	25,35	17,69	41,88
Sekundarstufe I	28,35	32,51	46,51	8,93	17,35	27,40	27,22	26,73
Gesamt	36,72	39,65	38,92	12,50	24,87	26,21	20,92	32,77
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,56	0,74	1,14	0,74	0,35	0,26	0,18	3,97
Sekundarstufe I	2,14	1,03	0,20	0,83	0,42	0,12	0,05	4,78
Gesamt	1,53	0,92	0,56	0,80	0,39	0,17	0,10	4,47

Tabelle A5: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2014/15 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,41	1,55	2,02	0,91	0,60	0,38	0,21	7,08
Sekundarstufe I	2,99	1,70	0,45	0,95	0,53	0,18	0,08	6,88
Gesamt	2,37	1,64	1,07	0,94	0,56	0,25	0,13	6,96
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	67,33	52,77	33,80	20,66	37,12	27,21	20,86	42,49
Sekundarstufe I	36,24	39,71	54,89	9,23	19,81	32,51	30,78	33,14
Gesamt	43,54	44,57	39,17	13,61	27,15	29,42	24,50	36,89
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,46	0,73	1,34	0,72	0,38	0,27	0,17	4,07
Sekundarstufe I	1,91	1,02	0,20	0,87	0,43	0,12	0,06	4,60
Gesamt	1,34	0,91	0,65	0,81	0,41	0,18	0,10	4,39

Tabelle A6: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2015/16 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,37	1,52	2,02	0,95	0,64	0,39	0,22	7,13
Sekundarstufe I	2,94	1,89	0,55	0,99	0,55	0,19	0,09	7,21
Gesamt	2,32	1,75	1,13	0,98	0,59	0,27	0,14	7,18
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	71,57	52,63	32,31	24,61	37,14	28,12	20,73	43,04
Sekundarstufe I	44,31	45,64	60,66	11,24	22,04	38,04	33,84	39,34
Gesamt	50,67	48,05	40,66	16,37	28,51	32,37	25,62	40,79
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,39	0,72	1,37	0,72	0,40	0,28	0,18	4,06
Sekundarstufe I	1,64	1,03	0,22	0,88	0,43	0,12	0,06	4,37
Gesamt	1,15	0,91	0,67	0,82	0,42	0,18	0,10	4,25

Tabelle A7: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2016/17 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,37	1,46	1,91	1,04	0,62	0,38	0,22	7,00
Sekundarstufe I	2,99	2,00	0,63	1,02	0,57	0,21	0,09	7,51
Gesamt	2,34	1,78	1,14	1,03	0,59	0,28	0,14	7,31
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	73,24	50,72	32,51	25,42	36,01	26,40	21,99	42,85
Sekundarstufe I	50,59	47,91	64,77	11,99	22,69	40,81	37,12	43,26
Gesamt	55,90	48,83	43,19	17,43	28,27	32,95	27,76	43,10
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,37	0,72	1,29	0,78	0,39	0,28	0,17	4,00
Sekundarstufe I	1,48	1,04	0,22	0,90	0,44	0,13	0,06	4,26
Gesamt	1,03	0,91	0,65	0,85	0,42	0,19	0,10	4,16

Tabelle A8: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2017/18 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,39	1,41	1,87	1,11	0,61	0,38	0,24	7,01
Sekundarstufe I	3,07	2,15	0,73	1,05	0,59	0,22	0,10	7,91
Gesamt	2,39	1,85	1,19	1,07	0,60	0,29	0,15	7,54
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	73,44	46,80	31,68	24,73	34,93	26,70	21,22	41,57
Sekundarstufe I	55,30	49,72	67,94	13,59	23,60	42,50	37,59	46,49
Gesamt	59,60	48,81	44,83	18,28	28,34	33,97	27,29	44,63
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,37	0,75	1,28	0,84	0,40	0,28	0,19	4,10
Sekundarstufe I	1,37	1,08	0,23	0,91	0,45	0,13	0,06	4,23
Gesamt	0,96	0,95	0,66	0,88	0,43	0,19	0,11	4,18

