



Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung

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

- 2., konsolidierte Fassung vom 18. Juli 2017 -

Prof. Dr. Kerstin Schneider

Prof. i. R. Dr. Klaus Klemm

Dr. Thomas Kemper

Janka Goldan

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

Kontakt:
Prof. Dr. Kerstin Schneider
schneider@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	Rückblick: Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationszyklen	3
	2.1 Ergebnisse des ersten Evaluationszyklus.....	3
	2.2 Ergebnisse des zweiten Evaluationszyklus	4
3	Untersuchungsgegenstände und Datengrundlagen	6
	3.1 Gegenstände der Evaluation	6
	3.2 Untersuchungszeiträume	9
	3.3 Erhebungen	10
	3.4 Verwendete Datengrundlagen.....	12
4	Ergebnisse	16
	4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Untersuchung des Belastungsausgleichs .	16
	4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale	24
	4.3 Das Inklusionsfördergesetz im Bundesländervergleich.....	32
5	Anmerkungen und Empfehlungen für mögliche weitere Erhebungen.....	34
	5.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs	34
	5.2 Untersuchung der Inklusionspauschale	36
	5.3 Ausblick.....	37
6	Anhang.....	40
	6.1 Differenzierung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben nach Kostenart.....	40
	6.2 Inklusionsbedingte Einsparungen.....	42
	6.3 Schülerfahrkosten – exemplarische Analysen für die kreisfreie Stadt Essen	45
	6.4 Ergänzende Analysen zur Inklusionspauschale.....	51
	6.5 Ergänzende Tabellen zur Inklusionspauschale.....	53
	Abkürzungsverzeichnis.....	64
	Literatur	65

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 war das erste Bundesland, das eine gesetzliche Regelung für das Tragen der Kosten vorgelegt hat, 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 Überweisungen von finanziellen Mitteln an die Kommunen sein. Damit legt Nordrhein-Westfalen auch als erstes Bundesland eine Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vor.

Zur methodischen Anlage und Durchführung einer solchen Evaluation liegen keine vergleichbaren Untersuchungen vor – auch nicht in anderen (Bundes-)Ländern, 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 zunächst nur für die drei Schuljahre 2014/15 bis 2016/17 zu untersuchen sind, darüber hinaus sind die aus den Mitteln der Inklusionspauschale finanzierten Ausgaben (vgl. hierzu Kapitel 3 und 4.2) ab dem Schuljahr 2017/18 regelmäßig alle drei Jahre zu erheben.

Vor diesem Hintergrund fördert das Ministerium für Schule und Bildung 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 wird 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 Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen Herrn Prof. i.R. Klaus Klemm beauftragt, die Evaluation des InklusionsFörderG wissenschaftlich zu begleiten. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion für den dritten Erhebungszeitraum vom 01.01.2016 bis 31.12.2016 zusammen. Dabei wird auch Bezug auf die früheren Erhebungszeiträume genommen und es werden Empfehlungen für weitere Erhebungen formuliert.

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 zwei 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. Die Dokumente sind auf den Internetseiten des WIB veröffentlicht.¹ Nachfolgend werden zunächst die Grundzüge und bislang erfolgte Anpassungen des methodischen Vorgehens sowie die zentralen Ergebnisse der ersten beiden Evaluationszyklen zusammengefasst. Für eine ausführliche Darstellung wird auf das Methodenpapier und die ersten beiden Evaluationsberichte verwiesen. Im Anschluss werden die Ergebnisse des dritten Untersuchungszeitraums vorgestellt.

¹ <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html>

2 Rückblick: Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationszyklen

2.1 Ergebnisse des ersten Evaluationszyklus

Das InklusionsFörderG regelt in Nordrhein-Westfalen 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 Städte und Gemeinden, mit denen das gemeinsame Lernen 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 Nordrhein-Westfalen“ vorgelegt.

Für die Evaluation des Belastungsausgleichs wurden die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen² 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 haben. In der Erwartung der damals noch ausstehenden gesetzlichen Regelung haben 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 mit den Förderungen durch das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen und bislang aufgeschobene Maßnahmen leichter umgesetzt werden können.

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale – hiermit sollen die Schulträger insbesondere unterstützendes Personal an den Schulen finanzieren können – 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. 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 betragen die zusätzlichen Ausgaben der Kommunen für Integrationshilfe an allgemeinen Schulen zum Stichtag 15.10.2014 rund 10,8 Mio. Euro. Diese Summe ist als der Betrag zu interpretieren, der zusätzlich ausgegeben wird, weil die betreffenden Schüler³ nicht För-

² Soweit nicht anders angegeben, sind im Folgenden mit „Kommunen“ die Gebietskörperschaften der Kreisebene gemeint (Kreis, kreisfreie Stadt).

³ Zur besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Text das generische Maskulinum verwendet.

derschulen, sondern allgemeine Schulen besuchen. Da sich an der ersten Untersuchung der Inklusionspauschale tendenziell größere Städte und Gemeinden an der Befragung beteiligt hatten, überschätzt 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 lassen. Für den zweiten und dritten Evaluationszyklus werden Daten und Ergebnisse erwartet, die dann belastbar zu den im Fördergesetz geregelten pauschalen Auszahlungen des Landes an die Kommunen in Beziehung gesetzt werden können.

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 Nordrhein-Westfalen“ 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 ist 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 haben die nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt 20,3 Mio. Euro in die Ausstattung ihrer Schulen investiert. Deutlich höhere Sachausgaben und Investitionen für die Umsetzung der Inklusion an den Schulen wurden erwartet, da mit den Förderungen durch das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen und bislang aufgeschobene Maßnahmen leichter umgesetzt werden konnten.

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, hat das Projektteam eine Auswahl von

repräsentativen Gebietskörperschaften vorgeschlagen (vgl. hierzu Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2016). Diesem Vorschlag haben sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch das Ministerium für Schule und Bildung zugestimmt. Aufbauend auf das abgestimmte 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 geliefert haben, war sowohl die Aussagekraft als auch die Repräsentativität der Ergebnisse abgeschwächt.

Die berichteten und anschließend ausgewerteten Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe nach SGB VIII und SGB XII haben jedoch deutliche Hinweise darauf gegeben, 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 allgemeinen Schulen ist erheblich stärker als an Förderschulen angestiegen. Auf die 25 Kommunen, für die Informationen zur Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe in den beiden Schuljahren 2013/14 und 2015/16 vorliegen, entfallen 19,8% aller Schüler in NRW mit diagnostiziertem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung. Für diese Kommunen ergeben sich zum Stichtag 15.10.2015 Mehrausgaben in Höhe von 7,71 Mio. Euro. Diese Summe ist als der Betrag zu interpretieren, der zusätzlich ausgegeben wird, weil die betreffenden Schüler nicht Förderschulen, sondern allgemeine Schulen besuchen. Da sich jedoch nicht alle ausgewählten Kommunen an der Umfrage beteiligt haben, war die Repräsentativität nicht gesichert. 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 kann konstatiert werden, dass allein die Kommunen, deren Angaben vorlagen und in denen etwa 20% aller Schüler mit diagnostiziertem sonderpädagogischen Förderbedarf leben, Mehrausgaben in Höhe von 77,1% der Inklusionspauschale für NRW hatten. Daher kann 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.

Für den dritten Evaluationszyklus wurde das methodische Vorgehen erneut geändert. Basierend auf einer erneuten Vollerhebung werden Daten und Ergebnisse erwartet, die dann belastbar zu den im Fördergesetz geregelten pauschalen Auszahlungen des Landes an die Kommunen in Beziehung gesetzt werden können (vgl. Kapitel 4.2).

3 Untersuchungsgegenstände und Datengrundlagen

In diesem Kapitel soll – wie schon in den beiden 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 beiden Evaluationszyklen.

3.1 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 von zusätzlichen finanziellen Leistungen 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 betrug in den Jahren 2015 und 2016 25 Mio. Euro, jene der Inklusionspauschale betrug für die vorherigen beiden Evaluationszyklen 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. Die Verteilung der Mittel zu (1) und (2) auf die Gemeinden und Kreise erfolgt anhand einer Schlüsselung, die ebenfalls im InklusionsFörderG geregelt ist. Sie basiert für den Belastungsausgleich auf der Zahl der Schüler 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.

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 Schü-

lerfahrkosten“ (§ 94 SchulG). Gegenstände der Evaluation sind damit die Sachausgaben sowie die Investitionen der kommunalen Schulträger in bewegliches Vermögen (z.B. Mobilien) 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 2559 legt nahe (Drs. 16/6727), dass sich insbesondere an der Mehrheit der Grundschulen Schüler mit einem festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung befinden, und zwar unabhängig davon, ob an den Schulen das gemeinsame Lernen formal eingerichtet ist oder nicht. Die amtlichen Schuldaten für die Schuljahre 2014/15 bis 2016/17, die im Rahmen der Evaluation Verwendung finden, bestätigen den Befund, dass an der Mehrheit der Grundschulen Schüler mit und ohne festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung gemeinsam unterrichtet werden. Wie schon in den beiden vorhergehenden Evaluationszyklen werden daher Sachausgaben und Investitionen an allen Grundschulen und weiterführenden Schulen untersucht und berichtet, an denen im Schuljahr 2016/17 Schüler mit und ohne festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung gemeinsam unterrichtet werden oder an denen das gemeinsame Lernen erkennbar eingerichtet werden soll.

Bei den Schülerfahrkosten soll – soweit möglich – untersucht werden, wie sich die Fahrkosten bei inklusiver Beschulung von denen beim Besuch einer Förderschule unterscheiden. Hierbei sollen Belastungen und Entlastungen berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 6.3 im Anhang). Innerkommunale Verrechnungen sind nicht Gegenstand der Evaluation, entsprechend werden keine Ergebnisse unterhalb der Kreisebene berichtet. Gleiches gilt auch (in den Schuljahren 2015/16 und 2016/17) für mögliche finanzielle Entlastungen, die sich aus der geringeren Frequentierung der Förderschulen ergeben können. Allerdings wurde auf Wunsch des MSB NRW erstmals ergänzend abgefragt, ob für die Kommunen mit der Schließung von Förderschulstandorten Einsparungen verbunden sind. Hierzu wurden in den Kommunen, in denen in den Jahren 2015 und 2016 Förderschulstandorte geschlossen wurden, erstmals potentielle Einsparungen erfasst (vgl. Kapitel 6.2 im Anhang).

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 § 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 Integrationshilfe zusammengefasst.

Da angenommen werden kann, dass die Inanspruchnahme von Integrationshilfe und der Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal positiv zusammenhängen, wird laut dem InklusionsFörderG die Inklusionspauschale anhand der Integrationshilfe nach dem Sozialgesetzbuch evaluiert. 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 entwickeln.

3.1.3 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 Integrationshilfe 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 im dritten Evaluationszyklus die Zahlen der inklusiv in allgemeinen Schulen und in Förderschulen unterrichteten Schüler für das Schuljahr 2016/17 – und zwar je Schule differenziert nach dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt und den Wohnsitzgemeinden der Schüler.⁴ Durch die an der einzelnen Schule aufgenommenen Schüler nach ihrem konkreten Förderbedarf ergibt sich die notwendige zusätzliche Ausstattung an der Schule (Barrierefreiheit, Fachräume, Differenzierungsräume, vgl. hierzu Kapitel 6 des Methodenpapiers). Kommunale Ausgaben können so auf ihre Plausibilität geprüft werden. Hierfür muss außerdem bekannt sein, 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 wurden im ersten Evaluationszyklus bei den kommunalen Schulträgern abgefragt.

Nicht zuletzt aufgrund fehlender zeitlicher und/oder personeller Ressourcen konnten nicht alle Schulträger diese Informationen vollständig bereitstellen. In diesen Fällen wurden

⁴ Zu beachten ist, dass die ausgewiesenen Fallzahlen geringfügig von den in den Publikationen des MSW angeführten abweichen können (wie z. B. MSW NRW 2016a). 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.

im Rahmen der Plausibilitätsprüfung der berichteten Sachausgaben und Investitionen, insbesondere bei Baumaßnahmen, der Schulträger kontaktiert und um weitergehende Informationen zur Maßnahme gebeten. Auf Basis dieser Informationen wurde dann geprüft, inwiefern bzw. zu welchem Anteil es sich bei den Ausgaben für eine Maßnahme um inklusionsbedingte Ausgaben handelt.

Im ersten Evaluationszyklus wurden einmalig Informationen zu einzelschulischen Merkmalen des Raumbestandes und der Barrierefreiheit in den an der Erhebung beteiligten Kommunen erhoben. Die Informationen wurden im zweiten Berichtszeitraum einer umfangreichen Konsolidierung unterzogen, d.h. die Datenlieferungen der Schulträger wurden auf Vollständigkeit und Konsistenz geprüft. Mit Unterstützung der Schulträger konnten die Informationen weiter vervollständigt und unklare Beschreibungen von Raumbeständen und Merkmalen von Barrierefreiheit korrigiert werden. Für die nachfolgenden Berichtsjahre wird unterstellt, dass Veränderungen der räumlichen Ausstattung und der Barrierefreiheit anhand der investiven Maßnahmen der kommunalen Schulträger an den einzelnen Schulen ersichtlich werden.

3.2 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. Die hieraus resultierenden Erhebungszeiträume (bzw. Stichtage für die Erhebung) sind der nachfolgenden Tabelle 1 zu entnehmen. Für die Erhebungszeiträume, die Ausgaben im Sinne des Belastungsausgleichs betreffen, wurde eine Anpassung an das Haushaltsjahr angestrebt. Diese Anpassung wurde im dritten Evaluationszyklus abgeschlossen.

Tabelle 1: Untersuchungszeiträume und Berichtszeitpunkte der Evaluation

Evaluationszyklus für das Schuljahr :	Inklusionspauschale: Stichtag(e) für die Erhebung der Integrationshilfe	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

3.3 Erhebungen

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

3.3.1 Belastungsausgleich

Die Erhebung der inklusionsbedingten Ausgaben bei den Schulträgern erfolgt im dritten Evaluationszyklus analog zum Vorgehen der beiden vorhergehenden Untersuchungszeiträume und ist im Methodenpapier (S. 28f.) dargestellt. Erhoben werden laufender Sachaufwand, Ausgaben für Investitionen in bewegliches Vermögen (sonstige Sachinvestitionen), Investitionen in unbewegliches Vermögen (z.B. Umbaumaßnahmen und Investitionen in die Barrierefreiheit der Gebäude und Anlagen) und Schülerfahrkosten. Wie in den Jahren zuvor wurden an die Schulträger Erhebungstabellen versandt, die sie mit Angaben zu Sach- und Investitionsausgaben und weiteren Informationen befüllt haben. Dieses Verfahren hat sich bewährt, da sich die Schulträger an das Eingabeformat gewöhnt und mit den Tabellen fortlaufend⁵ gearbeitet haben.

Die Auswahl der an der Evaluation des Belastungsausgleichs beteiligten Kreise und kreisfreien Städte ist im Methodenpapier ausführlich beschrieben. Für die Untersuchung des Belastungsausgleichs wurden die 53 Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen in

⁵ Fortlaufend meint, dass die Schulträger unterjährig und im Verwaltungsprozess Eingaben in die Tabelle vorgenommen haben. Im ersten Erhebungszeitraum mussten die Ausgaben bei den Schulträgern retrospektiv ermittelt werden, was sich für einen bereits abgeschlossenen Haushaltszeitraum als äußerst schwierig herausstellte.

drei in sich strukturell ähnliche Gruppen aufgeteilt. 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 und die Stadt Dortmund für eine Beteiligung an der Evaluation ausgewählt.⁶

3.3.2 Inklusionspauschale

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale haben die kommunalen Spitzenverbände im ersten Evaluationszyklus bei ihren Mitgliedern eine Vollerhebung durchgeführt (vgl. Schwarz, Klemm & Kemper 2015). Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe wurden 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 so Daten zur Zahl der Schüler mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung an Förderschulen und an allgemeinen 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 148 Ämtern (vgl. ebd.).⁷

Für den zweiten Evaluationsbericht wurde insbesondere von den kommunalen Spitzenverbänden die Notwendigkeit gesehen, den Erhebungsaufwand für die Jugend- und Sozialämter zu reduzieren. Daher hat das Projektteam methodische Alternativen zu einer Vollerhebung geprüft und ein Verfahren vorgeschlagen, auch bei der Erhebung der Integrationshilfe auf ausgewählte Kreise und kreisfreie Städte zurückzugreifen (vgl. Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2016).

