



Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung

Erster Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen

- 2., konsolidierte Fassung vom 20. Mai 2015 -

Dr. Alexandra Schwarz
Prof. i. R. Dr. Klaus Klemm
Dr. Thomas Kemper

WIB - Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung
Bergische Universität Wuppertal
Gaußstr. 20
42097 Wuppertal
www.wib.uni-wuppertal.de

Kontakt:
Dr. Alexandra Schwarz
schwarz@wiwi.uni-wuppertal.de

Das WIB ist eine fachbereichsübergreifende Forschungseinrichtung der Bergischen Universität Wuppertal.

Schumpeter School
of Business and Economics



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Einleitung | 1 |
| 2 | Methodische Vorbemerkungen | 2 |
| | 2.1 Gegenstände der Evaluation | 2 |
| | 2.2 Untersuchungszeiträume | 5 |
| | 2.3 Erhebungen | 6 |
| | 2.4 Zeitlicher Ablauf und verwendete Datengrundlagen | 7 |
| 3 | Ergebnisse | 11 |
| | 3.1 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Untersuchung des Belastungsausgleichs .. | 11 |
| | 3.2 Untersuchung der Inklusionspauschale | 15 |
| 4 | Anmerkungen und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen | 19 |
| | 4.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs | 19 |
| | 4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale | 20 |
| | Literatur | 21 |

1 Einleitung

Mit dem in Nordrhein-Westfalen am 01. August 2014 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (im Folgenden kurz bezeichnet als **InklusionsFörderG**) sollen Aufwendungen, die den Kommunen im Zuge der Umsetzung der Inklusion an den Schulen entstehen, ausgeglichen und weitere freiwillige Leistungen des Landes gesetzlich geregelt werden. Nordrhein-Westfalen ist damit das erste Bundesland, das eine gesetzliche Regelung für die Tragung jener Kosten vorlegt, die den kommunalen Schulträgern durch die Umsetzung der Inklusion in der Primarstufe und der Sekundarstufe I an allgemeinen Schulen entstehen. Das InklusionsFörderG sieht darüber hinaus die Untersuchung der bei den Kommunen tatsächlich entstehenden Aufwendungen vor. Diese Untersuchung soll Grundlage für die Evaluation der pauschalierten Zuwendungen an die Kommunen sein. Damit wird Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland eine Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vorlegen können.

Zur methodischen Anlage und Durchführung einer solchen Evaluation liegen keine vergleichbaren Untersuchungen - auch nicht in anderen (Bundes-)Ländern - vor, an denen sich die Evaluation des InklusionsFörderG orientieren könnte. 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 kommunalen Aufwendungen gemäß dem InklusionsFörderG nicht nur für die drei Schuljahre 2014/15 bis 2016/17, sondern darüber hinaus ab dem Schuljahr 2017/18 regelmäßig alle drei Jahre zu erheben und zu untersuchen sind.

Vor diesem Hintergrund fördert das Ministerium für Schule und Weiterbildung das Forschungsprojekt „Entwicklung von Methoden für die Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion am Beispiel von Nordrhein-Westfalen“ des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung (WIB) der Bergischen Universität Wuppertal. In diesem Projekt werden eine Methodik für die Evaluation kommunaler Aufwendungen im Zuge der Umsetzung der Inklusion an Schulen entwickelt, das Instrumentarium am Beispiel von Nordrhein-Westfalen eingesetzt und die kommunalen Aufwendungen evaluiert. Daneben hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen Herrn Prof. i.R. Klaus Klemm beauftragt, die Evaluation des InklusionsFörderG wissenschaftlich zu begleiten.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse des Projektes für den Zeitraum September 2014 bis April 2015 zusammen. Die für den Erhebungszeitraum 15.10.2013 bis 30.10.2014 untersuchten kommunalen Aufwendungen für die schulische Inklusion sollen der Berichterstattung zur Evaluation des InklusionsFörderG durch das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen dienen.

2 Methodische Vorbemerkungen

Zu Beginn des Projektes wurde von dem Projektteam Schwarz/Klemm das methodische Vorgehen für die Evaluation des InklusionsFörderG erarbeitet und dem Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (kurz: MSW) am 31. Oktober 2014 schriftlich übermittelt. Unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen wurde dieses Vorgehen am 01. Dezember 2014 final abgestimmt. In diesem, nachfolgend als **Methodenpapier** bezeichneten Bericht ist das methodische Vorgehen zur Untersuchung der kommunalen Aufwendungen für die schulische Inklusion dargestellt. Das Methodenpapier ist insofern vorläufig, da die Methodik zur Evaluation des InklusionsFörderG selbst Gegenstand der Forschung ist. Die Methodik unterliegt also ebenfalls einer fortlaufenden Prüfung und ggf. Anpassung.

Weiterhin hat sich die Evaluation in einigen Punkten an Vorgaben des InklusionsFörderG zu orientieren (z.B. hinsichtlich der Untersuchungszeiträume) und bereits auf politischer Ebene getroffene Absprachen zu berücksichtigen (z.B. hinsichtlich der vorläufig nicht berücksichtigten Personalausgaben im Kontext der schulischen Inklusion, da die Inklusionspauschale laut InklusionsFörderG anhand gewährter Integrationshilfen nach SGB VIII und SGB XII evaluiert werden soll). Möglicherweise notwendige Anpassungen des methodischen Vorgehens für den zweiten und dritten Evaluationszyklus werden in Abschnitt 4 genannt.

Nachfolgend werden lediglich Eckpunkte des methodischen Vorgehens und Anpassungen der vorgeschlagenen Vorgehensweise genannt, die für den vorliegenden Bericht wesentlich sind. Für die ausführliche Darstellung wird auf das Methodenpapier verwiesen.¹

2.1 Gegenstände der Evaluation

Das InklusionsFörderG vom 09. Juli 2014 regelt ab dem Schuljahr 2014/15

- (1) den finanziellen Ausgleich **wesentlicher Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger** in Nordrhein-Westfalen infolge des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz vom 09. November 2013) und
- (2) die Gewährung einer Inklusionspauschale an die Gemeinden und Kreise des Landes in Form einer **Inklusionspauschale** zur Förderung **weiterer kommunaler Aufwendungen** für die schulische Inklusion.

Sowohl der Belastungsausgleich als auch die Inklusionspauschale sind pauschaliert. Die jährliche Gesamthöhe des Belastungsausgleichs beträgt 25 Millionen Euro, jene der Inklusionspauschale beträgt 10 Millionen Euro. Die Verteilung der Mittel zu (1) und (2) auf die Gemeinden und Kreise erfolgt anhand einer Schlüsselung, die ebenfalls im Belastungsaus-

¹ Es ist von Seiten des Projektteams geplant, das Methodenpapier gemeinsam mit dem vorliegenden Bericht auf den Internetseiten des WIB zu veröffentlichen.

gleichgesetzt geregelt ist. Sie basiert für den Belastungsausgleich auf der Zahl der Schüler² an allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise und für die Inklusionspauschale auf der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren in den Kreisen, kreisfreien Städten und Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt.

2.1.1 Belastungsausgleich

Der Belastungsausgleich erstreckt sich auf die **Sachkosten der Schulträger** im Sinne von § 94 SchulG. 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).