Tabelle A9: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2018/19 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,51	1,41	1,86	1,16	0,60	0,38	0,24	7,16
Sekundarstufe I	3,17	2,28	0,80	1,10	0,61	0,23	0,10	8,28
Gesamt	2,49	1,92	1,23	1,12	0,61	0,29	0,16	7,82
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	73,11	45,77	31,58	25,29	33,04	26,83	21,29	41,60
Sekundarstufe I	58,05	49,95	67,48	13,50	25,02	44,42	39,81	47,79
Gesamt	61,78	48,70	45,28	18,48	28,27	35,00	28,11	45,47
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,40	0,76	1,27	0,87	0,40	0,28	0,19	4,18
Sekundarstufe I	1,33	1,14	0,26	0,95	0,46	0,13	0,06	4,32
Gesamt	0,95	0,99	0,67	0,92	0,44	0,19	0,11	4,26

Tabelle A10: Inklusionsrelevante Kennzahlen NRW 2019/20 in Prozent

	LE	ESE	SQ	GG	KME	HK	SE	Gesamt
<b>Förderquote</b>								
Primarstufe	1,63	1,42	1,88	1,21	0,59	0,38	0,25	7,36
Sekundarstufe I	3,36	2,38	0,85	1,14	0,63	0,24	0,10	8,70
Gesamt	2,65	1,98	1,27	1,17	0,61	0,29	0,16	8,14
<b>Inklusionsanteil</b>								
Primarstufe	73,31	44,24	31,58	24,70	31,79	28,91	20,66	41,67
Sekundarstufe I	59,89	50,00	68,55	14,89	24,84	45,45	41,42	48,97
Gesamt	63,31	48,30	46,02	19,07	27,61	36,71	28,31	46,25
<b>Exklusionsquote</b>								
Primarstufe	0,44	0,79	1,29	0,91	0,40	0,27	0,20	4,29
Sekundarstufe I	1,35	1,19	0,27	0,97	0,47	0,13	0,06	4,44
Gesamt	0,97	1,02	0,69	0,95	0,44	0,19	0,12	4,38

Quelle: Daten der Amtlichen Schulstatistik NRW.

Anmerkung zu Tabellen A1-A10: LE = Lernen, ESE = Emotionale und soziale Entwicklung, SQ = Sprache, GG = Geistige Entwicklung, KME = Körperliche und motorische Entwicklung, HK = Hören und Kommunikation; und SE = Sehen.

Für die Analysen wurden alle allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen in NRW berücksichtigt (ohne Schulen der Sekundarstufe II, ohne berufsbildende Schulen, Klassen für Kranke und nicht zuweisbare Jahrgangsstufen).

**Verordnung  
zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die  
schulische Inklusion**

Vom 20. Dezember 2021

Auf Grund des § 1 Absatz 8 Satz 2 und des § 2 Absatz 7 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404) verordnet das Ministerium für Schule und Bildung im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen:

**§ 1**

(1) In den Schuljahren 2021/2022 und 2022/2023 beträgt die Höhe der jährlichen Leistungen des Landes für den Belastungsausgleich nach § 1 Absatz 3 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404), das durch Gesetz vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 558) geändert worden ist, 10 Millionen Euro und für die Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion 50 Millionen Euro.

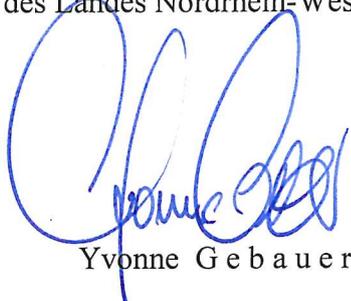
(2) Von den Mitteln für den Belastungsausgleich werden jährlich 9 470 000 Euro nach § 1 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion und 530 000 Euro nach § 1 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion verteilt.

**§ 2**

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft und mit Ablauf des 31. Juli 2023 außer Kraft.

Düsseldorf, den 20. Dezember 2021

Die Ministerin für Schule und Bildung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

  
Yvonne Gebauer