Es wurden – ähnlich wie bei der Auswahl von Kommunen für die Evaluation des Belastungsausgleichs – Gebietskörperschaften ausgewählt, die eine bestimmte Gruppe von Gebietskörperschaften repräsentieren (vgl. ebd.). Auch wenn dieser Ansatz keine Repräsentativität im engeren Sinne sichert, führt er prinzipiell zu beschränkt belastbaren Ergebnissen, die auf die anderen Kommunen übertragen werden können. Voraussetzung ist jedoch eine vollständige Datenlieferung durch die Ämter in den ausgewählten Kommunen. Diese Vo-

⁶ Aus dieser Gruppe war ursprünglich die Stadt Krefeld als weiterer Repräsentant ausgewählt worden. Die Stadt Krefeld hat sich bereits im ersten Evaluationszyklus nicht beteiligt und wurde daher auch in den beiden folgenden Evaluationszyklen nicht weiter betrachtet.

⁷ Von wenigen Ämtern wurden weitere Daten bis Ende Mai 2015 geliefert. Diese blieben im ersten Evaluationsbericht unberücksichtigt, fließen in diesen Bericht jedoch (zusätzlich) mit ein.

raussetzung wurde im zweiten Evaluationszyklus jedoch nicht erfüllt (vgl. ebd.). Wegen der Erfahrungen im zweiten Evaluationszyklus und um im dritten Zyklus zu belastbaren Ergebnissen zu gelangen, wird im dritten Evaluationszyklus erneut eine Vollerhebung durchgeführt.

Entsprechend den Empfehlungen des Methodenpapiers wurden für den dritten Berichtszeitraum die folgenden Daten erhoben: Als verpflichtende Angaben die Zahl der Schüler mit genehmigter Integrationshilfe an allgemeinen Schulen und an Förderschulen und jeweils die Ausgaben für diese Integrationshilfe, sowie als optionale Angaben – da die Erhebung dieser Informationen z.T. mit einem enormen Aufwand für die Kommunen verbunden ist – die Zahl der gewährten Stunden an Integrationshilfe sowie differenzierte Informationen zum festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung des Integrationshilfefalls.

Für das Schuljahr 2016/17 haben 219 von insgesamt 239 Ämtern⁸ geantwortet, somit wurde ein Rücklauf von 91,6% erreicht (vgl. Tabelle 14 und Tabelle 15 im Anhang). Für insgesamt 151 Ämter liegen Antworten für die beiden Schuljahre 2013/14 und 2016/17 vor (vgl. Tabelle 16 und Tabelle 17 im Anhang).

3.4 Verwendete Datengrundlagen

3.4.1 Belastungsausgleich

Bei Anlage der Untersuchung war vorgesehen, dass die benötigten Informationen zu den **Schülerzahlen** für das jeweils aktuell laufende Schuljahr von den beteiligten Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Wie schon in den beiden vorhergehenden Evaluationszyklen wurde die landesweite Schulstatistik für das aktuelle Schuljahr 2016/17 früh abgeschlossen, sodass das Ministerium für Schule und Bildung (MSB NRW) dem Projektteam auch für dieses Schuljahr die benötigten Daten zu den Schülern und Schulen vereinbarungsgemäß zur Auswertung bereitstellen konnte. Dieser Umstand hat für die Evaluation den bedeutenden Vorteil einer einheitlichen Datenbasis und stellt zugleich für die kommunalen Erhebungen eine große Entlastung dar.

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 in-

⁸ Für die Kreise und kreisfreien Städte werden Zahlen des Jugendamtes (zuständig für Integrationshilfe nach SGB VIII) und des Sozialamtes (zuständig für Integrationshilfe nach SGB XII) berichtet, dazu kommen Angaben kreisangehöriger Städte mit eigenem Jugendamt.

klusionsbedingten Ausgaben in den Kommunen ist dabei als sehr hoch einzuschätzen, da grundsätzlich jede Rechnung im Bereich der Schulträgerausgaben einzeln zu prüfen ist. In der Folge kam es dazu, dass einzelne Datenlieferungen verzögert erfolgten. Zudem konnten teilweise inklusionsrelevante Ausgaben aufgrund von haushaltstechnischen Unklarheiten nicht exakt den vorgegebenen Kostenarten zugeordnet werden (laufende Sachausgaben, Baumaßnahmen – bzw. Investitionen in Gebäude und Anlagen – sowie 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 Lernmittel dem laufenden Sachaufwand zugerechnet). Im dritten Evaluationszyklus weist lediglich eine Kommune darauf hin, dass eine (auch anteilige) Zuordnung der Ausgaben weitestgehend unmöglich war, da die Schulen dieser Kommune ein festes Budget für ihre Lernmittel haben. Dieses bekommen sie jährlich ausgezahlt und sie können hierüber frei verfügen. Entsprechend konnten nur bedingt Angaben zu den inklusionsbedingten Ausgaben gemacht werden.

Weiter wurden auf Anregung des MSB NRW erstmalig mögliche Einsparungen erhoben, die aufgrund der inklusionsbedingten Schließung von Förderschulstandorten entstanden sein können (vgl. Kapitel 6.2 im Anhang). Hierzu wurde eine neue Erhebungsmaske entwickelt, die zusätzlich von den Kommunen ausgefüllt wurde.

Hinsichtlich der **Schülerfahrkosten** war im dritten Evaluationszyklus das Ziel, die Datengrundlage zu vervollständigen, um die Veränderungen der Kosten regional und zwischen den Schuljahren vergleichbar messen und bewerten zu können. Trotz des Hinweises an die Kommunen, vollständige Angaben zu liefern, ist die Datenlage auch im aktuellen Berichtszeitraum eher schwach und sehr heterogen. Gerade in kreisangehörigen Kommunen ist es den Schulträgern nach wie vor nicht möglich, die Ausgaben für Schülerbeförderung differenziert nach dem Förderbedarf 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 wie im Kreis Viersen (Bündelung und Schließung von Förderschulstandorten) besondere Schwierigkeiten für die Evaluation dar. Vor diesem Hintergrund und der insgesamt heterogenen und unvollständigen Datenlage ist es letztlich nicht möglich, eine belastbare Bewertung der inklusionsbedingten Veränderungen der Schülerfahrkosten vorzunehmen. Für die Stadt Essen, die kontinuierlich Daten zu Schülerfahrkosten für die drei Berichtszeiträume geliefert hat, werden die Schülerfahrkosten und deren Entwicklung ausgewertet (vgl. Kapitel 6.3 im Anhang). Darstellung und erste Analysen erfolgen zwar nur für eine Stadt, jedoch zeigt dieses Vorgehen exemplarisch die analytischen Möglichkeiten auf, die sich ergeben, wenn perspektivisch von allen Kommunen die erforderlichen Informationen zu den Schülerfahrkosten geliefert werden könnten.

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) für folgende Bereiche vor:			Bemerkungen
		Inklusions- bedingte Ausgaben	Schüler- fahr- kosten	Ein- sparungen	
Essen, krfr. Stadt	1	Ja	Ja	Ja	
Münster, krfr. Stadt	1	Ja	unvollständig	Ja	Die Schülerfahrkosten wurden nicht differenziert ausgewiesen.
Viersen, Kreis	2	Ja	unvollständig	Ja	Die Schülerfahrkosten wurden z.T. nicht differenziert ausgewiesen.
Paderborn, Kreis	2	unvollständig	unvollständig	Ja	Aus einer Stadt liegen keine Daten zu den Ausgaben vor. Schülerfahrkosten: Ein Großteil der Schülerbeförderung für GU* wird für Schulträger der GU-Schulen zentral durch den Kreis Paderborn abgewickelt. Die Finanzierung erfolgt über eine Kreisumlage. Die Gemeinde Hövelhof hat laut Selbstauskunft zusätzliche Fahrkosten und diese angegeben.
Hochsauer- landkreis	2	Ja	unvollständig	Ja	Die Schülerfahrkosten wurden z.T. nicht differenziert ausgewiesen.
Dortmund, krfr. Stadt	3	Ja	unvollständig	Ja	Aufgrund eines Pauschalvertrags mit dem Anbieter des ÖPNV lassen sich die Fahrkosten nicht differenziert ausweisen
Unna, Kreis	3	Ja	unvollständig	Ja	Die Schülerfahrkosten wurden z.T. nicht differenziert ausgewiesen.
Krefeld, krfr. Stadt	3	Aus der Stadt Krefeld liegen keine Daten vor.			

* GU = Gemeinsamer Unterricht

3.4.2 Inklusionspauschale

Im Rahmen der Evaluation des InklusionsFörderG werden die kommunalen Aufwendungen untersucht, die aufgrund individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII entstehen. Jugendämter sind zuständig für Integrationshilfe nach SGB VIII, Sozialämter sind zuständig für Integrationshilfe nach SGB XII. Für den dritten Evaluationszyklus wurde durch das WIB – mit Unterstützung des MSB NRW und der kommunalen Spitzenverbände – eine Vollerhebung bei den Jugend- und Sozialämtern in den Kreisen und kreisfreien Städten von Nordrhein-Westfalen 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 mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, die im Schuljahr 2016/17 in allgemeinen Schulen und in Förderschulen unterrichtet werden und Integrationshilfe erhalten. Zum anderen sind die im Zusammenhang mit Integrationshilfe im Verlauf des Schuljahres entstehenden Ausgaben erfragt worden. Die Ergebnisse der Städte und Gemeinden, die sich an der Abfrage beteiligt haben, wurden bis Ende April 2017 an das Projektteam übermittelt. Eine Übersicht darüber, welche Kommunen sich an der Abfrage beteiligten, findet sich im Anhang (vgl. Tabelle 14).

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 2016/17 die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu denen an Förderschulen im Zeitverlauf überproportional entwickelt haben und welche zusätzlichen Ausgaben damit gegebenenfalls verbunden sind.

4 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchungen des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale werden zusammengefasst und es erfolgt eine Abschätzung der (Mehr-)Ausgaben für NRW.

4.1 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. Weiter 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. Abschließend werden die Gesamtausgaben der ausgewählten Kommunen differenziert nach Kostenart dargestellt.

4.1.1 Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den beteiligten Kommunen

Die inklusionsbedingten Sachausgaben und Investitionen wurden von den beteiligten sieben Kreisen und kreisfreien Städten für den Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 berichtet. Diese Ausgaben in Vorbereitung auf das Schuljahr 2016/17 fallen im Vergleich zu den durch das Land überwiesenen Mitteln aus § 1 Absatz 4 InklusionsFörderG Nr. 1 (sogenannter „Korb I“, ohne Anteil für die Berufskollegs),⁹ sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 3).

Die Ausgaben der kreisfreien Stadt Essen liegen deutlich unter den zugewiesenen Mitteln. Im Kreis Viersen, dem Hochsauerlandkreis und der kreisfreien Stadt Dortmund liegen die Ausgaben leicht – d.h. um maximal 20% – unter dem Betrag der insgesamt überwiesenen Landesmittel. Hingegen fällt die Summe der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben in den Kreisen Unna und Paderborn sowie der kreisfreien Stadt Münster erheblich höher aus als die überwiesenen Mittel. Am deutlichsten zeigt sich dies für den Kreis Unna: Hier betragen die Ausgaben annähernd das Doppelte der durch das Land NRW überwiesenen Mittel (801.000 vs. 456.000 Euro; vgl. Tabelle 3).

Eine Aufschlüsselung der Ausgaben in Abhängigkeit von der jeweiligen Kostenart erfolgt in Kapitel 6.1 im Anhang.

⁹ In diesem Berichtszeitraum gab es hinsichtlich der durch das Land ausgezahlten Mittel zwei Änderungen gegenüber dem vorhergehenden zweiten Evaluationszyklus (vgl. hierzu Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2016, S. 18): Zum einen wurde die Gesamtsumme von Korb I auf 20 Mio. Euro angepasst (vgl. auch Kapitel 3.1). Die nach § 1 Abs. 4 ausgezahlten Landesmittel in Höhe von insgesamt 20 Mio. Euro beinhalten zudem 1 Mio. Euro für die Berufskollegs, die nicht Bestandteil dieser Evaluation sind (vgl. hierzu Kapitel 5.1). Als Referenz zu den tatsächlichen Sach- und Investitionsausgaben werden in Tabelle 3 die vom Land an die allgemeinen Schulen ausgezahlten Landesmittel nach § 1 Absatz 4 Nr. 1 in Höhe von 19 Mio. Euro angesetzt).

Tabelle 3: Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben der beteiligten Kreise und kreisfreien Städte im Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016

Gruppe Nr.	Kommune (Kreis/krfr. Stadt)	Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 (in Euro)				Ins- gesamt	Überwiesene Landesmittel gemäß § 1 Absatz 4 Nr. 1 InklusionsFörderG („Korb I“), Januar 2017 (in Euro)**
		An Grund- schulen	An weiter- führenden Schulen	Keiner Schulform zugeordnet*			
1	krfr. Stadt Münster	141.187	280.997	28.921	451.105	278.454	
	krfr. Stadt Essen	131.758	135.278	6.389	273.424	547.357	
2	Kreis Viersen	55.365	223.616	8.091	287.073	319.598	
	Kreis Paderborn ¹⁾	208.735	346.218	12.955	567.907	333.770	
	Hochsauerlandkreis ²⁾	112.447	119.411	4.900	236.759	285.133	
3	Kreis Unna ³⁾	558.331	203.232	39.834	801.397	455.764	
	krfr. Stadt Dortmund	455.887	40.858	61.056	557.801	602.168	

* Inklusive Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskostenpauschale (pauschal 4% der Baumaßnahmen des Vorjahres).

** Abzüglich der Landesmittel für Kommunen, die nicht berichtet haben (im Kreis Paderborn: Lichtenau).

1) Für den Kreis Paderborn wurden zudem Ausgaben in Höhe von 900.000 Euro für die Errichtung eines barrierefreien Busbahnhofes für eine Schule in Salzkotten gemeldet. Diese werden und im Folgenden nicht berücksichtigt, insbesondere weil die Umsetzung von Barrierefreiheit von Verkehrsinfrastruktur wie Haltestellen oder Busbahnhöfen generell durch öffentliche Verkehrsunternehmen erfolgt und auch durch diese finanziert wird (unabhängig davon, ob die Verkehrsinfrastruktur an Förder- oder allgemeinen Schulen realisiert wird).

2) Die Kommune Olsberg hat nur geringe Ausgaben gemeldet. Die Kommune teilte mit, dass sich Teile der inklusionsbedingten Ausgaben nicht oder nur bedingt nachvollziehen lassen. Denn die Schulen hätten für ihre Lernmittel ein festes Budget, das jährlich ausgezahlt würde und über das sie frei verfügen könnten (hierin seien inklusionsbedingte Ausgaben enthalten, deren Anteil nicht beziffert werden kann).

3) Hierin enthalten sind Ausgaben von 200.000 Euro für eine Baumaßnahme zur Erhöhung eines Schulhofes an einer Grundschule in Werne (zur Herstellung von Barrierefreiheit).

Im Folgenden werden einige ergänzende Erläuterungen und Hinweise zur Erfassung und Berücksichtigung von Ausgabepositionen gegeben. So wurde eine Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskostenpauschale in Höhe von vier Prozent der inklusionsrelevanten Baumaßnahmen des Vorjahres angesetzt (für neu geschaffene Räume, Gebäude o.ä.; vgl. hierzu auch Kapitel 6.1 sowie S. 27 des Methodenberichts). Vereinzelt wurden durch die Kommunen weitere Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten gemeldet. Aufgrund der pauschalen Anrechnung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten wurden diese nicht berücksichtigt. Unberücksichtigt blieben auch einzelne kommunale Meldungen über Personal- und Weiterbildungskosten, da diese keine Sach- und Investitionsausgaben darstellen, zudem werden die Personalkosten separat im Rahmen der Inklusionspauschale analysiert (vgl. Kapitel 4.2). Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden mögliche Abschreibungen (AfA), da gemäß Methodenpapier (vgl. Kapitel 2) nur tatsächlich im Untersuchungszeitraum getätigte Ausgaben in die Analysen mit einfließen (und nicht etwa Abschreibungen für Anlagen oder Baumaßnahmen, da die tatsächlichen Ausgaben in vorhergehenden Jahren erfolgten). Als Baumaßnahmen werden alle inklusionsbedingten Umbaumaßnahmen der Schulgebäude (z.B. Schaffung von neuen Räumen, Umbau von WCs) erfasst, nicht jedoch neu errichtete Schulgebäude, da diese bereits nach den aktuellen baurechtlichen Vorschriften barrierefrei zu bauen sind. Allerdings beziehen sich die baurechtlichen Vorschriften lediglich auf den Aspekt der Barriere-

freiheit. In Bezug auf Neubauten wird ein inklusionsbedingt möglicher erhöhter Raumbedarf nicht erfasst.