Untersucht werden tatsächliche Ausgaben, die sich auf solche Schulen beziehen sollen, an denen die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers gemeinsames Lernen eingerichtet hat oder an denen das gemeinsame Lernen erkennbar eingerichtet werden soll. Die Antwort der Landesregierung vom 08. September 2014 auf die Kleine Anfrage Nr. 2559 legt nahe (LTDrs. Nr. 16/6727), dass sich insbesondere im Primarbereich an der Mehrheit der Grundschulen Schüler mit einem festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf befinden. Die bisherigen Ergebnisse der Evaluation bestätigen anhand der Schülerzahlen für das Schuljahr 2014/15 den Befund, dass an der Mehrheit der Grundschulen Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf gemeinsam unterrichtet werden. Im Rahmen der Evaluation werden daher Sachausgaben und Investitionen in Bezug auf alle Grundschulen und weiterführenden Schulen untersucht und berichtet, an denen im Schuljahr 2014/15 Schüler mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf gemeinsam unterrichtet werden.

Bei den Schülerfahrkosten soll untersucht werden, wie sich die Fahrkosten bei inklusiver Beschulung von denen beim Besuch einer Förderschule unterscheiden. Hierbei sollen Belastungen und Entlastungen berücksichtigt werden. Innerkommunale Verrechnungen sind nicht Gegenstand der Evaluation, entsprechend werden keine Ergebnisse unterhalb der Kreisebene berichtet. Gleiches gilt zunächst in den Schuljahren 2014/15, 2015/16 und

² Zur besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Text, sofern nicht anders erforderlich, das generische Maskulinum verwendet.

2016/17 für mögliche finanzielle Entlastungen, die sich aus der geringeren Frequentierung der Förderschulen ergeben können.

2.1.2 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 § 35 a SGB VIII (Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind) und § 54 SGB XII (Eingliederungshilfen der Sozialhilfe) dienen. Beide Ansprüche werden nachfolgend unter dem Begriff Integrationshilfen zusammengefasst.

Da angenommen werden kann, dass die Inanspruchnahme von Integrationshilfen und der Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal positiv zusammenhängen, wird laut dem InklusionsFörderG die Inklusionspauschale anhand der Integrationshilfen nach dem Sozialgesetzbuch evaluiert. Die Entwicklung der Integrationshilfen soll insofern als Maßstab für die benötigte Unterstützung an den inklusiv arbeitenden Schulen dienen. Überprüft wird dann, ob sich die Aufwendungen für Integrationshilfen an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln. Inwiefern der postulierte Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von Integrationshilfen und dem Bedarf an Unterstützung an Schulen des gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal tatsächlich besteht, wurde bislang nicht empirisch überprüft. Das Projektteam behält sich vor, diese methodische Frage anhand von tatsächlich bei den Schulträgern inklusionsbedingt entstehenden Personalausgaben zu untersuchen, auch wenn eine solche Untersuchung über den eigentlichen Gegenstand der Evaluation des InklusionsFörderG hinausgeht.

2.1.3 Rahmenbedingungen: Schüler und Schulen, Barrierefreiheit und räumliche Ausstattung der Schulen

Für die Evaluation des InklusionsFörderG stellen Informationen zu inklusionsbedingten Ausgaben für Schulträgeraufgaben und zur Entwicklung der Integrationshilfen die wesentlichen Datengrundlagen dar. Im Methodenpapier wurde herausgearbeitet, welche weiteren Informationen benötigt werden, um die kommunalen Angaben auf Konsistenz und Plausibilität prüfen und nach ihrer Art und Höhe bewerten und vergleichen zu können. Zu diesen zusätzlich benötigten Informationen gehören die Zahlen der inklusiv in allgemeinen Schulen und in Förderschulen unterrichteten Schüler für die Schuljahre 2013/14 und 2014/15 (in den beiden nachfolgenden Evaluationszyklen entsprechend für die Schuljahre 2015/16 und 2016/17), und zwar je Schule differenziert nach dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt und den Wohnsitzgemeinden der Schüler. Mit diesen Schülerzahlen könnten die Ausgaben in

den Kommunen auf die Zahl der Schüler bezogen werden. Mit Hilfe dieser Ausgaben je Schüler würde es ermöglicht, die Ausgaben zwischen Kommunen zu vergleichen und für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen überschlägig abzuschätzen.

Durch die an der einzelnen Schule aufgenommenen Schüler nach ihrem konkreten Förderbedarf kann außerdem festgestellt werden, welche zusätzliche Ausstattung an der Schule notwendig ist (Barrierefreiheit, Fachräume, Differenzierungsräume, vgl. hierzu Abschnitt 6 des Methodenpapiers). Kommunale Ausgaben können so auf ihre Plausibilität geprüft werden. Dies setzt voraus, dass ebenfalls bekannt ist, über welche räumliche Ausstattung die einzelne Schule verfügt und wie die Barrierefreiheit des Schulgebäudes in Abhängigkeit vom jeweiligen Förderbedarf (des Schülers) zu beurteilen ist. Informationen zu Raumbestand und Barrierefreiheit der Schulen sind daher ebenfalls Bestandteil der bei den kommunalen Schulträgern durchgeführten Erhebungen.

2.2 Untersuchungszeiträume

Die Inklusionspauschale wird laut InklusionsFörderG für das jeweils betrachtete Schuljahr geprüft (2014/15, 2015/16, 2016/17), beim Belastungsausgleich werden die für dieses Schuljahr im Vorfeld getätigten Ausgaben untersucht, d.h., die Untersuchung bezieht sich auf Ausgaben, die in Vorbereitung des jeweiligen Schuljahres getätigt wurden. Die hieraus resultierenden Erhebungszeiträume (bzw. Stichtage für die Erhebung) sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen. Für die Erhebungszeiträume, die Ausgaben im Sinne des Belastungsausgleichs betreffen, wird eine sukzessive Anpassung an das Haushaltsjahr angestrebt, die im dritten Evaluationszyklus abgeschlossen sein wird.

Tabelle 1: Untersuchungszeiträume und Berichtszeitpunkte der Evaluation

| Evaluationszyklus für Schuljahr : | Inklusionspauschale: Stichtag(e) für die Erhebung der Integrationshilfen | Belastungsausgleich: Zeitraum für die Erhebung der Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben | Berichtszeitpunkt |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 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 |

2.3 Erhebungen

Für die Evaluation des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale wurden im ersten Evaluationszyklus getrennte Erhebungen durchgeführt, die nachfolgend kurz beschrieben werden.

2.3.1 Belastungsausgleich

Für die Untersuchung des Belastungsausgleichs wurden die 53 Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen als relevante Gebietskörperschaften in drei in sich strukturell ähnliche Gruppen aufgeteilt. Eine ausführliche Beschreibung des Vorgehens, der für die Gruppenbildung verwendeten Strukturkennzahlen und der Ergebnisse findet sich im Methodenpapier. Aus jeder der drei Gruppen wurden zwei bis drei Kreise bzw. kreisfreie Städte als Repräsentanten ihrer Gruppe ausgewählt und an der Erhebung beteiligt. In der Gruppe 1, bestehend aus sechs kreisfreien Städten mit stagnierenden oder bereits wieder zunehmenden Einwohnerzahlen, sind dies die Städte Münster und Essen. Die Gruppe 2 besteht aus 27 Kreisen mit einer im Landesvergleich geringeren Bevölkerungsdichte. Aus ihr wurden die Kreise Viersen und Paderborn sowie der Hochsauerlandkreis für die Untersuchung des Belastungsausgleichs ausgewählt. Die Gruppe 3 umfasst die weiteren 16 kreisfreien Städte und vier vergleichsweise dicht besiedelte Kreise. Aus dieser Gruppe wurden der Kreis Unna sowie die Städte Dortmund und Krefeld für eine Beteiligung an der Evaluation ausgewählt.

2.3.2 Inklusionspauschale

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale haben die kommunalen Spitzenverbände bei ihren Mitgliedern eine Vollerhebung durchgeführt, d.h., Daten zu Integrationshilfen wurden - hauptsächlich mittels Eintragung in eine Onlinemaske - bei allen (Kreis-)Jugendämtern und (Kreis-)Sozialämtern abgefragt, auf die sich auch die Schlüsselung der Zuwendungen aus der Inklusionspauschale nach dem InklusionsFörderG bezieht. Entgegen den Empfehlungen des Methodenpapiers umfassen die durch die kommunalen Spitzenverbände erhobenen Daten nur die Zahl der Schüler mit genehmigter Integrationshilfe an allgemeinen Schulen und an Förderschulen und jeweils die Ausgaben für diese Integrationshilfen zu den Stichtagen 15.10.2013 und 15.10.2014, nicht jedoch die Zahl der gewährten Stunden an Integrationshilfe. Im Methodenpapier wird darauf hingewiesen, dass diese Information aufgrund der unterschiedlichen Qualifikation von Integrationshelfern notwendig erscheint, um zu zeitlich und regional vergleichbaren Ergebnissen hinsichtlich der Ausgaben für Integrationshilfen zu kommen. Auf die Erhebung der geleisteten Stunden wurde von den kommunalen Spitzenverbänden aufgrund des enormen Aufwandes, der mit dieser Erhebung auf Seiten der Mitglieder entstanden wäre, verzichtet. Gleiches gilt für die Differenzierung der Integrationshilfen nach dem sonderpädagogischen Förderbedarf des Leistungsempfängers.

2.4 Zeitlicher Ablauf und verwendete Datengrundlagen

2.4.1 Belastungsausgleich

Mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände konnten von Anfang bis Mitte Dezember 2014 sieben der acht ausgewählten Kreise und kreisfreien Städte für ihre Beteiligung an der Evaluation und an den notwendigen Erhebungen gewonnen werden. Die Stadt Krefeld hat sich an der Evaluation nicht beteiligt.

Im nächsten Schritt wurden die Instrumente (Erhebungstabellen) für die Erhebung der in den Abschnitten 2.1.1 und 2.1.3 genannten Informationen den beteiligten Kommunen³ übermittelt (Ausgaben, Raumbestand, Barrierefreiheit; Details zu den Erhebungstabellen finden sich im Methodenpapier) und Gespräche mit den (kreisangehörigen) Schulträgern geführt, bei denen Ziele und Ablauf der Evaluation erläutert und die Erhebungsinstrumente erklärt wurden.

Bei Anlage der Untersuchung war vorgesehen worden, dass die Informationen zu den Schülerzahlen für das Schuljahr 2013/14 vom Ministerium für Schule und Weiterbildung und für das Schuljahr 2014/15 von den beteiligten Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Da die landesweite Schulstatistik für das Schuljahr 2014/15 früh finalisiert wurde, konnte das Ministerium für Schule und Weiterbildung auch für dieses Schuljahr die benötigten Daten der Schulstatistik liefern.⁴ Dieser Umstand hat für die Evaluation den bedeutenden Vorteil einer einheitlichen Datenbasis und stellt zugleich für die kommunalen Erhebungen eine große Entlastung dar. Vereinbarungsgemäß wurden die Daten der Schulstatistik dem Projektteam Ende Januar 2015 durch das MSW zur Auswertung zur Verfügung gestellt.

Da die Kommunen erst im Dezember 2014 über ihre mögliche Beteiligung an der Evaluation informiert wurden, konnte der 31. Januar 2015 als ursprünglich vom Projektteam vorgesehener Termin für die kommunalen Datenlieferungen nicht gehalten werden. Auf vielfachen Wunsch der beteiligten Schulträger wurde die Frist für die kommunalen Datenlieferungen auf den 28.02.2015 verlängert. Diese Frist wurde von allen sieben beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten eingehalten. Für die Konsolidierung, Prüfung und Auswertung der von den Kommunen zur Verfügung gestellten Informationen sowie für die Verschriftlichung der Ergebnisse blieben dem Projektteam im ersten Evaluationszyklus somit nur acht Wochen.

³ Soweit nicht anders angegeben, sind im Folgenden mit „Kommunen“ die Gebietskörperschaften der Kreisebene gemeint (Kreis, kreisfreie Stadt).

⁴ Zu beachten ist, dass die ausgewiesenen Fallzahlen geringfügig von den in den Publikationen des MSW angeführten abweichen können (wie z. B. MSW NRW 2014). Die Abweichungen werden durch verschiedene Abgrenzungen verursacht: Die ausgewerteten Daten beziehen sich auf den Jahrgang der Klasse, hingegen fokussieren die Veröffentlichungen des MSW auf den individuellen Jahrgang des Schülers. Durch diese unterschiedlichen Betrachtungen kann es insbesondere bei jahrgangsübergreifenden Klassenbildungen im Förder-schulbereich zu Verschiebungen bei jahrgangs- oder stufenbezogenen Auswertungen kommen.

Insgesamt haben die an der Evaluation beteiligten Kommunen umfangreiches Datenmaterial geliefert (vgl. Tabelle 2), das sich insbesondere im Bereich der **inklusionsbedingten Ausgaben** durch eine hohe Konsistenz auszeichnet (z.B. hinsichtlich der Zuordnung zum Beobachtungszeitraum, der ausführlichen Beschreibung der finanzierten Maßnahmen sowie der Zuordnung zur einzelnen Schule). Der Aufwand für die Erhebung der inklusionsbedingten Ausgaben in den Kommunen ist dabei sehr hoch einzuschätzen, da grundsätzlich jede einzelne Rechnung im Bereich der Schulträgeraufgaben einzeln zu prüfen ist. Im ersten Evaluationszyklus weisen daher alle beteiligten Kommunen darauf hin, dass eine rückwirkende Zuordnung oft nicht möglich war (auch nicht anteilig), eine Inklusionsrelevanz von Ausgaben in vielen Fällen nur vermutet werden konnte und daher auf die Angabe der Ausgaben verzichtet wurde. In besonderem Maße betrifft dies den laufenden Sachaufwand für Aufgaben im Kontext von Inklusion an den Schulen, denn hierzu zählen Klein- und Kleinstbeschaffungen im Bereich der Lehr- und Lernmittel. Aufgrund derartiger haushaltstechnischer Unklarheiten konnten in vielen Fällen die Ausgaben nicht den vorgegebenen Ausgabenarten zugeordnet werden (laufende Sachausgaben, Investitionen in Gebäude und Anlagen/Baumaßnahmen und sonstige Sachinvestitionen, d.h. in bewegliches Vermögen). Soweit möglich, wurden die entsprechenden Kodierungen vom Projektteam nachträglich vorgenommen (z.B. wurden in unklaren Fällen Ausgaben für Lehr- und Lernmittel dem laufenden Sachaufwand zugerechnet). Gerade im Bereich der Baumaßnahmen ergeben sich Fälle, in denen nur Teile der Maßnahme im Beobachtungszeitraum abgerechnet wurden. In sehr wenigen Fällen, in denen keine Angaben zum anzurechnenden Anteil der Ausgaben vorlagen, wurden für den Beobachtungszeitraum 50% der Ausgaben angerechnet. Zu prüfen ist, inwieweit eine Weiterentwicklung des Erhebungsinstruments zu einer Verringerung des Aufwands bei allen Beteiligten führen kann, etwa indem bei Maßnahmen, Schulträgeraufgaben, Ausgabenarten etc. in Form eines Drop-Down-Menüs feste thematische Unterpunkte vorgegeben werden, aus denen auszuwählen ist (siehe dazu auch Abschnitt 4).