Für den Beobachtungszeitraum Januar 2016 bis Dezember 2016 zeigen sich im Vergleich zum ersten Erhebungszyklus erneut erheblich höhere inklusionsbedingte Ausgaben der Kommunen (vgl. Schwarz, Klemm & Kemper 2015, S. 12). Im Vergleich zu den Vorjahresergebnissen sind jedoch keine einheitlichen Entwicklungen zu erkennen. Insgesamt steigen die inklusionsbedingten Ausgaben für Aufgaben der Schulträger jedoch leicht an (vgl. Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2016, S. 18f., sowie detailliert Kapitel 4.1.2).

Basierend auf den Zahlen der ausgewählten Kommunen wird eine überschlägige Abschätzung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben präsentiert (Kapitel 4.1.2). Aufgrund der starken Heterogenität der berücksichtigten Kommunen erfolgt hieran anknüpfend eine Bewertung und Diskussion der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben (Kapitel 4.1.3).

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

Gestützt auf die Ergebnisse der Erhebung soll für den dritten Evaluationszyklus erneut das Verhältnis zwischen kommunalen Ausgaben für Schulträgeraufgaben im Kontext der schulischen Inklusion und den im InklusionsFörderG geregelten Auszahlungen des Landes an die kommunalen Schulträger überprüft werden. Auch aus Gründen der Vollständigkeit und im Sinne einer besseren Nutzbarkeit der Ergebnisse werden wie schon in den Vorjahren die entsprechenden kommunalen Ausgaben auf Landesebene überschlägig abgeschätzt.

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 2016/17¹⁰ 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. So haben beispielsweise die beteiligten Kommunen der Gruppe 2 im Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 im Durchschnitt 12,84 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 inklusionsbedingten Ausgaben für Schulträgeraufgaben zunächst innerhalb der drei Gruppen anhand

¹⁰ Da angenommen wird, dass die inklusionsbedingten Ausgaben im Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 der Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2016/17 dienen (vgl. auch Kapitel 3.2), werden bei den hier dargestellten Abschätzungen die Schülerzahlen des Schuljahres 2016/17 zugrunde gelegt (d.h. abweichend von dem § 1 Abs. 4 InklusionsFörderG formulierten Verteilungsmechanismus, der auf den Schülerzahlen des jeweils vorletzten Jahres basiert).

der entsprechenden Schülerzahlen überschlägig hochgerechnet (vgl. Tabelle 5). Die landesweiten Ausgaben ergeben sich dann als Summe der abgeschätzten Ausgaben in den drei Gruppen. Im Ergebnis liegen die landesweiten Ausgaben mit 22,1 Mio. Euro um 3,1 Mio. Euro – bzw. um 16,3 % – über den insgesamt durch das Land NRW überwiesenen Mitteln in Höhe von 19 Mio. Euro (vgl. hierzu auch Fußnote 9).

Ergänzend – und um eine zeitliche Entwicklung der inklusionsbedingten Ausgaben darstellen zu können – werden in den Tabellen die Ausgaben des Vorjahreszeitraums berichtet (vgl. hierzu auch Schneider, Klemm, Kemper & Goldan 2016, S. 21f.). Insbesondere fallen die Heterogenität der Ausgaben zwischen den Kommunen und den Schulstufen auf. Zudem variieren die Angaben stark (insgesamt, aber auch im Vorjahresvergleich), weil die durchschnittlichen Ausgaben der Kommunen stark von den Ausgaben für einzelne Baumaßnahmen abhängen, die z.T. sehr kostenintensiv sind. Insgesamt haben sich die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 9% erhöht – und zwar von 20,3 auf 22,1 Mio. Euro.

Tabelle 4: Durchschnittliche inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten nach gebildeten Gruppen von Kommunen im Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016

Gruppe Nr.	Kommune (Kreis/krfr. Stadt)	Ausgaben* Grundschulen	Schüler** Primarstufe 2016/17	Ausgaben* weiterführende Schulen	Schüler** Sekundarstufe I 2016/17	Ausgaben*, keiner Schulform zugeordnet****	Durchschnittliche Ausgaben* je Schüler (in Euro), gewichteter Gruppenmittelwert***		Durchschnittliche Ausgaben je Schüler (in Euro), gewichteter Gruppenmittelwert Vorjahr**** (01.11.2014 bis 31.12.2015)	
							Primarstufe	Sekundarstufe I	Primarstufe	Sekundarstufe I
1	krfr. Stadt Münster	141.187	9.988	280.997	12.044	28.921	9,80	12,12	19,86	19,30
	krfr. Stadt Essen	131.758	19.493	135.278	23.893	6.389				
2	Kreis Viersen	55.365	10.223	223.616	14.307	8.091	12,84	16,81	10,12	14,64
	Kreis Paderborn	208.735	11.002	346.218	14.779	12.955				
	Hochsauerlandkreis	112.447	8.944	119.411	12.801	4.900				
3	Kreis Unna	558.331	13.596	203.232	21.421	39.834	30,75	6,25	19,37	8,02
	krfr. Stadt Dortmund	455.887	20.757	40.858	27.028	61.056				

* Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 (in Euro); ** Schüler an allgemeinen Schulen in öffentlicher Trägerschaft; abzüglich der Anzahl von Schülern in Kommunen, die nicht berichtet haben (Kreis Paderborn: Lichtenau) *** die keiner Schulform zugeordneten Ausgaben werden bei der Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben (anhand der Schülerzahlen) gewichtet auf die Primar- und die Sekundarstufe I aufgeteilt **** vgl. Schneider, Klemm, Kemper & Goldan (2016, S. 21).

Tabelle 5: Geschätzte inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den Gruppen von Kommunen und in NRW insgesamt im Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016

Gruppe Nr.	Schüler* Primarstufe 2016/17	Durchschnittl. Ausgaben** je Schüler Primarstufe	Abschätzung Gesamt- Ausgaben** Primarstufe	Schüler* Sekundar- stufe I 2016/17	Durchschnittl. Ausgaben** je Schüler Sekundar- stufe I	Abschätzung Gesamt- Ausgaben** Sekundar- stufe I	Abschätzung Gesamt- Ausgaben** Primarstufe und Sekundar- stufe I	Abschätzung Gesamt- Ausgaben Primarstufe und Sekundarstufe I Vorjahr*** (01.11.2014 bis 31.12.2015)
1	104.696	9,80	1.026.064	126.588	12,12	1.534.411	2.560.474	4.405.020
2	313.584	12,84	4.027.388	435.892	16,81	7.328.958	11.356.346	9.607.209
3	206.768	30,75	6.357.221	292.835	6,25	1.831.342	8.188.563	6.240.678
Insgesamt	625.048		11.410.672	855.315		10.694.711	22.105.383	20.252.908

* Schüler an allgemeinen Schulen in öffentlicher Trägerschaft; ** Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 (in Euro); *** vgl. Schneider, Klemm, Kemper & Goldan (2016, S. 22).

4.1.3 Bewertung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben

Die in Kapitel 4.1.2 erzielten Ergebnisse zu den inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben sollen nachfolgend knapp bewertet und anhand von ergänzenden Aussagen und Erklärungsansätzen der Kommunen interpretiert werden. Im Vergleich zum vorhergehenden Untersuchungszeitraum sind die abgeschätzten Ausgaben im Untersuchungszeitraum (01.01.2016 bis 31.12.2016) auf 22,1 Mio. Euro angestiegen. Dieser erneute Anstieg ist nicht unerwartet, denn das InklusionsFörderG wurde erst am 03.07.2014 verabschiedet. D.h. für die Kommunen besteht erst seit diesem Zeitpunkt Planungssicherheit über die zusätzlichen Mittel aus Korb I (z.B. wurden in der kreisfreien Stadt Münster im ersten Untersuchungszeitraum Anträge mit Sperrvermerken versehen, die nach der Mittelbewilligung durch das Land aufgehoben wurden).

Vor diesem Hintergrund ist die geschätzte Ausgabensumme immer noch als eher moderat zu bewerten, eine gute Prognose über die Ausgaben der nächsten Jahre ist noch nicht möglich. Ein Grund für die unsicheren zukünftigen Kosten ist, dass größere (Um-)Baumaßnahmen, die bereits jetzt einen Anteil von mehr als 75% der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben ausmachen, einer teils mehrjährigen Planung und Vorlaufzeit bedürfen, bevor sich diese als tatsächliche Ausgaben niederschlagen (vgl. hierzu Kapitel 6.1 im Anhang). Hinzu mag kommen, dass die erforderlichen Maßnahmen ggf. mit erheblichen Investitionskosten verbunden sind und Eigenmittel erfordern, die anhand der verfügbaren kommunalen Ressourcen bislang nicht finanziert werden können. Zudem geht aus den Rückmeldungen der Kommunen hervor, dass nicht jedes bestehende Schulgebäude barrierefrei umzubauen ist – u.a. deshalb, weil sich dies aus bautechnischen und baurechtlichen Gründen häufig nicht realisieren lässt und daher weitere Ausgaben erst in zukünftigen Jahren anfallen.

Zudem ist die aktuelle Kostenentwicklung auch im Kontext weiterer gesellschaftlicher Entwicklungen zu sehen. Durch den unerwarteten Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland wurden die Möglichkeiten der Kommunen, inklusionsrelevante Investitionen zu tätigen, maßgeblich beeinflusst und werden hiervon voraussichtlich auch zukünftig weiterhin tangiert sein. Aus den meisten der untersuchten Kreise und kreisfreien Städte wurde zurückgemeldet, dass im Untersuchungszeitraum aufgrund der Zuwanderung von Flüchtlingen verstärkt personelle Ressourcen gebunden waren, wodurch die Anpassung der Schulgebäude sowie deren Ausstattung an die Weiterentwicklung der schulischen Inklusion in den Hintergrund trat. Bei den Zuwandernden handelt es sich darüber hinaus zu einem nicht unerheblichen Teil um junge, schulpflichtige Flüchtlinge. Ihre Zuwanderung beeinflusst daher die demographische Entwicklung in den Kommunen und die damit verbundenen Umbauplanungen

der Schulgebäude. In einigen Kommunen ist (zudem) nicht abzusehen, welche Gebäude im Bestand bleiben und wie sie weiter genutzt werden.

Schließlich kann die Heterogenität der Kosten zwischen den Kommunen auch aus dem regional sehr unterschiedlichen Stand der Inklusion erklärt werden. Kommunen, die schon früh in den gemeinsamen Unterricht investiert haben und überdurchschnittlich hohe Inklusionsanteile aufweisen, haben möglicherweise bereits vor dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz investiert (early action). Diese Investitionen werden in der vorliegenden Evaluation nicht erfasst, könnten aber Unterschiede in den aktuellen Ausgaben erklären. Zudem sind die gewählten Wege der Umsetzung der Inklusion durchaus unterschiedlich. Einige Kommunen sehen ausdrücklich die Bildung von ausgewählten inklusionsgerechten Schulen vor und streben nicht den gemeinsamen Unterricht für alle Schulen (und alle Förderschwerpunkte) an – dies kann die Kosten deutlich senken.

Insgesamt ist der Entwicklungsprozess hin zu einer inklusiven Schullandschaft in NRW noch bei Weitem nicht abgeschlossen. Aus Sicht der Gutachter ist für die kommenden Jahre zu erwarten, dass die Ausgaben und Investitionen der Kommunen für die Realisierung der schulischen Inklusion zunächst weiter ansteigen werden, dies nicht zuletzt aufgrund von – teils kostenintensiven – Anträgen, die noch zu bewilligen sind (etwa für weitere Baumaßnahmen). Steigende Schülerzahlen werden zudem bestehende Raumreserven, die für die Inklusion genutzt werden könnten, knapper werden lassen. Das führt zu steigenden Kosten durch Ausweitung der Kapazität. Ob der Anstieg kurzfristig stark ausfällt, ist nicht absehbar, u.a. da die personellen und finanziellen Ressourcen in den Kommunen bzw. kommunalen Haushalten auch weiterhin nicht vorhanden sind, um verstärkt in die Umsetzung der schulischen Inklusion zu investieren. Nach einem weiter zu erwartenden Anstieg der Ausgaben dürften sich jedoch die inklusionsrelevanten Ausgaben nach mehreren Jahren verstetigen und schließlich auch wieder sinken. Wann die inklusionsbedingten Investitionen abgeschlossen sein werden, ist noch nicht abzusehen.

Auch sind keine Aussagen dahingehend möglich, inwiefern die Korb I-Zuweisung von 1 Mio. Euro an die Berufskollegs auskömmlich ist, da zu den tatsächlichen inklusionsbedingten Ausgaben an Berufskollegs bisher keine Angaben gemacht werden können (vgl. auch Kapitel 5.1). Zudem muss offen bleiben, inwiefern die inklusionsbedingten Mehrausgaben auf kommunaler Ebene mit inklusionsbedingten Einsparungen zu verrechnen sind – etwa bedingt durch die Schließung von Förderschulen (eine erste Annäherung an diesen Aspekt erfolgt in Kapitel 6.2 im Anhang).

4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale

Als die „Zunahme durch Inklusion“ soll bei der Untersuchung der Inklusionspauschale die Differenz in den Ausgaben für Integrationshilfe für Schüler an Förderschulen und von Schülern an allgemeinen Schulen 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 § 54 SGB XII

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 § 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 Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen‘) durchgeführt, eine weitere Befragung erfolgte für das Schuljahr 2016/17.

Mit der Online-Befragung zum Schuljahr 2013/14 liegen Daten für das letzte Schuljahr vor Inkrafttreten des Inklusions-Fördergesetzes vor. Die Befragung zum Schuljahr 2016/17 stellt aktuelle 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, die für beide Schuljahre Daten geliefert haben. Im Rahmen der Online-Befragung für das Schuljahr 2013/14 wurden für 162 Ämter verwertbare Daten geliefert.¹¹ In der Befragung für das Schuljahr 2016/17 wurde ein Rücklauf aus 219 Ämtern erreicht. Für beide Schuljahre liegen für insgesamt 151 Sozial- und Jugendämter in Nordrhein-Westfalen vergleichbare Daten vor.

¹¹ Diese Zahl liegt marginal über der im ersten Evaluationsbericht genannten Anzahl. Ursache ist, dass der erste Evaluationsbericht Daten von Kommunen berücksichtigt, die bis zum 24.04.2015 Informationen geliefert haben. Einzelne Kommunen haben nach dem 24.04.2015 Daten geliefert, die sich auf den ersten Evaluationszyklus beziehen – diese werden im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

Basierend auf diesen Daten wird in einem ersten Schritt die Entwicklung der Inanspruchnahme von Integrationshilfe zwischen 2013/14 und 2016/17 ermittelt (4.2.2). In einem zweiten Schritt werden die in diesem Zusammenhang entstandenen (Mehr-)Aufwendungen für Integrationshilfe seit Einführung der Inklusion dargestellt (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 151 Ämtern auf alle 239 Sozial- und Jugendämter des Landes hochgerechnet werden kann (4.2.4). In einem vierten Schritt erfolgt eine Abschätzung der in Nordrhein-Westfalen insgesamt im Verlauf der Jahre zwischen 2013/14 und 2016/17 entstandenen Entwicklung der Personalausgaben für die Integrationshilfe (4.2.5). Die Hochrechnungsergebnisse werden zudem knapp kommentiert.

4.2.2 Die Ermittlung der Zahl der Schüler, die zwischen den Schuljahren 2013/14 und 2016/17 zusätzlich Integrationshilfe in Anspruch genommen haben

Zur Bestimmung der Anzahl der Schüler, die im Schuljahr 2016/17 im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 zusätzlich Integrationshilfe in Anspruch genommen haben, werden die Abfrageergebnisse von 151 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 mit Integrationshilfe vom Schuljahr 2013/14 zum Schuljahr 2016/17 absolut und prozentual ermitteln. Dies geschieht differenziert für die Gruppe der Schüler mit Integrationshilfe, die eine allgemeine Schule besuchen sowie für diejenigen, die eine Förderschule besuchen.