Hinsichtlich der **Schülerfahrkosten**, die an Förderschulen und an allgemeinen Schulen durch die Beförderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf entstehen, ist die Datenlage sehr heterogen. Gerade im kreisangehörigen Raum ist es den Schulträgern in der Regel nicht möglich, die Ausgaben für Schülerbeförderung nach dem Förderbedarf differenziert auszuweisen. Neben fehlenden Angaben von Schulträgern stellen spezielle kommunale Regelungen wie im Kreis Paderborn (Organisation und Finanzierung der Beförderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu allgemeinen Schulen durch den Kreis) und Veränderungen der Schulstruktur (z.B. Bündelung und Schließung von Förderschulstandorten, wie im Kreis Viersen) besondere Schwierigkeiten für die Evaluation dar. Inwiefern vor diesem Hintergrund inklusionsbedingte Veränderungen in Schülerfahrkosten regional und zwischen Schuljahren vergleichbar gemessen und bewertet werden können,

kann derzeit noch nicht beantwortet werden. Ziel sollte es zunächst sein, die Datengrundlage zu vervollständigen. Im Anschluss sind weitere umfangreiche Konsistenzprüfungen der Informationen erforderlich. Eine Antwort auf die aufgeworfene Frage sollte im zweiten Evaluationszyklus gefunden werden, möglichst unter Einbezug der (kreisangehörigen) Schulträger.

Tabelle 2: Übersicht zu Datenlieferungen aus an der Evaluation des Belastungsausgleichs beteiligten Kommunen

| Kommune (Kreis, kreisfreie Stadt) | Gruppe Nr. | Datenlieferung liegt vollständig (d.h. von allen Schulträgern) vor für folgende Bereiche: | | | | Bemerkungen |
|-----------------------------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Inklusions- bedingte Ausgaben | Schüler- fahr- kosten | Raum- bestand | Barriere- freiheit | |
| Essen, krfr. Stadt | 1 | Ja | Ja | Ja | Nein | Barrierefreiheit nur für jene fünf Schulen berichtet, in die im Berichtszeitraum investiert wurde |
| Münster, krfr. Stadt | 1 | Ja | Nein | Ja | Ja | Schülerfahrkosten: können ggf. im 2. Evaluationszyklus ermittelt und bereitgestellt werden. |
| Viersen, Kreis | 2 | Ja | Ja | Ja | Ja | |
| Paderborn, Kreis | 2 | Ja, aber unvollständig | Nein | Ja, aber unvollständig | Ja, aber unvollständig | Aus zwei Städten und einer Gemeinde liegen keine Daten vor. Schülerfahrkosten: Großteil der Schülerbeförderung für GU wird für Schulträger der GU-Schulen zentral durch den Kreis Paderborn abgewickelt; Finanzierung über Kreisumlage. |
| Hochsauerland- kreis | 2 | Ja, aber unvollständig | Nein | Ja, aber unvollständig | Ja, aber unvollständig | Aus zwei Städten liegen keine Daten vor. |
| Dortmund, krfr. Stadt | 3 | Ja | Ja | (Ja) | Nein | Raumbestand: beruht auf Flächennutzung (nicht auf Raumprogramm, Schulentwicklungsplan o.ä.). |
| Unna, Kreis | 3 | Ja, aber unvollständig | Ja, aber unvollständig | Ja | Ja, aber unvollständig | Aus einer Gemeinde wurde nur der Raumbestand berichtet. |
| Krefeld, krfr. Stadt | 3 | Aus der Stadt Krefeld liegen keine Daten vor. | | | | |

In den Bereichen **Raumbestand und Barrierefreiheit** haben die beteiligten Kommunen ebenfalls umfangreiche Daten übermittelt, die im zweiten Evaluationszyklus zu vervollständigen sind (vgl. Tabelle 2). Umfang und Qualität der Daten ließen es im ersten Evaluationszyklus zu, die Angaben der Schulträger zu den inklusionsbedingten Ausgaben auf Plausibilität zu prüfen. Ziel im zweiten Evaluationszyklus ist es, eine Bestandsaufnahme hinsichtlich ausgewählter Aspekte der Barrierefreiheit der Schulgebäude und -anlagen sowie der räumlichen Ausstattung der Schulen (z.B. mit Therapieräume, Fachräumen für den zieldifferenten Unterricht) zu erstellen. Hierzu ist neben einer Nacherhebung fehlender oder unvollständiger Informationen eine weitere Konsistenzprüfung der gelieferten Daten erforderlich. Entwicklungsbedarf sieht das Projektteam bei der Erhebungstabelle zur Barrierefreiheit. Hier ist durch Rücksprache mit den Schulträgern zu klären, wie die Erhebung von Barrierefreiheit vervollständigt, aber auch vereinfacht werden kann.

2.4.2 Inklusionspauschale

Aus der Erhebung der kommunalen Spitzenverbände liegen zu den Stichtagen 15.10.2013 und 15.10.2014 Daten zur Zahl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Förderschulen und an allgemeinen Schulen vor, die Integrationshilfe erhalten, sowie die jeweils mit diesen Integrationshilfen verbundenen Ausgaben. Mit Stand 24. April 2015 haben die kommunalen Spitzenverbände 148 der insgesamt 255⁵ Rückmeldungen erhalten, was einer Rücklaufquote von rund 58% entspricht. Die Daten aus der Erhebung der kommunalen Spitzenverbände für die Untersuchung der Inklusionspauschale wurden dem Projektteam am 24. April 2015 übermittelt.

Auch bei der Erhebung der kommunalen Spitzenverbände zur Entwicklung der Integrationshilfen ergaben sich zeitliche Verzögerungen gegenüber der ursprünglichen Planung. Da diese Erhebung nicht in der Verantwortung des Projektteams lag und liegt, können hierzu jedoch keine näheren Angaben gemacht werden.

⁵ Kreise und kreisfreie Städte berichten Zahlen des Jugendamtes (zuständig für Integrationshilfen nach SGB VIII) und des Sozialamtes (zuständig für Integrationshilfen nach SGB XII), hinzu kommen Angaben kreisangehöriger Städte mit eigenem Jugendamt.

3 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchungen des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale werden zusammengefasst und es wird versucht, für beide Bestandteile des InklusionsFörderG eine Abschätzung der entsprechenden (Mehr-)Ausgaben auf Landesebene zu geben.

3.1 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Untersuchung des Belastungsausgleichs

Die folgende Darstellung fasst die Ergebnisse zu den inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben aus den sieben beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten zusammen. Anschließend werden die Ausgaben je Kommune und (gruppiertes) Schulform auf die Zahl der Schüler an allgemeinen Schulen bezogen. Diese Durchschnittsausgaben werden dann genutzt, um die Ausgaben auf Landesebene überschlägig abzuschätzen.

3.1.1 Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den beteiligten Kommunen

Die inklusionsbedingten Sachausgaben und Investitionen wurden von den beteiligten sieben Kommunen für den Zeitraum 16.10.2013 bis 31.10.2014 berichtet. Diese Ausgaben in Vorbereitung auf das Schuljahr 2014/15 fallen insgesamt deutlich niedriger aus als die Zuweisungen aus § 1 Absatz 4 InklusionsFörderG (sogenannter "Korb I"), die die beteiligten Kommunen im Januar 2015 erhalten haben (vgl. Tabelle 3). Eine Ausnahme bildet der Kreis Paderborn, der mit berichteten Ausgaben in Höhe von 412.148 Euro etwa im Bereich der Zuwendung im darauffolgenden Jahr liegt (457.875 Euro). Mit Ausnahme des Hochsauerlandkreises und des Kreises Unna liegen die Ausgaben für die Vorbereitung der weiterführenden Schulen wesentlich höher als jene für die Vorbereitung der Grundschulen, auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Jahrgangszahlen an den verschiedenen Schulformen. Die Auswertungen der einzelnen kommunalen Ergebnisse zeigen, dass dies auf größere Investitionen in die Barrierefreiheit (insbesondere Akustikmaßnahmen, Einbau von behindertengerechten WCs) und zur Schaffung von Differenzierungsräumen an einzelnen weiterführenden Schulen zurückzuführen ist. Die Ausgaben an Grundschulen bestehen im Vergleich zu den weiterführenden Schulen zu einem größeren Anteil aus laufenden Sachausgaben.

Tabelle 3: Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben der beteiligten Kreise und kreisfreien Städte im Zeitraum 15.10.2013 bis 31.10.2014

| Gruppe Nr. | Kommune (Kreis/krfr. Stadt) | Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 15.10.2013 bis 31.10.2014 (in EUR) | | | | Zuweisung gemäß § 1 Absatz 4 InklusionsFörderG ("Korb I"), Januar 2015 (in EUR) |
|------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| | | An Grundschulen | An weiterführenden Schulen | Keiner Schulform zugeordnet | Ins-gesamt | |
| 1 | krfr. Stadt Münster | 4.486 | 20.974 | 26.827 | 52.286 | 357.008 |
| | krfr. Stadt Essen | 86.925 | 176.127 | | 263.052 | 706.464 |
| 2 | Kreis Viersen | 23.302 | 52.152 | | 75.455 | 423.476 |
| | Kreis Paderborn | 177.748 | 234.400 | | 412.148 | 457.875 |
| | Hochsauerlandkreis | 32.445 | 15.837 | | 48.282 | 393.136 |
| 3 | Kreis Unna | 82.996 | 95.299 | | 178.295 | 612.484 |
| | krfr. Stadt Dortmund | 51.393 | 109.198 | | 160.591 | 771.685 |

Zur Einordnung der Ergebnisse muss darauf hingewiesen werden, dass für den Beobachtungszeitraum Oktober 2013 bis Oktober 2014 keine höheren inklusionsbedingten Ausgaben der Kommunen zu erwarten waren. In diesem Zeitraum stand die Einigung zwischen Landesseite und kommunalen Spitzenverbänden hinsichtlich der Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion noch aus, sodass Politik auf kommunaler Ebene in Erwartung eben dieser Einigung die notwendigen Ausgaben für die schulische Inklusion in die Zukunft verschoben hat. In der Konsequenz werden Investitionen erst genehmigt, wenn geklärt ist, wann und in welcher Höhe Zuwendungen von Landesseite an die Kommunen fließen. Entsprechende Rückmeldungen, die diese Erklärung für vergleichsweise niedrige kommunale Ausgaben für die schulische Inklusion stützen, liegen aus allen beteiligten Kommunen vor. Als Beispiel sei die Stadt Münster genannt, in der entsprechende Anträge mit Sperrvermerken versehen wurden.

Die berichteten Daten zu den kommunalen Ausgaben für die schulische Inklusion stellen also eine deutliche Unterschätzung der zu erwartenden Ausgaben dar. Möglicherweise liegen die Ausgaben durch die Unsicherheit in den Kommunen sogar unter den Ausgaben, die ohne die schulgesetzlichen Änderungen zur Umsetzung der Inklusion zu erwarten wären. So ist davon auszugehen, dass es mit erfolgter Zuweisung der zusätzlichen Mittel nach § 1 Absatz 4 InklusionsFörderG bereits im nächsten Beobachtungszeitraum zu einem deutlichen Anstieg der inklusionsbedingten Ausgaben für Aufgaben der Schulträger kommt.

Zudem wurde in Gesprächen mit den beteiligten Schulträgern deutlich, dass die Erhebung der Ausgaben im Nachhinein mit großen praktischen Problemen verbunden ist: Im Berichtszeitraum für die kommunalen Ausgaben war den Schulträgern ihre Beteiligung an der Evaluation nicht bekannt. In der Konsequenz musste versucht werden, die Ausgaben im Nachhinein ihrem Zweck der schulischen Inklusion (ggf. anteilig) zuzuordnen, was in vielen Fällen nur eingeschränkt oder gar nicht möglich war. Hinzu kam der enge Zeitrahmen, der in

vielen Fällen dazu geführt hat, dass Haushaltspositionen, Rechnungen und Buchungen nicht auf ihre Inklusionsrelevanz geprüft und daher nicht berichtet werden konnten.⁶ Für die beiden kommenden Evaluationszyklen sind bedeutend belastbarere Informationen zu den Sachausgaben und Investitionen, aber auch zu Fragen der räumlichen Ausstattung und der Barrierefreiheit zu erwarten, da die kommunalen Schulträger nun die Evaluation als eines ihrer Berichtsziele bereits während des Beobachtungszeitraums berücksichtigen können.

Insgesamt können daher die von den kommunalen Schulträgern berichteten Ausgaben für die schulische Inklusion im ersten Evaluationszyklus noch nicht belastbar zu den im InklusionsFörderG geregelten pauschalen Zuweisungen des Landes in Beziehung gesetzt werden. Sie spiegeln wegen der im Beobachtungszeitraum bestehenden Unsicherheit der Finanzierung auch nicht die zu erwartenden Ausgaben der Kommunen vor Inkrafttreten des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes wider.