Die Ergebnisse für diese beiden Gruppen finden sich in den ersten beiden Datenspalten von Tabelle 6. Zunächst zeigt sich, dass die Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe insgesamt um 36,2% deutlich steigt (von 8.391 auf 11.432)¹². Die beiden Zeilen zur ‚Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe‘ zeigen zudem, dass die Anzahl derer, die eine allgemeine Schule besuchen, von 4.605 auf 6.858 – und somit um 48,9% – angestiegen ist, während die Zahl derer, die eine Förderschule besuchen, im gleichen Zeitraum von 3.786 auf 4.574 angewachsen ist, was einen Anstieg um 20,8% darstellt. Insbesondere der Anstieg der Integrationshilfen an den Förderschulen war angesichts der bisherigen Daten zu Integrationshilfen an Förderschulen so nicht zu erwarten.

¹² Die Zahlen ergeben sich, wenn die in Tabelle 3 angegebenen Werte für die allgemeinen Schulen und für die Förderschulen summiert werden.

Tabelle 6: Berechnung der Mehrausgaben* für Integrationshilfe an allgemeinen Schulen in Nordrhein-Westfalen (2016/17 gegenüber 2013/14 – Basis 151 Ämter, für die aus beiden Schuljahren Daten vorliegen)

	Schuljahr	absolut		Zunahme in % (Referenzjahr 2013/14)	
		in allgemeinen Schulen	in Förder- schulen	in allgemeinen Schulen	in Förder- schulen
Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe (beobachtet)	2013/14	4.605	3.786	-	-
	2016/17	6.858	4.574	48,9	20,8
Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe – prognostiziert unter der Annahme der prozentualen Erhöhung wie an den Förderschulen	2016/17	5.563	4.574		
Differenz zwischen der beobachteten und der prognostizierten Veränderung basierend auf dem Zuwachs bei den Förderschulen	2016/17	1.295	0		
Ausgaben je Integrationshilfe in allgemeinen Schulen in Euro	2016/17	19.797			
Anzahl der Ämter mit vollständigen Angaben in 2013/14 und 2016/17**		151			
Mehrausgaben 2016/17 gegenüber 2013/14 in Euro (bei dem Ausgabenniveau von 2016/17)		25.627.737			
Mehrausgaben je Amt mit vollständigen Angaben in 2013/14 und 2016/17		169.720			
Gewichtungsfaktor***		0,9393			
erwarteter Ausgabenzuwachs je zusätzlich einbezogenes Amt****		159.423			
Anzahl der Ämter insgesamt	2016/17	239			
Anzahl der zusätzlich zu berücksichtigenden Ämter		88			
Höhe der Mehrausgaben für die zusätzlichen Ämter		14.029.244			
auf NRW hochgerechnete Mehrausgaben in Euro	2016/17	39.656.980			

* 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 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 mit Integrationshilfe aufweisen (zur Berechnung des Faktors vgl. Tabelle 7).

**** Rundungseffekte werden berücksichtigt.

4.2.3 Kommunale Aufwendungen für die zusätzliche Integrationshilfe an allgemeinen Schulen von 2013/14 bis 2016/17

Anhand der für beide Schuljahre vorliegenden Rückmeldungen von 151 Sozial- und Jugendämtern sollen weiter die kommunalen Mehrausgaben für Integrationshilfe berechnet werden, die inklusionsbedingt entstanden sind. Hierzu wird wie folgt verfahren (vgl. Tabelle 6):

- Ausgangspunkt für die Ausgabenermittlung ist die bereits in Abschnitt 1 für den Zeitraum von 2013/14 bis 2016/17 beschriebene Steigerung der Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe in allgemeinen Schulen von 4.605 auf 6.858 (+48,9%).
- Darauf aufbauend wird ermittelt, wie sich die Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe in allgemeinen Schulen entwickelt hätte, wenn der prozentuale Zuwachs an allgemeinen Schulen dem der Förderschulen entsprochen hätte (an Förderschulen betrug der Zuwachs +20,8%). In diesem Fall wäre es in den allgemeinen Schulen zu einer (fiktiven) Steigerung von 4.605 auf 5.563 Schüler mit Integrationshilfe gekommen.
- Als nächstes wird die Differenz zwischen der beobachteten Steigerung auf 6.858 Schüler mit Integrationshilfe und der fiktiven Steigerung auf 5.563 Integrationshilfefälle ermittelt. Diese Differenz von 1.295 Schülern mit Integrationshilfe zeigt, wie viele Schüler inklusionsbedingt zusätzliche Integrationshilfe in den allgemeinen Schulen erhalten haben. Weiter werden basierend auf den Befragungsdaten die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler mit Integrationshilfe berechnet. Für die 151 einbezogenen Ämter betragen die durchschnittlichen Ausgaben für das Schuljahr 2016/17 in allen Schulen 20.011 Euro. Werden diese nach der Beschulungsform ausdifferenziert, dann betragen die durchschnittlichen Ausgaben in den allgemeinen Schulen 19.797 Euro und in den Förderschulen 20.333 Euro (vgl. Tabelle 7).
- In einem abschließenden Rechengang werden die 1.295 inklusionsbedingten zusätzlichen Integrationshilfefälle an allgemeinen Schulen mit den durchschnittlichen Ausgaben je Integrationshilfe an allgemeinen Schulen in Höhe von 19.797 Euro für das Schuljahr 2016/17 multipliziert. In der Folge ergeben sich für die 151 einbezogenen Sozial- und Jugendämter Mehrausgaben für Integrationshilfe an allgemeinen Schulen in Höhe von insgesamt etwa 25,6 Mio. Euro (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 7: Vergleich der berücksichtigten Sozial- und Jugendämter mit allen in der Befragung 2016/17 erfassten Ämtern

		Sozial- und Jugendämter 2016/17		Vergleich**		Gewichtungsfaktor***
		berücksichtigt*	insgesamt erfasst	absolut	in Prozent	
Anzahl der Ämter		151	219	68	+ 45,0	
Schüler mit Integrationshilfe in	allen Schulen	11.432 100%	15.596 100%	4.164 -	+ 36,4 -	0,9393
	allgemeinen Schulen	6.858 60,0%	9.759 62,6%	2.901 -	+ 42,3 -	
	Förderschulen	4.574 40,0%	5.837 37,4%	1.263 -	+ 27,6 -	
Ausgaben je Jahr in Euro in	allen Schulen	228.769.111 100%	310.212.984 100%	81.443.873 -	+ 35,6 -	
	allgemeinen Schulen	135.766.675 59,3%	193.366.098 62,3%	57.599.423 -	+ 42,4 -	
	Förderschulen	93.002.435 40,7%	116.846.886 37,7%	23.844.451 -	+ 25,6 -	
Ausgaben je Fall je Jahr in Euro in	allen Schulen	20.011 -	19.891 -	-121 -	- 0,6 -	
	allgemeinen Schulen	19.797 -	19.814 -	17 -	+ 0,1 -	
	Förderschulen	20.333 -	20.018 -	-315 -	- 1,5 -	

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

** ‚Insgesamt erfasst‘ gegen ‚berücksichtigt‘.

*** Zunahme Ämter vs. Zunahme Schüler an allgemeinen Schulen (Vergleichswerte in Prozent je hinzukommendem Amt, d.h. +42,3 % / +45,0 %).

Darüber hinaus sollen weitere Hinweise gegeben werden, die für die Einschätzung dieser Ausgabenentwicklung von Interesse sind:

- Insgesamt 219 Sozial- und Jugendämter haben für das Schuljahr 2016/17 geantwortet. Hiervon liegen für 152 Ämter Informationen zu den je Integrationshilfefall jährlich eingesetzten Betreuungsstunden vor. Eine knappe Auswertung dieser Daten zeigt (vgl. Tabelle 18 im Anhang): Insgesamt werden im Jahresdurchschnitt je ‚Fall‘ 930 Betreuungsstunden geleistet. Die Zahl der Betreuungsstunden liegt in den allgemeinen Schulen mit 898 Jahresstunden niedriger als in den Förderschulen (986 Jahresstunden). Dies könnte eine mögliche Erklärung dafür sein, warum die Ausgaben je Fall in den Förderschulen leicht höher als in den allgemeinen Schulen ausfallen.
- Bemerkenswert ist auch, dass sich erhebliche Unterschiede zwischen den Ämtern hinsichtlich der Ausgaben je Betreuungsstunde finden (vgl. Tabelle 19 im Anhang). Im Durchschnitt der 152 Sozial- und Jugendämter, die in der Befragung zum Schuljahr 2016/17 Angaben zum Ausgabenvolumen und zur Anzahl der Betreuungsstunden gemacht haben, wurden je Betreuungsstunde durchschnittlich 23,19 Euro verausgabt. Die Werte streuen aber sehr stark: im unteren Viertel aller Fälle liegen die Durchschnittsausgaben bei 18,09 Euro, in den beiden mittleren Vierteln bei 22,46 Euro bzw. bei 25,51 Euro, im oberen Viertel bei 32,38 Euro.
- Schließlich fällt bei einem vergleichenden Blick auf die Entwicklung der Ausgaben je Integrationshilfefall auf: Zwischen 2013/14 und 2016/17 gab es eine erhebliche Steigerung (vgl. dazu den ersten Evaluationsbericht: Schwarz, Klemm & Kemper 2015 und Tabelle 7 in diesem Bericht). Im Durchschnitt beider Lernorte wurden 2013/14 13.426 Euro verausgabt,¹³ 2016/17 waren dies 20.111 Euro, was einer Steigerung von 49,8% entspricht. An Förderschulen gab es im gleichen Zeitraum eine Steigerung um 44,0% (von 14.117 Euro auf 20.333 Euro), an allgemeinen Schulen um 54,2% (von 12.842 Euro auf 19.797 Euro).
- Zu berücksichtigen ist weiter, dass 45% aller Ämter, die geantwortet haben, angaben, dass diese mindestens in Einzelfällen das Poolen von Integrationshilfefällen anwenden (vgl. Tabelle 21 im Anhang).

¹³ Diese Zahl ergibt sich, wenn die bei Schwarz, Klemm und Kemper (2015, S. 15f.) angegebenen Gesamtausgaben von 112.899.956 Euro (58.534.096 Euro für allgemeine Schulen sowie 54.365.860 Euro für Förderschulen) durch die Anzahl von 8.409 Schülern an beiden Lernorten (4.558 an allgemeinen Schulen, 3.851 an Förderschulen) dividiert wird.

4.2.4 Zur Möglichkeit der Hochrechnung der inklusionsbedingten Mehrausgaben auf das Land Nordrhein-Westfalen

Die zuvor ermittelten Mehrausgaben in Höhe von etwa 25,6 Mio. Euro, die für den Anstieg der Integrationshilfen an allgemeinen Schulen aufgebracht wurden, beziehen sich nur auf die Aufwendungen der 151 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 2016/17 liefern konnten. Ziel ist, die Aufwendungen dieser 151 Sozial- und Jugendämter auf alle 239 Ämter des Landes NRW möglichst präzise hochzurechnen (vgl. Kapitel 4.2.5). Hierfür wird zunächst geprüft, ob eine Hochrechnung der Befunde aus den 151 einbezogenen Ämtern beider Befragungen auf die Befunde der insgesamt 219 Sozial- und Jugendämter, die in der Befragung für das Schuljahr 2016/17 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 20 in der Befragung zum Schuljahr 2016/17 nicht erfassten Ämter – möglich ist. Diese Überprüfung ergibt (vgl. Tabelle 7):

- Die prozentuale Verteilung der Schüler mit Integrationshilfe auf die beiden Lernorte (allgemeine Schule und Förderschule) ist für die 151 Ämter, die in beiden Schuljahren Informationen geliefert haben, ähnlich wie für die 219 Ämter, die Daten für das Schuljahr 2016/17 liefern konnten. Die Anteile der Schüler mit Integrationshilfe, die allgemeine Schulen besuchen, betragen 60,0% bzw. 62,6% und liegen somit dicht beieinander.
- Auch die Höhe der Ausgaben je Fall mit Integrationshilfe an allgemeinen Schulen ähnelt sich zwischen den beiden Gruppen: Für die Gruppe der 151 Ämter liegen diese Ausgaben mit 19.797 Euro sehr nah an den Ausgaben der Gruppe der 219 Ämter, die insgesamt im Schuljahr 2016/17 geantwortet haben (19.814 Euro). Bei den Ausgaben je Fall an Förderschulen liegen die Ausgaben je Fall in der 151er-Gruppe mit 20.333 Euro etwas höher als in der 219er-Gruppe (20.018 Euro).
- Für 151 Ämter sind Informationen zu den beiden Schuljahren verfügbar. Für das Schuljahr 2016/17 haben insgesamt 219 Ämter geantwortet, diese Anzahl liegt um 45% über der Anzahl der berücksichtigten Ämter. Betrachtet man hingegen die Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe insgesamt an diesen Ämtern, so beträgt die Differenz 36,4% (15.596 vs. 11.432; vgl. Tabelle 7). Die Ämter, die nur 2016/17, nicht aber 2013/14 berichtet haben, sind also tendenziell kleinere Ämter. Differenziert nach Beschulungsort beträgt der Anstieg an allgemeinen Schulen 42,3%, an Förderschulen 27,6%. Für die allgemeinen Schulen, die im Mittelpunkt der Evaluation stehen,

liegt der Anstieg somit dicht bei dem Anstieg der Anzahl der Sozial- und Jugendämter. Unterschiede sind somit eher durch die unterschiedliche Verteilung der Schüler auf Förderschulen zu erklären.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die beiden Gruppen strukturell ähnlich zusammengesetzt sind: Sowohl die Zuwächse der berücksichtigten Sozial- und Jugendämter zwischen der ersten und der zweiten Vollerhebung als auch die Zahlen der Schüler mit Integrationshilfe (insbesondere an den allgemeinen Schulen) sind vergleichbar. Dies ermöglicht es, die für die 151 befragten Ämter erzielten Ergebnisse auf die 219 Ämter hochzurechnen. Weiter gibt es keine Hinweise dafür, dass sich die 20 Sozial- und Jugendämter, die in der Befragung zum Schuljahr 2016/17 keine Daten geliefert haben, in den hier untersuchten Merkmalen wesentlich von den erfassten Ämtern unterscheiden.

4.2.5 Zur Abschätzung der für Integrationshilfe zusätzlich in Nordrhein-Westfalen aufgewendeten Ausgaben (2016/17 im Vergleich zu 2013/14)

Um die in Nordrhein-Westfalen insgesamt 2016/17 im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 entstandenen Mehrausgaben für Integrationshilfe einschätzen zu können, ist eine Hochrechnung der Mehrausgaben erforderlich. Diese wird basierend auf den Rückmeldungen der 151 Ämter erfolgen, die an den Befragungen der Schuljahre 2013/14 und 2016/17 teilgenommen haben. Es erfolgt eine Hochrechnung auf der Basis des Ausgabenzuwachses für jedes hinzukommende Sozial- oder Jugendamt (alternative Hochrechnungsvarianten werden in Kapitel 6.4 im Anhang angeführt – ergänzt um die Gründe, warum der nachfolgenden Hochrechnungsvariante der Vorzug gegeben wird). D.h. neben die beobachteten durchschnittlichen Ausgaben in Höhe von 169.720 Euro für die 151 Sozial- und Jugendämter, die in beiden Schuljahren Informationen geliefert haben (vgl. Tabelle 6), werden zusätzliche Ausgaben für jedes nicht beobachtete Amt abgeschätzt. Die Ausgaben werden dann auf die Grundgesamtheit der 239 Jugend- und Sozialämter in NRW im Schuljahr 2016/17 hochgerechnet.