3.1.2 Überschlägige Abschätzung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben aller Kreise und kreisfreien Städte in NRW

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, kann im ersten Evaluationszyklus noch keine belastbare Beziehung zwischen kommunalen Ausgaben für Schulträgeraufgaben im Kontext der schulischen Inklusion und den im InklusionsFörderG geregelten Zuwendungen des Landes an die kommunalen Schulträger hergestellt werden. Dennoch soll – auch aus Gründen der Vollständigkeit und im Sinne einer besseren Nutzbarkeit der Ergebnisse – nachfolgend versucht werden, die entsprechenden kommunalen Ausgaben auf Landesebene überschlägig abzuschätzen.

Hierzu werden zunächst auf Ebene der sieben beteiligten Kommunen die Ausgaben an Grundschulen und an weiterführenden Schulen zur Zahl der Schüler in der Primarstufe bzw. in der Sekundarstufe I im Schuljahr 2014/15⁷ in Beziehung gesetzt (vgl. Tabelle 4). Auf Ebene der Gruppen, die jeweils durch die beteiligten Kommunen repräsentiert werden, werden dann die gewichteten durchschnittlichen Ausgaben je Schüler in der Primarstufe und je Schüler in der Sekundarstufe I berechnet. Im Ergebnis haben beispielsweise die beteiligten Kommunen der Gruppe 2 im Zeitraum 16.10.2013 bis 31.10.2014 im Durchschnitt 7,54 Euro je Schüler in der Primarstufe ausgegeben.

Unter der Annahme, dass diese durchschnittlichen Ausgaben jeweils auch auf die weiteren Kreise und kreisfreien Städte in den drei Gruppen zutreffen, werden die inklusions-

⁶ Es muss davon ausgegangen werden, dass dieser Umstand auch maßgeblich die Verteilung der Ausgaben auf die Ausgabenarten (laufender Sachaufwand, Investitionen in Gebäude und Anlagen, sonstige Sachinvestitionen in bewegliches Vermögen) verzerrt.

⁷ Da angenommen wird, dass die inklusionsbedingten Ausgaben im Zeitraum 16.10.2013 bis 31.10.2014 der Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2014/15 dienen (vgl. auch Abschnitt 2.2), werden bei den hier dargestellten Abschätzungen die Schülerzahlen des Schuljahres 2014/15 zugrunde gelegt (d.h. abweichend von dem § 1 Abs. 4 InklusionsFörderG formulierten Verteilungsmechanismus, der auf den Schülerzahlen des jeweils vorletzten Jahres basiert).

bedingten Ausgaben für Schulträgeraufgaben zunächst innerhalb der drei Gruppen anhand der entsprechenden Schülerzahlen überschlägig hochgerechnet (vgl. Tabelle 5). Die landesweiten Ausgaben ergeben sich dann als Summe der abgeschätzten Ausgaben in den drei Gruppen. Die landesweiten Ausgaben müssen natürlich in der Konsequenz – ebenso wie auf kommunaler Ebene – niedriger ausfallen als die insgesamt von Landesseite im Januar 2015 zugewendeten Mittel (25 Mio. Euro).

Tabelle 4: Durchschnittliche inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten nach gebildeten Gruppen von Kommunen im Zeitraum 15.10.2013 bis 31.10.2014

| Gruppe Nr. | Kommune (Kreis/krfr. Stadt) | Ausgaben* Grundschulen | Schüler** Primarstufe 2014/15 | Ausgaben* weiterführende Schulen | Schüler** Sekundarstufe I 2014/15 | Ausgaben*, keiner Schulform zugeordnet | Durchschnittliche Ausgaben* je Schüler (in EUR), gewichteter Gruppenmittelwert | |
|------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| | | | | | | | Primarstufe | Sekundarstufe I |
| 1 | krfr. Stadt Münster | 4.486 | 9.385 | 20.974 | 12.013 | 26.827 | 3,67 | 5,99 |
| | krfr. Stadt Essen | 86.925 | 18.719 | 176.127 | 23.411 | | | |
| 2 | Kreis Viersen | 23.302 | 10.204 | 52.152 | 14.745 | | 7,54 | 6,93 |
| | Kreis Paderborn | 177.748 | 11.362 | 234.400 | 15.547 | | | |
| | Hochsauerlandkreis | 32.445 | 9.421 | 15.837 | 13.349 | | | |
| 3 | Kreis Unna | 82.996 | 13.597 | 95.299 | 22.434 | | 4,03 | 4,17 |
| | krfr. Stadt Dortmund | 51.393 | 19.744 | 109.198 | 26.584 | | | |

* Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 15.10.2013 bis 31.10.2014 (in EUR); ** Schüler an allgemeinen Schulen in öffentlicher Trägerschaft

Tabelle 5: Abgeschätzte inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den gebildeten Gruppen von Kommunen und in NRW insgesamt im Zeitraum 15.10.2013 bis 31.10.2014

| Gruppe Nr. | Schüler** Primarstufe 2014/15 | Durchschnittl. Ausgaben* je Schüler Primarstufe | Abschätzung Gesamt-Ausgaben* Primarstufe | Schüler** Sekundarstufe I 2014/15 | Durchschnittl. Ausgaben* je Schüler Sekundarstufe I | Abschätzung Gesamt-Ausgaben* Sekundarstufe I | Abschätzung Gesamt-Ausgaben* Primarstufe und Sekundarstufe I |
|------------|-------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1 | 100.138 | 3,67 | 367.631 | 123.560 | 5,99 | 740.027 | 1.107.658 |
| 2 | 315.456 | 7,54 | 2.377.046 | 450.037 | 6,93 | 3.118.311 | 5.495.357 |
| 3 | 202.080 | 4,03 | 814.533 | 294.687 | 4,17 | 1.229.396 | 2.043.930 |
| Insges. | 617.674 | | 3.559.210 | 868.284 | | 5.087.734 | 8.646.945 |

* Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 15.10.2013 bis 31.10.2014 (in EUR); ** Schüler an allgemeinen Schulen in öffentlicher Trägerschaft

3.2 Untersuchung der Inklusionspauschale

Als die „Zunahme durch Inklusion“ soll bei der Untersuchung der Inklusionspauschale die Differenz in den Ausgaben für Integrationshilfen für Schüler an Förderschulen und von Schülern an allgemeinen Schulen verstanden werden. Die Umfrage der kommunalen Spitzenverbände 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 Abschnitte 2.1.2 und 2.3.2). Die folgende Darstellung stützt sich auf die bisher vorliegenden Rückmeldungen (vgl. Abschnitt 2.4.2) und schließt mit einer vorsichtigen Hochrechnung auf Landesergebnisse.

3.2.1 Inanspruchnahme von und Ausgaben für Integrationshilfen

Basierend auf den Ergebnissen der Online-Umfrage, an der bislang 148 Städte, Gemeinden und Kreise teilgenommen haben, erhielten im Jahr 2014 5.292 Kinder und Jugendliche an allgemeinen Schulen und 4.041 an Förderschulen Integrationshilfe (vgl. Tabelle 6). Da die Zahl der Schüler, die in den beteiligten Städten, Gemeinden und Kreisen einen diagnostizierten sonderpädagogischen Förderbedarf haben, für die hier vorgelegte Analyse nicht vorliegt, werden die Zahlen derer, die Integrationshilfen erhalten, in Beziehung gesetzt zur Gesamtzahl der in NRW in allgemeinen Schulen und in Förderschulen unterrichteten Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

Tabelle 6: Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und mit Integrationshilfe sowie Ausgaben für Schüler mit Integrationshilfe (Primarstufe und Sekundarstufe I)

| | AS | FÖ | AS | FÖ | AS | FÖ | AS | FÖ |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|------------|---------------------------------------|--------|-------------------------------------------------|------------|-----------------------|--------|
| | insgesamt (2014/15) | | mit Integrations- hilfe (2014)* | | mit Integrationshilfe in % von insg. (2014)* | | - | - |
| Schüler mit SPF (2014/15) | 41.533 | 76.404 | 5.292 | 4.041 | 12,7% | 5,3% | - | - |
| | insgesamt (2014)* | | je Schüler (2014)* | | insgesamt (2013)* | | je Schüler (2013)* | |
| Ausgaben für Schüler mit Integrationshilfe (in EUR) | 77.790.207 | 59.824.760 | 14.700 | 14.804 | 58.534.096 | 54.365.860 | 12.842 | 14.117 |

*Hinweise: * Erhebungszeitpunkt: 15.10. des jeweiligen Jahres; AS: allgemeine Schule; FÖ: Förderschule; mit SPF: mit sonderpädagogischem Förderbedarf; insg.: insgesamt*

Dabei zeigt sich, dass die relative Inanspruchnahme von Integrationshilfen in allgemeinen Schulen deutlich von der in Förderschulen abweicht: In allgemeinen Schulen haben 12,7% und in Förderschulen 5,3% eine Integrationshilfe. Diese Anteile lägen höher, wenn die Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die Integrationshilfen erhalten, nur auf die Zahl

derer mit sonderpädagogischem Förderbedarf bezogen würden, die in den 148 teilnehmenden Kommunen und Kreisen leben. Für die weitere Untersuchung muss vorläufig angenommen werden, dass sich die Anteile zwar erhöhen würden, wenn entsprechende Daten für alle Kommunen und Kreise verfügbar wären, dass das Niveau des relativen Verhältnisses (12,7% in allgemeinen Schulen und 5,3% in Förderschulen) jedoch in etwa gleich bliebe.

Im Schuljahr 2014/15 werden im Durchschnitt der teilnehmenden Städte, Gemeinden und Kreise in den allgemeinen Schulen je Schüler mit Integrationshilfe 14.700 € und in den Förderschulen 14.804 € ausgegeben (vgl. Tabelle 6). Im Jahr zuvor lagen die Vergleichswerte bei 12.842 € in allgemeinen Schulen und bei 14.117 € in Förderschulen. 2013 wurden im Gutachten von Schwarz u.a. (2013) für die Stadt Essen 11.364 € und für den Kreis Borken 10.863 € angegeben, im Gutachten von Klemm (2014) wurden 2014 für die Stadt Krefeld 11.700 € angesetzt.

3.2.2 Entwicklung der Inanspruchnahme von und der Ausgaben für Integrationshilfe in allgemeinen Schulen

Wie in Tabelle 7 gezeigt wird, sind die Zahlen der Schüler mit Integrationshilfe in den teilnehmenden Städten, Gemeinden und Kreisen angestiegen. Dies gilt für die allgemeinen Schulen, wo ein Zuwachs von 734 Schülern mit Integrationshilfe zu verzeichnen ist. Dies gilt aber auch für die Förderschulen, in denen der Zuwachs 190 Schüler mit Integrationshilfe beträgt. Bei der Bewertung des Anstiegs in den Förderschulen muss berücksichtigt werden, dass die Zahl der Schüler insgesamt an Förderschulen von 2013/14 nach 2014/15 gesunken ist.

Tabelle 7: Anzahl Schüler mit Integrationshilfe nach Beschulungsart (allgemeine Schule vs. Förderschule)

| AS | | FÖ | | Zuwachs (2014/15 zu 2013/14) | |
|---------|---------|---------|---------|---------------------------------|-----|
| 2013/14 | 2014/15 | 2013/14 | 2014/15 | AS | FÖ |
| 4.558 | 5.292 | 3.851 | 4.041 | 734 | 190 |

Hinweise: AS: allgemeine Schule; FÖ: Förderschule

Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, ob und in welchem Umfang sich die Zahlen der Schüler mit Integrationshilfe an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu denen an Förderschulen erhöhen. Dazu wird - mit Blick auf den Zuwachs von 2013 nach 2014 - der folgende Weg gewählt (vgl. Tabelle 8): An den allgemeinen Schulen erhalten 12,7% der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf Integrationshilfe – gegenüber 5,3% an den Förderschulen (vgl. Tabelle 6). Vor diesem Hintergrund wird berechnet, wie viele Schüler an den allgemeinen Schulen Integrationshilfe erhalten würden, wenn die prozentuale Inanspruchnahme von Integrationshilfe auf dem Niveau der Förderschulen liegen

würde (d.h. wenn sich die relative Inanspruchnahme von Integrationshilfen zwischen allgemeinen Schulen und Förderschulen nicht unterscheiden würde). Insgesamt 734 Schüler erhielten an allgemeinen Schulen im Vergleich der Jahre 2014 zu 2013 zusätzlich Integrationshilfe. Dieser Zuwachs hätte nur bei 305 gelegen, wären sie am Lernort Förderschule unterrichtet worden. Die Differenz zwischen der tatsächlichen und der angenommenen Anzahl an Schülern mit Integrationshilfe beträgt 429 Schüler, für die Mehrausgaben für Integrationshilfe im Zeitraum von 2013 nach 2014 angefallen sind.

Für die Ermittlung dieser Mehrausgaben bei den teilnehmenden Städte, Gemeinden und Kreise wird die Zahl der 734 Schüler mit Integrationshilfe mit dem Ausgabenansatz der allgemeinen Schulen 2014 (d. h. mit 14.700 €) multipliziert. Sodann wird die ‚korrigierte‘ Zahl der 305 Schüler mit Integrationshilfe mit dem Ausgabenansatz der Förderschulen 2014, also mit 14.804 € multipliziert. Die Differenz der beiden dabei ermittelten Ausgaben ergibt die Mehrausgaben in Höhe von knapp 6,3 Mio. Euro für jene Städte, Gemeinden und Kreise, die an der Umfrage teilgenommen haben.