Unter den 151 Sozial- und Jugendämtern mit vorliegenden Informationen für beide Schuljahre sind jedoch jene etwas überrepräsentiert, die eine überdurchschnittliche Anzahl an Integrationshilfefällen aufweisen, womit auch höhere Ausgaben einhergehen. Aus diesem Grund wird zunächst ein Gewichtungsfaktor berechnet (vgl. Tabelle 7), der die zusätzlichen Ausgaben je nicht beobachtetem Amt korrigiert. Hierzu wird zunächst der prozentuale Anstieg der Anzahl der Ämter berechnet, für die in beiden Jahren Informationen vorliegen, verglichen mit der Anzahl von Ämtern mit insgesamt im Schuljahr 2016/17 vorhandenen Antworten (151 vs. 219 Ämter, dies entspricht einem Anstieg von +45%). Es zeigt sich, dass die

Anzahl der Integrationshilfefälle dieser Ämter weniger stark ansteigt (+42,3%). Daher soll ein Gewichtungsfaktor berechnet werden, der berücksichtigt, dass die Kostensteigerung für die zusätzlichen Ämter etwas geringer als für die beobachteten Ämter ausfällt. Hierzu wird die prozentuale Steigerung der Integrationshilfefälle ins Verhältnis zum relativen Anstieg der Ämterzahl gesetzt (42,3% dividiert durch 45%). Hieraus resultiert ein Gewichtungsfaktor von 0,9393. Legt man diesen Faktor zugrunde, werden die Kosten der zusätzlichen Ämter relativ zur Anzahl der Integrationshilfefälle geschätzt. Werden die beobachteten Mehrausgaben je Amt in Höhe von 169.720 Euro mit dem Hochrechnungsfaktor multipliziert, ergibt sich ein erwarteter Ausgabenzuwachs je zusätzlich einbezogenem Amt von 159.423 Euro (vgl. Tabelle 6).

Mithilfe des dargestellten Verfahrens sollen nun die Mehrausgaben für alle 239 Ämter hochgerechnet werden. Zunächst wird die Differenz zwischen der Ämterzahl insgesamt und der Anzahl der Ämter, für die Informationen zu den Ausgaben in beiden Jahren vorliegen ermittelt. Für die 88 Ämter mit fehlenden Informationen zu Ausgabensteigerungen (239 Jugend- und Sozialämter insgesamt minus 151 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 159.423 Euro. Multipliziert man diesen Wert mit der Ämteranzahl von 88, dann ergeben sich für die 88 Ämter Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 14.029.244 Euro. Werden diese zu den bereits berichteten 25.627.737 Euro addiert, betragen die gesamten Mehrausgaben für NRW insgesamt 39,7 Mio. Euro.

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 sind, führt 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, kann davon ausgegangen werden, dass die Korb II-Zuweisungen in Höhe von 20 Mio. Euro zu niedrig angesetzt sind.

4.3 Das Inklusionsfördergesetz im Bundesländervergleich

Abschließend soll die Finanzierung der schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen knapp mit der in anderen Bundesländern verglichen werden. Erwartungsgemäß ergibt sich ein heterogenes Bild. Es zeigt sich, dass zwar ungefähr die Hälfte der Länder die Möglichkeit finanzieller Bezuschussung von Bau- und Umbaumaßnahmen der Schulgebäude und auch von nicht-lehrendem Personal für die Schulträger bietet, jedoch ist die Allokation der Ressourcen weniger transparent geregelt als in NRW (vgl. Mißling & Ückert 2014).

Mit der Verabschiedung des InklusionsFörderG wurde nicht nur die Höhe der finanziellen Zuweisungen an die Kommunen genau geregelt, sondern gleichzeitig auch festgelegt, dass das Gesetz – und somit die kommunalen Folgekosten der schulischen Inklusion – überprüft werden müssen. Die Evaluation von Sach- und Investitionsausgaben sowie von Ausgaben für Integrationshilfe erlaubt es letztlich auch, die Gesamtausgaben abschätzen und die zugewiesenen Mittel bedarfsgerecht (nach-)steuern zu können.

Nordrhein-Westfalen war 2014 das erste Bundesland, das den kommunalen Ausgleich der Folgekosten der schulischen Inklusion gesetzlich geregelt hat. Es diente Baden-Württemberg und Niedersachsen als Vorbild. Die beiden Länder haben im Jahr 2015 ein ähnliches Gesetz auf den Weg gebracht (vgl. Lange & Käppeler 2017; Lange & Politze 2017). Während die Evaluation der Kosten in diesen Ländern noch aussteht, ist Nordrhein-Westfalen bisher das einzige Bundesland, für das belastbare Zahlen zu den Kosten der schulischen Inklusion vorliegen.

5 Anmerkungen und Empfehlungen für mögliche weitere Erhebungen

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

5.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs

Im Rahmen der drei bisherigen Evaluationszyklen wurden die Informationen zu den Schülerzahlen vom Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW aus Daten der amtlichen Schulstatistik bereitgestellt. Im Falle weiterer Evaluationen sollte dieses Vorgehen beibehalten werden, da so zwischen Kommunen und über die Zeit vergleichbare Daten zur Verfügung stehen.

Für die bisherigen Evaluationszyklen wurde in Absprache mit dem Schulministerium und den Kommunalen Spitzenverbänden angenommen, dass die Abschätzung der Kosten basierend auf den Daten der sieben beteiligten Kreise und kreisfreien Städte zu belastbaren Ergebnissen hinsichtlich der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben in den Kommunen (als Schulträger) führt. Angesichts der Heterogenität der Kommunen, auch innerhalb der Cluster und über die Zeit, stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Hochrechnung der Zahlen repräsentativ für alle Kommunen in NRW ist. Wirklich genaue Ergebnisse würden eine Vollerhebung voraussetzen, die sich bisher – u.a. aufgrund der hiermit einhergehenden verfügbaren Ressourcen – nicht realisieren ließ.

Die Abfragemaske zu den Sach- und Investitionsausgaben hat sich insgesamt bewährt und kann erneut verwendet werden – nicht zuletzt, damit sich die Ergebnisse zukünftiger Abfragen mit den bisherigen Ergebnissen vergleichen lassen.

Für den Bereich der Schülerfahrkosten werden im dritten Erhebungszeitraum nur exemplarische Zahlen berichtet (vgl. Kapitel 6.3 im Anhang), da eine belastbare Bewertung der inklusionsbedingten Entwicklung dieser Kosten nicht möglich ist. Die wesentlichen Gründe hierfür sind schulstrukturelle Veränderungen (insbesondere Schließung und Zusammenlegung von Förderschulstandorten) und der schwierige Nachweis von differenzierten Ausgaben nach dem jeweiligen sonderpädagogischen Förderbedarf. Hier wären perspektivisch weitere Anstrengungen in der Datenerhebung erforderlich, damit alle ausgewählten Kommunen auswertbare Daten liefern. Benötigt werden hierfür detaillierte Informationen sowohl zu den Schülern, zu den Schülerfahrkosten differenziert nach der Schulform (allgemeine Schule vs. Förderschule), dem Förderschwerpunkt sowie zu den Wohnortgemeinden – und möglichst sogar zu den Wohnortadressen – der Schüler. Liegen diese Informationen vor, können

Aussagen darüber getroffen werden, wie sich die Schülerfahrkosten bei zunehmend inklusiver Beschulung in NRW entwickeln. Falls absehbar ist, dass die Kommunen die erforderlichen Daten weiterhin nicht hinreichend differenziert liefern können, sollte auf eine erneute Abfrage zu den Schülerfahrkosten verzichtet werden.

Die Erhebung von Einsparungen aufgrund von Förderschulschließungen ist grundsätzlich sinnvoll, auch wenn sich anhand der Daten gezeigt hat, dass die Schließung von Förderschulstandorten nicht zwingend mit Einsparungen einhergeht. Um perspektivisch valide Daten zu erheben, ist den Kommunen ausreichend Vorlaufzeit einzuräumen, um die relevanten Daten zusammenzustellen und so von allen Kommunen die gleichen Kostenvariablen zu erheben. Die Erhebungsmaske wäre um Fragen danach zu ergänzen, ob – und falls ja, wie – die Gebäude weitergenutzt werden (zum Beispiel als Teilstandorte anderer allgemeiner Schulen). Ferner machen die Beispiele aus den Kreisen Viersen und Unna deutlich, dass eine realistische Gegenrechnung nur dann möglich ist, wenn auch erfasst wird, ob inklusionsbedingt neue Förderschulen bzw. Förderzentren errichtet wurden und wie hoch die neu entstandenen Kosten sind.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob die unsicheren Ergebnisse und Datenbasen (vgl. auch Kapitel 6.2 im Anhang) den Erhebungsaufwand für die Kommunen rechtfertigen. Der mit der Erhebung von Kosteneinsparungen einhergehende Mehraufwand wurde von mehreren Kommunen stark kritisiert – die Erhebung anderer inklusionsrelevanter Aspekte entweder nicht (z.B. Sach- und Investitionsausgaben) oder nur in Ausnahmefällen (z.B. Schülerfahrkosten).

Im vorliegenden Evaluationsbericht blieben die Berufskollegs unberücksichtigt. In der Folge lässt sich daher nicht sagen, in welchem Umfang inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben an den Berufskollegs in NRW getätigt werden und ob die Zuweisung von 1 Mio. Euro durch das Land NRW für die Berufskollegs in den Kommunen auskömmlich ist. Hintergrund ist, dass eine verlässliche Erhebung und anschließende Hochrechnung für alle Kommunen in NRW weitere Forschung voraussetzt. Denn weder die Berufskollegs als Förderschulen selbst, die (Förder-)Schwerpunkte dieser Berufskollegs, noch die Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Berufskollegs sind regional gleich über das Land verteilt. So hat z.B. eine Analyse zum Schuljahr 2012/13 gezeigt, dass in einigen Kreisen und kreisfreien Städten in NRW keine Schüler mit Förderbedarf an Berufskollegs unterrichtet werden, während es andere Berufskollegs gibt, in denen größere Zahlen aus dieser Gruppe lernen (vgl. Klemm 2014, S. 6). Daher ist fraglich, inwiefern die für allgemeine Schulen gewählten Repräsentanten auch zu repräsentativen Ergebnissen hinsichtlich der Berufskollegs führen. Weiter ist anhand von Publikationen des MSW NRW (2015, 2016b, jeweils S. 27) erkennbar, dass der Inklusionsprozess in den Berufskollegs nicht zu einer deutlichen Verschiebung der Schülerzahlen fort von den Förderschulen im berufsbildenden Bereich (För-

derschulen Berufskolleg) hin zu den Berufskollegs führt. Zudem steht für die Berufskollegs keine Vergleichsbasis vor Einführung des InklusionsFörderG zur Verfügung, da hierzu bisher keine Daten erhoben wurden.

5.2 Untersuchung der Inklusionspauschale

Nachfolgend sollen knapp die Nachfragen von Kommunen im Zusammenhang mit der Untersuchung der Inklusionspauschale beschrieben werden, damit diese ggf. bei zukünftigen Erhebungen berücksichtigt werden.

Viele Nachfragen bezogen sich auf den Zeitraum der zu erfassenden Daten. Die Abfrage erfolgte im Frühjahr 2017, abgefragt wurden Ausgaben für den Zeitraum vom 15.10.2016 bis zum 14.10.2017. Dies erforderte z.T. eine Prognose hinsichtlich der Integrationshilfefälle und der entstehenden Kosten durch die Ämter, da die Datenlieferung spätestens im März 2017 erfolgen sollte. Der Zeitpunkt, an dem die Erhebung in den Kommunen durchgeführt wurde, war heterogen: Es oblag den Ämtern zu entscheiden, an welchem Datum diese antworten. Dies könnte ggf. einen geringen Einfluss auf die angegebene Anzahl der Integrationshilfefälle und die Kostenschätzung haben – z.B. wenn ein Amt im Januar eine Prognose für das Schuljahr 2016/17 vorgenommen hat, sich bis zum Fristende jedoch noch Zu- oder Abgänge oder Kostenänderungen für einzelne Fälle ergeben haben.

Dies berührt die grundlegende Frage, ob für mögliche zukünftige Untersuchungen der Inklusionspauschale zu entscheiden wäre, ob die Ämter in den Kommunen wie bisher – und mit relativ überschaubaren Vorgaben – die bekannte Abfragemaske ausfüllen sollen oder ob diese zu ergänzen wäre. Dabei wären Vorgaben bzw. Abfragen denkbar, z.B.:

- eine spezifischere bzw. individuelle Abfrage, ob der Integrationshilfefall Teil einer Pool-Lösung ist,
- explizite Vorgabe, wie viele Wochen als Ferienzeit zu berücksichtigen sind,
- ob ein freier Träger beauftragt wurde (in den Fällen kommen zum Personalaufwand weitere allgemeine Trägerkosten hinzu),
- ob der Integrationshilfefall durch eine Fachkraft oder Nicht-Fachkraft betreut wird,
- die Erfassung des Geschlechts der Integrationshilfefälle (z.B. um zu überprüfen, inwiefern sowohl die Förderschwerpunkte von Schülern als auch die Inanspruchnahme von Integrationshilfe – in Abhängigkeit des sonderpädagogischer Förderbedarfs – geschlechtsneutral verteilt sind),
- ob neben dem primären Förderschwerpunkt im Falle von Mehrfachbehinderungen Angaben zu weiteren Förderschwerpunkten gemacht werden sollen,

- zum Umgang mit anfallenden Kosten, wenn Integrationshelfer pauschal in einer Klasse (Stufe oder Schule) tätig sind, diesen jedoch keine bestimmte Anzahl an Integrationshilfefällen zugeordnet werden kann,
- dass Integrationshilfefälle in der Primarstufe, der Sekundarstufe I und II sowie an Berufskollegs abgefragt werden (letztere werden nach § 20 Absatz 1 Schulgesetz NRW in Abgrenzung zu den Förderschulen und den Schulen für Kranke zu den „allgemeinen Schulen“ gezählt),
- Einzelfallclearings, Trainings, Therapien, Elternunterstützungen und weitere (präventive) Maßnahmen haben einen unmittelbaren schulischen Bezug. Diese können zu einer Integration bzw. Teilhabe führen, wodurch ggf. sogar Kosten eingespart werden können. Entsprechende Maßnahmen wurden bisher nicht explizit abgefragt, und freiwillige Angaben flossen bislang nicht in die Ausgabenberechnungen mit ein.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die zur Untersuchung der Inklusionspauschale erforderliche Erhebung weiterhin eine große Herausforderung darstellt. Die Erhebung bedeutet für einige Kommunen und ihre Jugend- und Sozialämter einen hohen Zeit- und Personalaufwand. Insgesamt konnte zwar eine hohe Rücklaufquote von 91,6% erreicht werden. Diese wurde jedoch nur aufgrund von gemeinsamen Anstrengungen sowohl der Kommunen, des WIB, des MSB NRW und der kommunalen Spitzenverbände erzielt. Der hohe Rücklauf hat zu einer validen Grundlage für eine Hochrechnung geführt. Zukünftige Erhebungen setzen eine erneute kooperative Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren voraus, um erneut einen hohen Rücklauf zu erreichen.

5.3 Ausblick

Nach Ende des dritten Erhebungszyklus sieht das InklusionsFörderG weitere Evaluationen ausschließlich hinsichtlich der kommunalen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Inklusionspauschale vor (§ 2 Absatz 6 InklusionsFörderG). Diese sind im Abstand von drei Jahren durchzuführen – d.h. das nächste Mal im Jahr 2020 für das Schuljahr 2019/20.

Im Verlauf der bisherigen drei Erhebungszyklen wurden verschiedene Ergebnisse und Erkenntnisse erzielt. An diese kann mit weiterführender Forschung und ergänzenden Fragestellungen angeknüpft werden. Insbesondere die Ergebnisse zur Inklusionspauschale werfen weitere Fragen auf und der Forschungsstand im Bereich der schulischen Integrationshilfe ist noch rudimentär. Daher erscheint es den Gutachtern lohnenswert, in den kommenden Jahren vertiefende Untersuchungen durchzuführen.