Tabelle 8: Zuwachs und Ausgaben für Zuwachs der Integrationshilfe in allgemeinen Schulen

| | tatsächlich | bei Annahme, dass die prozentuale Inanspruchnahme von Integrationshilfe jener an Förderschulen entspricht | Differenz |
|-----------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Zuwachs Schülerzahl in AS (2014/15 zu 2013/14) | 734 | 305 | 429 |
| Ausgaben für Zuwachs der Integrationshilfe in AS (in EUR) | 10.789.800 | 4.510.465 | 6.279.335 |

Hinweise: AS: allgemeine Schule

3.2.3 Überschlägige Abschätzung der Mehrausgaben aller Städte, Gemeinden und Kreise in NRW

Bisher haben an der durch die kommunalen Spitzenverbände durchgeführten Erhebung mit 148 von 255 nur 58% der Städte, Gemeinden und Kreise teilgenommen. Daher liegen die im Land insgesamt entstandenen Mehrausgaben bei mehr als 6,3 Mio. Euro. Wenn angenommen wird, dass sich die Fallzahlen und die Ausgaben in den 107 Regionen, die sich bisher nicht an der Online-Umfrage beteiligt haben, ebenso entwickeln wie in den teilnehmenden Regionen und wenn man weiter unterstellt, dass die Schülerzahlen der Regionen, die bisher an der Online-Umfrage teilgenommen haben, auch bei 58% aller Schülerzahlen des Landes liegen, dann würden die gesamten Mehrausgaben für Integrationshilfen in allgemeinen Schulen etwa 10,8 Mio. Euro mehr betragen als wenn diese Schüler Förderschulen besuchen würden (vgl. Tabelle 8). Dieses Ergebnis überschätzt nach Eindruck des Projektteams jedoch vermutlich die Höhe der Mehrausgaben, da die Städte und Gemeinden, die noch nicht

an der Online-Umfrage teilgenommen haben, eher kleinere Städte und Gemeinden sind, die weniger als 42% der Schüler auf sich vereinen. Zur Einordnung der Ergebnisse muss auch darauf hingewiesen werden, dass aufgrund fehlender Daten die Auswertungen auf den Annahmen beruhen, dass keine Unterschiede in der Inanspruchnahme von Integrationshilfen zwischen den einzelnen sonderpädagogischen Förderbedarfen bestehen und dass Schüler an Förderschulen dieselben Förderbedarfe aufweisen wie Schüler an allgemeinen Schulen.

4 Anmerkungen und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Nachfolgend werden zusammenfassende Hinweise zum weiteren Vorgehen und Empfehlungen zu Anpassung und Weiterentwicklung der Erhebungen und Auswertungsmethoden gegeben.

4.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs

Die bisherigen Auswertungen der durch die Kommunen übermittelten Daten lassen erwarten, dass die Erhebungen in den sieben beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten im weiteren Verlauf der Evaluation zu belastbaren Ergebnissen hinsichtlich der inklusionsbedingten Ausgaben für Schulträgeraufgaben in den Kommunen führen werden. Auch vor dem Hintergrund, dass in der Gruppe 3 mit dem Kreis Unna und der kreisfreien Stadt Dortmund weiterhin zwei der ursprünglich drei ausgewählten Gebietskörperschaften betrachtet werden können, sollte die Stadt Krefeld nicht an weiteren Zyklen der Evaluation beteiligt werden.

Im ersten Evaluationszyklus wurden die Informationen zu den Schülerzahlen vom Ministerium für Schule und Weiterbildung in Form von Daten der amtlichen Schulstatistik bereitgestellt. Dieses Vorgehen sollte beibehalten werden, da so zwischen Kommunen und über die Zeit vergleichbare Daten zur Verfügung stehen und die beteiligten Kommunen weiterhin um die Erhebung der Schülerzahlen entlastet würden.

Hinsichtlich der Barrierefreiheit der Schulgebäude und -anlagen sowie des Raumbestandes an den Schulen sind Nacherhebungen und weitere Konsistenzprüfungen erforderlich, um Beschreibungen der schulischen Ausstattung zu erhalten, die zwischen Kommunen und über die Zeit vergleichbar sind. Daneben soll die Erhebungstabelle zur Barrierefreiheit überarbeitet werden. Hier sollte hinsichtlich des Erhebungsaufwandes ein sinnvoller Mittelweg zwischen einer Vervollständigung und einer Vereinfachung der Erhebung gefunden werden.

Für den Bereich der Schülerfahrkosten ist zunächst zu prüfen, ob aufgrund aktueller schulstruktureller Veränderungen (insbesondere Schließung und Zusammenlegung von Förderschulstandorten) und des schwierigen Nachweises von nach Förderbedarf differenzierten Ausgaben eine belastbare Bewertung der inklusionsbedingt zusätzlichen Ausgaben möglich ist. In diesem Zusammenhang könnte es sinnvoll sein, die Erhebung und Auswertung auf die Differenzierung der Schülerfahrkosten nach allgemeinen Schulen und Förderschulen zu beschränken, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass hinsichtlich der Inanspruchnahme von und der Ausgaben für Schülerbeförderung Unterschiede nach dem festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf bestehen.

Eine technische Vereinfachung der Erhebung sollte auch für den Bereich der inklusionsbedingten Ausgaben für die sächliche und räumliche Ausstattung angestrebt werden. So

könnten den berichtenden Stellen feste Antwortkategorien im Bereich Maßnahmenbeschreibung, Kostenart etc. vorgegeben werden, aus denen der Berichtende dann auswählt. Im ersten Evaluationszyklus waren die Schulträger explizit gebeten worden, z.B. bei der Beschreibung der finanzierten Maßnahme freie Antworten zu geben. Diese Antworten könnten genutzt werden, um das Erhebungsraster anzupassen.

Die Schulträger sollten mit ihrer praktischen Perspektive in die Weiterentwicklung der Erhebungsinstrumente eingebunden werden. Alle an den Erhebungen zum Belastungsausgleich beteiligten Städte und Gemeinden haben hierzu grundsätzlich ihre Bereitschaft signalisiert.

4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale

Die Erhebung der kommunalen Spitzenverbände für die Untersuchung der Inklusionspauschale sollte ergänzt werden um die Zahl der gewährten Stunden an Integrationshilfe, um die festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarfe der Schüler, die Integrationshilfe erhalten, und um die Zahl der Schüler, die in den betrachteten Städten, Gemeinden und Kreisen einen festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf haben.⁸

Insgesamt sollte bei der Erhebung zur Inanspruchnahme von Integrationshilfen eine höhere Rücklaufquote erreicht werden (derzeit rund 58%).

Der den Regelungen im InklusionsFörderG zugrundeliegende Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Inanspruchnahme von Integrationshilfen und dem inklusionsbedingt zusätzlich benötigten nicht-lehrenden Personal an Schulen sollte anhand kommunaler Angaben zu entsprechenden Personalausgaben empirisch überprüft werden.

⁸ Technisch wäre zum letztgenannten Punkt zu prüfen, ob die eindeutige Gemeindekennung der nach § 2 Absatz 4 Satz 1 InklusionsFörderG relevanten Gebietskörperschaften der Erhebung hinzugefügt werden kann, sodass die entsprechenden Schülerzahlen aus der Schulstatistik zugeordnet werden können.

Literatur

Klemm, K. (2014): Mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17 - Analysen am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke. Essen. Online verfügbar unter: <http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Gutachten-Klemm/index.html>

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion - 2013/14. Statistische Übersicht 384, 1. Auflage, Düsseldorf.

Schwarz, A., Weishaupt, H., Schneider, K., Makles, A., Tarazona, M. (2013): Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken. Wuppertal/Frankfurt. Online verfügbar unter: <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/kommunale-folgekosten-der-inklusion.html>