Zum einen stellt sich die Frage, wie sich die inklusionsbedingten Kosten kontinuierlich weiterentwickeln. D.h. jährliche Analysen zur Kostenentwicklung könnten – entgegen der geplanten Untersuchung im Drei-Jahres-Turnus – aufschlussreich sein. Da die Kosten pro Fall – und in einigen Kommunen auch die bewilligten Stunden pro Fall – bekannt sind, wäre es weiter interessant zu untersuchen, warum der durchschnittliche Stundensatz für Integrationshilfe eine starke Streuung aufweist. Aufschlussreich wäre es zu ermitteln, über welche Qualifikationen die Integrationshelfer verfügen, ob diese über einen Anbieter bzw. Träger oder direkt von den Kommunen beschäftigt werden und nach welchen Kriterien diese ausgewählt werden. Zudem könnte erhoben werden, ob und wie viele Anbieter von Integrationshilfe es in den Kommunen gibt (z.B. kirchliche oder private Anbieter). Angenommen werden könnte, dass ein Wettbewerb unter Anbietern tendenziell zu (deutlich) günstigeren Stundensätzen führt. Daher wäre es wünschenswert, zu jedem Fall auch den primären Förderbedarf zu ermitteln. Dann ließe sich u.a. analysieren, ob ein Zusammenhang zwischen dem Förderbedarf und der Qualifikation der Integrationshelfer besteht. Über den Forschungsgegenstand der Inklusion hinaus geben die aktuellen Daten Anlass, der Frage nachzugehen, warum der Einsatz von Integrationshelfern auch an den Förderschulen erheblich zugenommen hat.

Aufgrund des Umfangs könnte das Poolen von Integrationshilfe einen eigenen Forschungsschwerpunkt bilden. Das Poolen wurde im Zuge der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes Ende 2016 offiziell ermöglicht (§ 116 BTHG). Es wäre zunächst grundlegend zu prüfen, wie sich die Prozesse in denjenigen Kommunen gestalten, die diese Lösung bereits umgesetzt haben. Weiter könnte untersucht werden, warum das Poolen in mehr als der Hälfte aller Kommunen in NRW (noch) nicht angewandt wird. Schließlich wäre aufschlussreich zu ermitteln, wie viele und welche Fälle (d.h. unter Berücksichtigung des Förderschwerpunktes) gepoolt werden und wie hoch die Kosten im Vergleich zu den Einzelfallhilfen sind. Zu klären wäre weiter, ob das Personal hier andere Qualifikationen aufweist und wie sich dies ggf. auf die Kosten auswirkt.

Die Evaluation des Belastungsausgleichs ist mit Blick auf das InklusionsFörderG als abgeschlossen anzusehen. Anhand der bisher vorliegenden Untersuchungsergebnisse ist jedoch noch unklar, ob die Kosten in den kommenden Jahren weiter ansteigen werden. Zudem konnten nicht alle Kosten gleichermaßen gut bewertet werden. Nicht abschließend bewertet werden konnte die Entwicklung der Schülerfahrkosten. So legen z.B. die exemplarisch ausgewerteten Daten zu den Schülerfahrkosten in Essen nahe, dass es sich bei diesen Ausgaben um erhebliche Summen handelt. Perspektivisch wäre es wünschenswert, dass die Kommunen valide Daten liefern, um nicht nur Kenntnisse über die Kosten zu erlangen, sondern auch um einschätzen zu können, wie hoch das Einsparpotential bei zunehmend inklusiver – im Sinne wohnortnaher – Beschulung ist. Weiter würde es sich lohnen, die Informatio-

nen zum Raumbestand und zur Barrierefreiheit der Schulgebäude vertiefend zu analysieren und Best Practice-Beispiele gelungener Inklusion heranzuziehen. Anhand dieser Beispiele kann abgeschätzt werden, welche Bedeutung die räumlichen und baulichen Voraussetzungen für die Inklusion haben.

Auch wenn hier nur exemplarisch weitere Forschungsperspektiven dargestellt werden sollen, dürfte deutlich werden, dass insbesondere die Ergebnisse zur Inklusionspauschale weitere Fragen aufwerfen, die anhand der bisher erhobenen Daten nicht beantwortet werden können.

6 Anhang

6.1 Differenzierung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben nach Kostenart

Wie in Kapitel 4.1.1 dargestellt, beträgt die Summe der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben im Untersuchungszeitraum für die ausgewählten Kreise und kreisfreien Städte 3.175.466 Euro (vgl. Tabelle 3). Diese Ausgaben sollen weiter nach der Kostenart ausdifferenziert werden (vgl. Tabelle 8). Hierbei werden Kosten für Baumaßnahmen, laufende Sachausgaben, sonstige Sachinvestitionen sowie Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten voneinander unterschieden. Zu den Baumaßnahmen zählen alle inklusionsbedingten Umbaumaßnahmen der Schulgebäude (z.B. Schaffung von neuen Räumen, Umbau von WCs), nicht jedoch neu errichtete Schulgebäude, da diese bereits nach den aktuellen baurechtlichen Vorschriften barrierefrei zu bauen sind. Unter laufenden Sachausgaben sind kleinere Anschaffungen zu verstehen, hierunter fallen insbesondere Lernmittel, z.B. Bücher, spezielle Software, pädagogisches Material oder auch kleinere Möbelstücke. Unter sonstigen Sachinvestitionen werden größere Anschaffungen der Schulen subsumiert. Darunter fallen beispielsweise Laptops, hochpreisige Software und vor allem größere Möbelstücke und Einrichtungsgegenstände, die u.a. barrierefreies Lernen ermöglichen. Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten betreffen die laufenden Kosten für Räume, Gebäude und Anlagen (z.B. Strom, Wasser, Hausmeister). Diese Kosten wurden pauschal angesetzt: Vier Prozent der inklusionsrelevanten Baukosten des Vorjahres wurden als Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskostenpauschale berücksichtigt (vgl. hierzu Kapitel 4.1.1).

Insgesamt zeigt sich (vgl. Tabelle 8), dass im Untersuchungszeitraum gut drei Viertel der Ausgaben für Baumaßnahmen getätigt werden (76,5%). Diese gehen im Wesentlichen zurück auf die Schaffung von zusätzlich benötigten Räumen (hauptsächlich werden Differenzierungsräume neu errichtet oder bestehende Räume zu Differenzierungsräumen umgebaut) sowie auf die Schaffung von Barrierefreiheit (insbesondere wurden Akustikmaßnahmen durchgeführt, WCs umgebaut und Rampen errichtet; zudem wurden einzelne Schulen nachträglich mit Aufzugsanlagen ausgestattet).

Laufende Sachausgaben haben einen Anteil von 10,7% aller Ausgaben, 10,0% der Gesamtausgaben werden für sonstige Sachinvestitionen ausgegeben. Die pauschal angesetzten Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten haben einen Anteil von knapp drei Prozent an allen Ausgaben.

Tabelle 8: Sach- und Investitionsausgaben der ausgewählten Kreise und kreisfreien Städte insgesamt nach Kostenart im Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016

Schulform		Baumaßnahmen	Sachausgaben (laufend)	Sonstige Sach- investitionen	Unterhaltungs-/ Bewirtschaftungs- kosten
in Euro					
ausgewählte Kommunen insgesamt	Grundschule	1.432.903	137.717	93.090	
	weiterführende Schulform	996.717	142.847	210.046	
	keiner Schulform zugeordnet		59.483	12.855	89.808
	insgesamt	2.429.620	340.046	315.991	89.808

* Nach Kostenart ausdifferenzierte Ausgaben im Erhebungszeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 (in Euro)

6.2 Inklusionsbedingte Einsparungen

Auf Anregung des MSB NRW wurden erstmals mögliche Einsparungen erhoben, die aufgrund der inklusionsbedingten Schließung von Förderschulstandorten entstanden sind. Hierzu wurde auf Grundlage von Informationen zu den geschlossenen Förderschulen und mithilfe einer Erhebungsmaske abgefragt, welche Einsparungen bei ausgewählten Kommunen anfallen. Die von den Kommunen genannten Einsparungen sind in Tabelle 9 dargestellt.

Zunächst soll überprüft werden, ob die gelieferten Zahlen belastbar sind. Es gibt mehrere Hinweise, dass dies nicht der Fall ist. U.a. wurde von den meisten Kommunen angemerkt, dass es sich bei den angegebenen Beträgen um Schätzwerte handelt. Der Erhebungsaufwand zur Ermittlung exakter Einsparungen sei für die Kommunen zum einen zu hoch, da die Daten zu den Ausgaben in den Kommunen nicht unmittelbar verfügbar seien. Zum anderen existieren pro Schule verschiedene Kostenträger, deren Daten man zusammenführen müsste. Da die geschätzten Einsparungen in der Regel als Summen unter Oberbegriffen (wie z.B. ‚laufende Betriebskosten‘) gemeldet wurden, ist zudem unklar, ob in alle Schätzungen die gleichen Kostenvariablen mit einfließen.

In einzelnen Fällen konnten sogar nur Gesamtschätzungen vorgenommen werden (wie z.B. im Fall der Stadt Dortmund, die ausschließlich die Variable ‚Einsparungen insgesamt‘ mit einer geschätzten jährlichen Gesamtsumme gemeldet hat). Besonders komplex wird die Taxierung der erzielten Einsparungen in jenen Fällen, in denen die Schließung von Förderschulstandorten nicht auf die voranschreitende Inklusion zurückzuführen ist, sondern auf ein neues Förderschulkonzept. Dies ist z.B. im Kreis Viersen der Fall. Der Kreis hat zwei neue Förderzentren errichtet, gleichzeitig haben die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Viersen sieben Förderschulen schließen können. Die Komplexität der Erhebung ergibt sich daraus, dass den Einsparungen erhebliche Mehrkosten gegenüberstehen und dass es zu einer Verschiebung bei den Kostenträgern kommt (diese Entwicklung wirkt sich z.B. auch erheblich auf die Schülerfahrkosten aus, da die Einrichtung der Förderzentren für viele Schüler eine größere Entfernung vom Wohnort bedeutet). Da der Kreis jetzt Träger der beiden Förderzentren ist, werden die Mehrkosten über die Kreisumlage mit den Gemeinden verrechnet, die zunächst Einsparungen haben. Zur Veranschaulichung dieser Problematik werden in Tabelle 10 die neu entstandenen Kosten durch die Einrichtung von Förderzentren exemplarisch dargestellt. Hierbei handelt es sich laut Auskunft des Kreises – genau wie auf Seite der Einsparungen – um eine Schätzung der Ausgaben und nicht um verlässliche Zahlen.

Das Beispiel verdeutlicht, dass die reine Betrachtung von Einsparungen zu kurz greift, wenn untersucht werden soll, welche zusätzlichen Kosten aufgrund der schulischen Inklusion entstehen. Dass Förderschulen zum Beispiel aufgrund der Mindestgrößenverord-

nung geschlossen werden müssen, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die verbleibenden Schüler an allgemeinen Schulen unterrichtet werden können. Die Zahlen aus dem Kreis Viersen lassen den vorsichtigen Schluss zu, dass ein neues Förderschulkonzept zu insgesamt steigenden Kosten führen kann. In den ausgewählten Kommunen der Evaluation trifft dieser Fall auch auf den Kreis Unna zu, der ebenfalls zwei neue Förderzentren errichtet und acht Förderschulen in den Gemeinden geschlossen hat.

Wie Tabelle 9 zudem zeigt, führt die Schließung von Förderschulstandorten nicht zwangsläufig zu Einsparungen. Auf vier – von insgesamt 25 – geschlossene Förderschulstandorte trifft zu, dass die Gebäude als Teilstandorte von anderen allgemeinen Schulen weitergenutzt werden. Dadurch bleiben die laufenden Betriebskosten bestehen. Hier wäre perspektivisch zu prüfen, ob die Fortführung des Standorts, d.h. die räumliche Expansion einer anderen Schule, auf die schulische Inklusion zurückzuführen ist. In diesem Fall erscheint es nicht gerechtfertigt, die Schließung der Förderschule den Einsparungen zuzuordnen. Lediglich der Hochsauerlandkreis berichtet für eine geschlossene Förderschule, die als Teilstandort einer allgemeinen Schule weitergeführt wird, geringfügige Kosteneinsparungen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die berichteten Einsparungen aufgrund der groben Schätzungen und bedingt durch die Heterogenität der berichteten Kostenvariablen kaum vergleichbar und somit wenig belastbar sind.

Um verlässliche Aussagen zu den inklusionsbedingten Einsparungen aufgrund der Schließung von Förderschulstandorten treffen zu können, müsste im Vorfeld sichergestellt werden, dass die Kommunen differenzierte Informationen für die abgefragten Kostenvariablen liefern können. Hierzu benötigen die Kommunen insbesondere eine größere Vorlaufzeit, um die erforderlichen Informationen zu erheben.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Bilanz von Einsparungen und Mehrausgaben im Zuge der Schließung und Neuerrichtung von Förderschulen in die Berechnung mit einzubeziehen, da die Beispiele der Kreise Viersen und Unna gezeigt haben, dass die Auflösung von Förderschulen nicht zwingend zu einer zunehmenden Beschulung an allgemeinen Schulen führt, sondern sogar mit steigenden Kosten für neue Förderschulkonzepte einhergehen kann.

Tabelle 9: Übersicht über die Einsparungen aufgrund der Schließung von Förderschulstandorten

Kommune (Kreis/krfr. Stadt)	Anzahl geschlossener Förderschulen	Anzahl Schulen, für die Angaben zu Einsparungen vorliegen	Auflösungs- datum der Schulen	Einsparungen pro Jahr *	Durchschnittliche monatliche Einsparungen	Einsparung 1. Berichts- zeitraum (16.10.2013- 31.10.2014)	Einsparung 2. Berichts- zeitraum (01.11.2014- 31.12.2015)	Einsparung 3. Berichts- zeitraum (01.01.2016- 31.12.2016)
in Euro								
krfr. Stadt Münster ¹⁾	0	0	-	-	-	-	-	-
krfr. Stadt Essen ²⁾	1	1	31.01.2015	0	0	0	0	0
Kreis Viersen ³⁾	7	5	31.07.2014	1.335.410	111.284	333.852	1.557.978	1.335.410
Kreis Paderborn ⁴⁾	3	3	31.07.2015	45.000	0	0	45.000	0
Hochsauerlandkreis ⁵⁾	1	1	31.07.2016	6.000	500	0	0	2.500
Kreis Unna ⁶⁾	8	6	31.07.2016	679.348	56.612	0	0	310.372
krfr. Stadt Dortmund	5	5	31.07.2015	790.000	65.833	0	329.167	790.000

* Bei den angegebenen Einsparungen pro Jahr handelt es sich in den meisten Fällen laut Angaben der Kommunen um nicht exakt ermittelbare Schätzwerte. Die in den Berechnungen berücksichtigten Kostenvariablen sind darüber hinaus sehr heterogen und können daher nur vorsichtig miteinander verglichen werden.

1) Zwei geplante Schließungen sind in Münster noch nicht vollzogen und die entsprechenden Standorte noch in Betrieb.

2) In der Stadt Essen fallen trotz der Schließung einer Förderschule keine Einsparungen an, da die Schule als Teilstandort einer anderen Schule weitergeführt wird.

3) Zu zwei Schulen im Kreis Viersen wurden keine Angaben über die Einsparungen gemacht, da laut Selbstauskunft nicht zu ermitteln ist, wie hoch die Einsparungen sind. Dies sei insbesondere auf das neue Förderschulkonzept des Kreises zurückzuführen, welcher nun Träger von zwei neu errichteten Förderschulen ist. Diese werden jedoch über die Kreisumlage von den Gemeinden mitfinanziert, weshalb den Einsparungen beträchtliche neue Kosten gegenüberstünden, die der Kreis Viersen separat dargestellt hat. Zur Höhe der Einsparungen konnte in diesen beiden Fällen Auskunft gegeben werden. Darüber hinaus wird ein Standort auch als Teilstandort einer Gesamtschule weitergenutzt. In die Summe der Berechnungen fließen auch die Einsparungen ein, die der Kreis Viersen neben den Gemeinden aufgrund der Schließungen zu verzeichnen hat (z.B. auch Schülerfahrkosten). Eine der sieben geschlossenen Schulen wurde bereits zum 31.07.2013 aufgelöst, allerdings als Teilstandort einer anderen Förderschule bis zum 31.07.2014 weitergenutzt.

4) Im Kreis Paderborn waren fünf Schließungen geplant. Davon sind zwei Schulen weiterhin in Betrieb, zwei werden als Teilstandorte allgemeiner Schulen weitergeführt. Für die drei geschlossenen Förderschulen wurden Angaben zu Einsparungen gemacht, bisher sind nur für eine Schule Einsparungen zu verzeichnen.

5) Im Hochsauerlandkreis wurde eine Schule geschlossen, für die aufgrund der Weiterführung als Teilstandort keine weiteren Einsparungen anfallen.

6) Zu zwei Schulen im Kreis Unna wurden keine Angaben zu Einsparungen gemacht, da diese laut Selbstauskunft nicht beziffert werden können. Es wird auf das neue Förderschulkonzept des Kreises verwiesen, welches über die Kreisumlage von den Gemeinden mitfinanziert wird. Zu den in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten liegen noch keine Informationen vor. Bei der Betrachtung der Einsparungen gilt es somit zu berücksichtigen, dass es nicht rein inklusionsbedingt zu den Schließungen kommt und dass den Einsparungen erhebliche neue Kosten gegenüberstehen.

Tabelle 10: Übersicht über neu entstandene Kosten aufgrund der Inbetriebnahme von zwei Förderzentren im Kreis Viersen zum 01.08.2014

Jährliche Kosten	Förderzentrum West	Förderzentrum Ost
	in Euro	
(laufende) Sach- und Investitionskosten	243.841	82.684
Schülerbeförderung	455.704	455.067
Personalkosten*	244.174	165.507
Laufende Betriebskosten**	583.830	343.712

* Die Personalkosten umfassen Erstattungen an die Gemeinden, FSJ'ler und BFD'ler und Kosten für die offene Ganztagsbetreuung.

** Hierunter fallen z.B. Mieten für Schulgebäude, Reinigung, Nebenkosten.

6.3 Schülerfahrkosten – exemplarische Analysen für die kreisfreie Stadt Essen

Wie u.a. im Methodenpapier beschrieben (vgl. Schwarz & Klemm 2014, Kapitel 4), sollte untersucht werden, wie sich die Fahrkosten bei inklusiver Beschulung von denen beim Besuch einer Förderschule unterscheiden. Berücksichtigt werden sollten hierbei sowohl finanzielle Be- als auch Entlastungen. Bereits in Kapitel 3.4.1 wurde angeführt, dass die Datenlage auch im dritten Evaluationszyklus als heterogen und unvollständig anzusehen ist. Daher können keine belastbaren Analysen zur Entwicklung der Schülerfahrkosten vorgenommen werden. Die Daten zu den Wohnortgemeinden der Schüler liegen nur für die Schuljahre 2012/13, 2015/16 und 2016/17 vor. Die Angaben der Kreise und kreisfreien Städte zu den Schülerfahrkosten werden häufig nicht nach dem genauen Förderbedarf der Schüler sowie der von ihnen besuchten Schulform ausdifferenziert (allgemeine Schule vs. Förderschule).

Lediglich die Stadt Essen hat als einzige Kommune annähernd vollständige Angaben im Sinne der Vorgaben gemacht. Daher soll am Beispiel von Essen illustriert werden, welche analytischen Möglichkeiten sich eröffnen, sollten zukünftig von allen Kommunen die erforderlichen Informationen zu den Schülerfahrkosten geliefert werden können. In Tabelle 11 ist die Entwicklung der Schülerfahrkosten der Stadt Essen für Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf in den Schuljahren 2013/14 bis 2015/16¹⁴ differenziert nach allgemeinen Schulen (AS) und Förderschulen (FS) und Beförderungsart dargestellt.

¹⁴ Selbst die durch die Stadt Essen gelieferten Daten weisen einen Mangel auf. Dieser besteht darin, dass die Stadt Essen die Informationen bisher nur bezogen auf Schuljahre und nicht bezogen auf die vorgegebenen Berichtszeiträume liefern konnte. Für den Zweck, exemplarisch die Potentiale vollständiger Datenlieferungen aufzuzeigen, ist diese Unschärfe unproblematisch, da alle drei Berichtszeiträume untereinander vergleichbar sind. Um die Schülerfahrkosten valide zu evaluieren und mögliche Einsparungen verlässlich zu quantifizieren, wäre eine Anpassung an die Vorgaben erforderlich, auch um die Ergebnisse mit weiteren Daten (etwa zu den

In den ersten drei Spalten der Ergebnistabelle lassen sich für die Schuljahre 2013/14 bis 2015/16 die Summe der Schülerfahrkosten differenziert nach allgemeinen Schulen und Förderschulen und die Gesamtkosten nach Beförderungsart ablesen. Hier fällt besonders auf, dass die Fahrkosten an den allgemeinen Schulen in allen Zeiträumen nur knapp 10% der Schülerfahrkosten insgesamt ausmachen. Weiter ist auffällig, dass die Kosten (und auch die Anzahl der Schüler, die Fahrkostenerstattung in Anspruch nehmen – siehe die drei Spalten unter ‚Summe der Schüler, die Fahrkostenerstattung erhalten‘ von Tabelle 11) insgesamt über die Zeiträume nicht sinken, sondern im Schuljahr 2015/16 trotz steigender Inklusionsanteile in der Stadt Essen sogar leicht ansteigen.¹⁵ Dieses beispielhafte Ergebnis für die Stadt Essen steht zwar im Widerspruch mit der zugrundeliegenden Annahme, dass eine zunehmende inklusive Beschulung zwingend auch eine wohnortnahe Beschulung bedeutet, die wiederum zu einer Reduktion der Schülerfahrkosten führen sollte. Allerdings lässt sich auch belegen, dass der Anteil der Schüler, die an allgemeinen Schulen Fahrkostenerstattung erhalten, nur halb so hoch ist, wie der Anteil an Förderschulen (siehe Tabelle 12).

Ein weiteres interessantes Ergebnis betrifft die durchschnittlichen Kosten pro Schüler, die Fahrkostenerstattung erhalten (siehe Tabelle 11). Es zeigt sich, dass die Fahrkosten pro Schüler an einer Förderschule gut doppelt so hoch sind wie die Fahrkosten pro Schüler an einer allgemeinen Schule. Eine naheliegende Erklärung für das Ergebnis ist, dass Schüler an Förderschulen einen weiteren Weg zur Schule zurücklegen müssen als Schüler, die an allgemeinen Schulen unterrichtet werden. Das Beispiel der Stadt Essen verdeutlicht jedoch auch, dass sich die steigende Inklusion nicht unmittelbar auf die Fahrkosten auswirken muss. Aus dem Ergebnis lässt sich daher nicht der Schluss ableiten, dass eine inklusive Beschulung die Schülerfahrkosten pro Kopf halbiert. Das Ergebnis deutet jedoch an, dass sich im Bereich der Schülerfahrkosten ein erhebliches Einsparpotenzial bei zunehmender inklusiver Beschulung ergibt – insbesondere wenn diese Ergebnisse perspektivisch für alle Auswahlkommunen repliziert und anschließend valide auf das Land NRW hochgerechnet werden könnten.

In Tabelle 13 ist die Entwicklung der Schülerfahrkosten für die genannten Zeiträume auch differenziert nach dem diagnostizierten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung dargestellt. Wie erwartet zeigt sich, dass je nach Art des sonderpädagogischen Förderbedarfs und der Schulform unterschiedlich hohe Kosten entstehen. Vergleicht man hier wieder die durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler und Schulform, dann zeigt sich, dass für den Förderschwerpunkt Lernen (LE) die Ausgaben an Förderschulen nahezu das Doppelte betragen, aber dass sie für die Förderschwerpunkte Sprache (SB) und emotionale und soziale

Sach- und Investitionsausgaben) vergleichen zu können, was aufgrund der verschiedenen Zeiträume nicht möglich ist.

¹⁵ Da die absolute Zahl der Schüler an Förderschulen in den Zeiträumen gesunken ist, scheint es tatsächlich zu einer Verschiebung der Schüler und damit zu einer realen Zunahme inklusiver Beschulung gekommen zu sein (und nicht etwa zu einer Zunahme an Diagnosen, wodurch sich der Inklusionsanteil künstlich erhöhen kann).

Entwicklung (ESE) teilweise das Drei- bis annähernd Sechsfache dessen betragen, was für Schüler der gleichen Förderschwerpunkte an allgemeinen Schulen verausgabt wird. Interessant wäre zum weiteren Vergleich die Frage, wie hoch die durchschnittlichen Fahrkosten für Schüler der Förderschwerpunkte Körperliche und motorische Entwicklung (KM), Sehen (SE) und Hören und Kommunikation (HK) an Förderschulen sind.¹⁶ Dieser Frage kann man anhand des Beispiels nicht weiter nachgehen, da es keine entsprechenden Förderschulen unter der Trägerschaft der Stadt Essen gibt und somit in diesem Bereich keine Schülerfahrkosten für die Stadt Essen entstehen.

In diesem Zusammenhang und vor allem im Hinblick auf mögliche weitere Untersuchungen ist erneut zu betonen, dass für alle Auswahlkommunen mindestens durchgängig die folgenden Daten geliefert werden müssen: Benötigt werden detaillierte Informationen sowohl zu den Schülern als auch zu den Schülerfahrkosten differenziert nach der Schulform (allgemeine Schule vs. Förderschule), dem Förderschwerpunkt sowie zu den Wohnortgemeinden – möglichst sogar die Wohnortadressen – der Schüler, um Aussagen darüber treffen zu können, wie sich die Schülerfahrkosten bei zunehmend inklusiver Beschulung in Nordrhein-Westfalen entwickeln. Die Daten der Stadt Essen sind ein Einzelbeispiel, das nicht auf das Bundesland übertragen werden kann. Die Ergebnisse weisen dennoch darauf hin, dass es sich bei den Schülerfahrkosten um beachtenswerte Kosten handelt, deren Analyse nicht zuletzt aus bildungsökonomischer Perspektive äußerst sinnvoll erscheint.

¹⁶ In Essen gibt es eine Förderschule mit dem Schwerpunkt KM und eine Förderschule mit dem Schwerpunkt HK, deren Träger der Landschaftsverband Rheinland (LVR) ist. Der LVR kommt auch für die Schülerfahrkosten auf. In der Stadt Essen gibt es keine Förderschule mit dem Schwerpunkt SE, somit entstehen für die Stadt in diesem Bereich auch keine Schülerfahrkosten.

Tabelle 11: Entwicklung der Schülerfahrkosten der Stadt Essen für Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf in den Schuljahren 2013/14 bis 2015/16 differenziert nach allgemeinen Schulen (AS) und Förderschulen (FS) sowie nach Beförderungsart

	Summe der Schülerfahrkosten in Euro			Durchschnittliche Kosten pro Schüler, der Fahrkostenerstattung erhält in Euro			Summe der Schüler, die Fahrkostenerstattung erhalten		
	AS	FS	insgesamt	AS	FS	insgesamt	AS	FS	insgesamt
Schuljahr 2013/14	237.912	2.553.298	2.791.210	1.072	2.244	2.052	222	1.138	1.360
davon:									
ÖPNV*	70.210	123.226	193.436	478	478	478	147	258	405
Schülerspezialverkehr	0	2.278.167	2.278.167	0	2.706	2.706	0	842	842
Individualbeförderung	167.702	151.905	319.607	2.236	3.997	2.828	75	38	113
Schuljahr 2014/15	252.517	2.486.504	2.739.021	1.088	2.236	2.038	232	1.112	1.344
davon:									
ÖPNV*	83.905	134.830	218.735	485	485	485	173	278	451
Schülerspezialverkehr	0	2.207.085	2.207.085	0	2.755	2.755	0	801	801
Individualbeförderung	168.612	144.589	313.201	2.858	4.381	3.404	59	33	92
Schuljahr 2015/16	289.088	2.546.055	2.835.143	1.087	2.195	1.988	266	1.160	1.426
davon:									
ÖPNV*	100.760	137.310	238.069	494	494	494	204	278	482
Schülerspezialverkehr	0	2.233.359	2.233.359	0	2.662	2.662	0	839	839
Individualbeförderung	188.329	175.386	363.715	3.038	4.079	3.463	62	43	105

* ÖPNV = Öffentlicher Personennahverkehr

Tabelle 12: Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) in Essen in den Schuljahren 2013/14 bis 2015/16

	Schüler in Essen mit SPF*			Anteil der Schüler, die Fahrkostenerstattung erhalten, an der Summe aller Schüler mit SPF der Stadt Essen (in %)		Inklusionsanteil in der Stadt Essen (in %)
	AS	FS	insgesamt	AS	FS	AS
Schuljahr 2013/14	1.039	2.974	4.013	21,4	38,3	25,9
Schuljahr 2014/15	1.259	2.819	4.078	18,4	39,4	30,9
Schuljahr 2015/16	1.483	2.670	4.153	17,9	43,4	35,7

* SPF = Sonderpädagogischer Förderbedarf

Tabelle 13: Entwicklung der Schülerfahrkosten für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) in der Stadt Essen für die Schuljahre 2013/14 bis 2015/16 differenziert nach Förderbedarf und Schulform

Förderbedarf*	allgemeine Schulen			Förderschulen		
	Anzahl Schüler	Ausgaben gesamt in Euro	Durchschnittliche Ausgaben pro Schüler in Euro	Anzahl Schüler	Ausgaben gesamt in Euro	Durchschnittliche Ausgaben pro Schüler in Euro
01.10.2013 bis 30.09.2014						
LE	102	84.965	833	297	405.856	1.367
ESE	50	41.753	835	190	502.004	2.642
SB	15	6.927	462	226	575.949	2.548
GG	23	33.609	1.461	425	1.069.488	2.516
KM	25	62.879	2.515	0	0	0
SE	5	6.824	1.365	0	0	0
HK	2	955	478	0	0	0
insgesamt	222	237.912	1.072	1.138	2.553.298	2.244
01.10.2014 bis 30.09.2015						
LE	97	72.936	752	299	404.412	1.353
ESE	66	53.154	805	166	470.473	2.834
SB	17	8.245	485	212	599.544	2.828
GG	21	35.643	1.697	435	1.012.075	2.327
KM	23	75.381	3.277	0	0	0
SE	6	6.485	1.081	0	0	0
HK	2	673	337	0	0	0
insgesamt	232	252.517	1.088	1.112	2.486.504	2.236
01.10.2015 bis 30.09.2016						
LE	101	77.084	763	289	369.836	1.280
ESE	89	77.457	870	195	498.121	2.554
SB	20	9.878	494	224	598.168	2.670
GG	22	36.186	1.645	452	1.079.930	2.389
KM	24	81.536	3.397	0	0	0
SE	7	5.798	828	0	0	0
HK	3	1.149	383	0	0	0
insgesamt	266	289.088	1.087	1.160	2.546.055	2.195

* LE = Lernen; ESE = Emotionale u. soziale Entwicklung; SB = Sprache; GG = Geistige Entwicklung; KM = Körperliche u. motorische Entwicklung, SE = Sehen; HK = Hören und Kommunikation

6.4 Ergänzende Analysen zur Inklusionspauschale

Ergänzend zu der in Kapitel 4.2.5 durchgeführten Hochrechnung werden zwei weitere mögliche Hochrechnungsvarianten diskutiert und – sofern sinnvoll – auch angewandt.

6.4.1 Variante 1: Hochrechnung auf der Basis der Altersgruppe der Bevölkerung im Schulbesuchsalter

Eine denkbare Grundlage für eine Hochrechnung der Ausgaben könnte die Anzahl der Kinder und Jugendlichen im Schulbesuchsalter in den kreisfreien Städten, den Kreisen und in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sein. Dieses Vorgehen führt jedoch nicht zu belastbaren Ergebnissen, denn diese Zahlen (z.B. die 6- bis unter 18-jährige Bevölkerung in diesen Regionen) berücksichtigen nicht, dass ein Teil der Schüler mit Integrationshilfe in den Jugendämtern der kreisangehörigen Städte und ein weiterer Teil in den Sozial- und Jugendämtern der Kreise oder kreisfreien Städte Ausgaben verursachen. Insofern würde eine Orientierung der Hochrechnung an den Zahlen der Kinder und Jugendlichen, die in den Gebietskörperschaften wohnen, zu einer deutlichen Überschätzung der Ausgaben führen.

Aus einem weiteren Grund wäre eine Hochrechnung anhand der Bevölkerungszahlen nicht unproblematisch, da die Bevölkerungszahlen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die ein eigenes Jugendamt aufweisen, in den Bevölkerungszahlen der Kreise (mit eigenem Jugend- und Sozialamt) enthalten sind. Somit ist eine Trennschärfe der Bevölkerungszahlen nicht gegeben.

6.4.2 Variante 2: Hochrechnung auf der Basis der Durchschnittskosten je Sozial- oder Jugendamt

In Kapitel 4.2.5 wurden gewichtete Mehrausgaben für die Gruppe der hinzu kommenden Ämter als Berechnungsgrundlage gewählt. Im Gegensatz hierzu werden im Rahmen einer weiteren Hochrechnungsvariante die inklusionsbedingten durchschnittlichen Mehrausgaben je Sozial- bzw. Jugendamt für die 151 Ämter ermittelt, die in beiden Schuljahren vollständige Informationen geliefert haben. Angenommen wird, dass diese Durchschnittsausgaben auch für diejenigen 88 Ämter (von insgesamt 239 Ämtern) zutreffen, die keine vollständigen Informationen für die beiden untersuchten Vergleichsjahre liefern konnten (vgl. Tabelle 20).

Wie bereits dargelegt liegen die Mehrausgaben der 151 Ämter bei durchschnittlich 169.720 Euro. Wird dieser Wert auch für die 88 Ämter ohne vollständige Datenlieferungen angenommen, ergeben sich für diese Ämter Mehrausgaben in Höhe von 14.935.370 Euro. Die Summe von 25.627.737 Euro (beobachtete Mehrausgaben für 151 Ämter) sowie von

14.935.370 Euro (Mehrausgaben für 88 Ämter ohne vollständige Datenlieferung), ergibt hochgerechnete Mehrausgaben für das Land Nordrhein-Westfalen von insgesamt 40,6 Mio. Euro.

6.4.3 Einschätzung der Hochrechnungsvarianten

Insgesamt unterscheiden sich die Ergebnisse der verschiedenen Berechnungsmethoden um knapp 1 Mio. Euro und liegen damit relativ nah beieinander (vgl. Kapitel 4.2.5 und 6.4.2).¹⁷ Eine an den bloßen Ämterzahlen orientierte Hochrechnung (wie bei Variante 2) führt eher zu einer Überschätzung der Mehrausgaben, da die Ämter in der Gruppe der 151 Fälle mit vollständigen Informationen für beide Vergleichsjahre eine überproportional hohe Fallzahl an Schülern mit Integrationshilfe aufweisen (hierbei handelt es sich insbesondere um Ämter der kreisfreien Städte und der Kreise). Bei den 88 Ämtern mit unvollständigen Datenlieferungen handelt es sich zudem um Ämter mit einer unterdurchschnittlichen Fallzahl an Schülern mit Integrationshilfe. Da dieser Aspekt im gewählten Hochrechnungsweg (vgl. Kapitel 4.2.5) mit 39,7 Mio. Euro berücksichtigt wird, ist diese Berechnungsmethode für die inklusionsbedingten Mehrausgaben in Nordrhein-Westfalen zu bevorzugen.

¹⁷ Eine Hochrechnung anhand von Bevölkerungszahlen (z.B. der 6- bis unter 18-jährigen Bevölkerung der zu den Ämtern gehörenden Kommunen) führt zu einem marginal höheren Ergebnis. Auf Nachfrage stellen wir dieses Ergebnis zur Verfügung.

6.5 Ergänzende Tabellen zur Inklusionspauschale

Tabelle 14: Erfolgte Datenlieferungen zu den Ausgaben für Integrationshilfe von Jugend- und Sozialämtern in den Kommunen für das Schuljahr 2016/17

Kommune	Jugendamt	Sozialamt
Kreisfreie Stadt		
Aachen*	Ja	n.v.
Bielefeld	Ja	Ja
Bochum	Ja	Ja
Bonn	Ja	Ja
Bottrop	Ja	Ja
Dortmund	Ja	Ja
Duisburg	Ja	Ja
Düsseldorf	Ja	Ja
Essen	Ja	Ja
Gelsenkirchen	Ja	Ja
Hagen	Ja	Ja
Hamm	Ja	Ja
Herne	Ja	Ja
Köln	Ja	Ja
Krefeld	Ja	Ja
Leverkusen	Ja	Ja
Mönchengladbach	Ja	Ja
Mülheim a. d. Ruhr	Ja	Ja
Münster	Ja	Ja
Oberhausen	Ja	Ja
Remscheid	Ja	Ja
Solingen	Ja	Ja
Wuppertal	Ja	Ja
Kreis		
Aachen (Städteregion)	Ja	Ja
Borken	Ja	Ja
Coesfeld	Ja	Ja
Düren	Ja	Ja
Ennepe-Ruhr	n.v.	Ja
Euskirchen	Ja	Ja
Gütersloh	Ja	Ja
Heinsberg	Ja	Ja
Herford	Ja	Ja
Hochsauerlandkreis	Ja	Ja
Höxter	Ja	Ja
Kleve	Ja	Ja
Lippe	Ja	Ja
Märkischer Kreis	Ja	Ja
Mettmann (nur Sozialamt)	n.v.	Ja
Minden-Lübbecke	Ja	Ja
Oberbergischer Kreis	Ja	Ja
Olpe	Ja	Ja
Paderborn	Ja	Ja
Recklinghausen	n.v.	Ja
Rhein-Erft-Kreis	n.v.	Ja
Rheinisch Bergischer Kreis	Ja	Ja
Rhein-Kreis Neuss	Ja	Ja
Rhein-Sieg-Kreis	Ja	Ja
Siegen-Wittgenstein	Ja	Ja
Soest	Ja	Ja
Steinfurt	Ja	Ja

Kommune (Fortsetzung Kreise)	Jugendamt	Sozialamt
Unna	Ja	Ja
Viersen	Ja	Ja
Warendorf	Ja	Ja
Wesel	Ja	Ja
Kreisangehörige Stadt		
Ahaus	Ja	n.v.
Ahlen	Ja	n.v.
Alsdorf	Ja	n.v.
Altena	Nein	n.v.
Arnsberg	Ja	n.v.
Bad Honnef	Ja	n.v.
Bad Oeynhausen	Nein	n.v.
Bad Salzuflen	Nein	n.v.
Beckum	Ja	n.v.
Bedburg	Ja	n.v.
Bergheim	Ja	n.v.
Bergisch Gladbach	Ja	n.v.
Bergkamen	Ja	n.v.
Bocholt	Ja	n.v.
Borken	Ja	n.v.
Bornheim	Ja	n.v.
Brühl	Ja	n.v.
Bünde	Ja	n.v.
Castrop-Rauxel	Ja	n.v.
Coesfeld	Ja	n.v.
Datteln	Nein	n.v.
Detmold	Ja	n.v.
Dinslaken	Ja	n.v.
Dormagen	Ja	n.v.
Dorsten	Ja	n.v.
Dülmen	Ja	n.v.
Düren	Ja	n.v.
Elsdorf	Nein	n.v.
Emmerich	Ja	n.v.
Emsdetten	Ja	n.v.
Ennepetal/ Breckerfeld	Ja	n.v.
Erfstadt	Ja	n.v.
Erkelenz	Ja	n.v.
Erkrath	Ja	n.v.
Eschweiler	Ja	n.v.
Frechen	Ja	n.v.
Geilenkirchen	Ja	n.v.
Geldern	Ja	n.v.
Gevensberg	Ja	n.v.
Gladbeck	Ja	n.v.
Goch	Nein	n.v.
Greven	Nein	n.v.
Grevenbroich	Ja	n.v.
Gronau	Ja	n.v.
Gummersbach	Ja	n.v.
Gütersloh	Ja	n.v.
Haan	Ja	n.v.
Haltern	Ja	n.v.
Hattingen	Ja	n.v.
Heiligenhaus	Ja	n.v.
Heinsberg	Ja	n.v.
Hemer	Ja	n.v.
Hennef	Ja	n.v.
Herdecke	Ja	n.v.

Kommune (Fortsetzung kreisang. Stadt)	Jugendamt	Sozialamt
Herford	Ja	n.v.
Herten	Nein	n.v.
Herzogenrath	Ja	n.v.
Hilden	Ja	n.v.
Hückelhoven	Ja	n.v.
Hürth	Ja	n.v.
Ibbenbüren	Ja	n.v.
Iserlohn	Ja	n.v.
Kaarst	Nein	n.v.
Kamen	Ja	n.v.
Kamp-Lintfort	Ja	n.v.
Kempen	Ja	n.v.
Kerpen	Nein	n.v.
Kevelaer	Ja	n.v.
Kleve	Ja	n.v.
Königswinter	Ja	n.v.
Lage	Ja	n.v.
Langenfeld	Nein	n.v.
Leichlingen	Ja	n.v.
Lemgo	Ja	n.v.
Lippstadt	Ja	n.v.
Lohmar	Ja	n.v.
Löhne	Ja	n.v.
Lüdenscheid	Ja	n.v.
Lünen	Ja	n.v.
Marl	Ja	n.v.
Meckenheim	Nein	n.v.
Meerbusch	Ja	n.v.
Menden	Ja	n.v.
Mettmann	Ja	n.v.
Minden	Ja	n.v.
Moers	Ja	n.v.
Monheim	Ja	n.v.
Nettetal	Ja	n.v.
Neuss	Ja	n.v.
Niederkassel	Nein	n.v.
Oelde	Ja	n.v.
Oer-Erkenschwick	Ja	n.v.
Overath	Ja	n.v.
Paderborn	Ja	n.v.
Plettenberg	Nein	n.v.
Porta Westfalica	Ja	n.v.
Pulheim	Ja	n.v.
Radevormwald	Nein	n.v.
Ratingen	Ja	n.v.
Recklinghausen	Ja	n.v.
Rheda-Wiedenbrück	Ja	n.v.
Rheinbach	Ja	n.v.
Rheinberg	Ja	n.v.
Rheine	Ja	n.v.
Rösrath	Ja	n.v.
Sankt Augustin	Ja	n.v.
Schmallenberg	Ja	n.v.
Schwelm	Ja	n.v.
Schwerte	Ja	n.v.
Selm	Ja	n.v.
Siegburg	Ja	n.v.
Siegen	Ja	n.v.
Soest	Nein	n.v.
Sprockhövel	Ja	n.v.

Kommune (Fortsetzung kreisang. Stadt)	Jugendamt	Sozialamt
Stolberg	Nein	n.v.
Sundern	Ja	n.v.
Troisdorf	Nein	n.v.
Unna	Ja	n.v.
Velbert	Ja	n.v.
Verl	Ja	n.v.
Viersen	Ja	n.v.
Voerde	Ja	n.v.
Waltrop	Ja	n.v.
Warstein	Ja	n.v.
Werdohl	Ja	n.v.
Wermelskirchen	Ja	n.v.
Werne	Ja	n.v.
Wesel	Ja	n.v.
Wesseling	Ja	n.v.
Wetter	Nein	n.v.
Wiehl	Ja	n.v.
Willich	Ja	n.v.
Wipperfürth	Nein	n.v.
Witten	Ja	n.v.
Wülfrath	Ja	n.v.
Würselen	Ja	n.v.

n.v. = nicht vorhanden.

* Lesebeispiel: Aus dem Jugendamt der Stadt Aachen liegen für das Schuljahr 2016/17 vollständige Daten zu den Ausgaben für Integrationshilfe vor.

Tabelle 15: Erfolgte Datenlieferungen zu den Ausgaben für Integrationshilfe von Jugend- und Sozialämtern differenziert nach kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Kommunen für den Erhebungszeitraum 2016/17

	Antworten	Ämter insgesamt	geantwortet in %
insgesamt (alle Ämter, aller Regionen)			
Anzahl Jugendämter	166	186	89,2
Anzahl Sozialämter	53	53	100,0
insgesamt	219	239	91,6
Ämter der kreisfreien Städte			
Anzahl Jugendämter	23	23	100,0
Anzahl Sozialämter	22	22	100,0
insgesamt	45	45	100,0
Ämter der Kreise			
Anzahl Jugendämter	27	27	100,0
Anzahl Sozialämter	31	31	100,0
insgesamt	58	58	100,0
Ämter kreisangehöriger Kommunen			
Anzahl Jugendämter	116	136	85,3
Anzahl Sozialämter	n.v.	n.v.	n.v.
insgesamt	116	136	85,3
Ergänzend: Rücklauf bezogen auf vollständige Antworten der Kommunen*			
insgesamt	170	190	89,5

n.v. = nicht vorhanden.

* Als vollständig wird eine Angabe gewertet, wenn in einer Kommune die vorhandenen Ämter geantwortet haben (d.h. in den Kreisen und kreisfreien Städten waren Antworten der Sozial- und Jugendämter erforderlich, in den kreisangehörigen Kommunen lediglich Antworten der Jugendämter).

Tabelle 16: Erfolgte Datenlieferungen zu den Ausgaben für Integrationshilfe von Jugend- und Sozialämtern in den Kommunen für die Schuljahre 2013/14 und 2016/17

Kommune	Jugendamt	Sozialamt
Kreisfreie Stadt		
Aachen*	Ja	n.v.
Bielefeld	Ja	Ja
Bochum	Ja	Ja
Bonn	Ja	Ja
Bottrop	Ja	Ja
Dortmund	Nein	Nein
Duisburg	Ja	Ja
Düsseldorf	Nein	Ja
Essen	Ja	Ja
Gelsenkirchen	Ja	Ja
Hagen	Ja	Nein
Hamm	Nein	Ja
Herne	Nein	Ja
Köln	Nein	Ja
Krefeld	Ja	Ja
Leverkusen	Nein	Ja
Mönchengladbach	Nein	Ja
Mülheim a. d. Ruhr	Nein	Ja
Münster	Ja	Nein
Oberhausen	Nein	Ja
Remscheid	Nein	Nein
Solingen	Ja	Nein
Wuppertal	Nein	Ja
Kreis		
Aachen (Städteregion)	Ja	Ja
Borken	Ja	Nein
Coesfeld	Ja	Ja
Düren	Ja	Ja
Ennepe-Ruhr	n.v.	Ja
Euskirchen	Ja	Ja
Gütersloh	Ja	Ja
Heinsberg	Ja	Ja
Herford	Ja	Ja
Hochsauerlandkreis	Ja	Ja
Höxter	Ja	Ja
Kleve	Ja	Ja
Lippe	Ja	Ja
Märkischer Kreis	Ja	Ja
Mettmann	n.v.	Ja
Minden-Lübbecke	Nein	Ja
Oberbergischer Kreis	Ja	Ja
Olpe	Ja	Ja
Paderborn	Ja	Ja
Recklinghausen	n.v.	Ja
Rhein-Erft-Kreis	n.v.	Ja
Rheinisch Bergischer Kreis	Ja	Ja
Rhein-Kreis Neuss	Ja	Ja
Rhein-Sieg-Kreis	Ja	Ja
Siegen-Wittgenstein	Ja	Ja
Soest	Ja	Ja
Steinfurt	Nein	Nein
Unna	Ja	Ja

Kommune	Jugendamt	Sozialamt
Viersen	Ja	Ja
Warendorf	Ja	Ja
Wesel	Ja	Ja
Kreisangehörige Stadt		
Ahaus	Ja	n.v.
Ahlen	Ja	n.v.
Alsdorf	Ja	n.v.
Altena	Nein	n.v.
Arnsberg	Nein	n.v.
Bad Honnef	Nein	n.v.
Bad Oeynhausen	Nein	n.v.
Bad Salzuflen	Nein	n.v.
Beckum	Ja	n.v.
Bedburg	Nein	n.v.
Bergheim	Ja	n.v.
Bergisch Gladbach	Nein	n.v.
Bergkamen	Nein	n.v.
Bocholt	Ja	n.v.
Borken	Ja	n.v.
Bornheim	Ja	n.v.
Brühl	Nein	n.v.
Bünde	Nein	n.v.
Castrop-Rauxel	Ja	n.v.
Coesfeld	Ja	n.v.
Datteln	Nein	n.v.
Detmold	Ja	n.v.
Dinslaken	Ja	n.v.
Dormagen	Nein	n.v.
Dorsten	Ja	n.v.
Dülmen	Ja	n.v.
Düren	Nein	n.v.
Elsdorf	Nein	n.v.
Emmerich	Ja	n.v.
Emsdetten	Ja	n.v.
Ennepetal/ Breckerfeld	Ja	n.v.
Erfstadt	Nein	n.v.
Erkelenz	Ja	n.v.
Erkrath	Nein	n.v.
Eschweiler	Ja	n.v.
Frechen	Ja	n.v.
Geilenkirchen	Nein	n.v.
Geldern	Ja	n.v.
Gevensberg	Nein	n.v.
Gladbeck	Nein	n.v.
Goch	Nein	n.v.
Greven	Nein	n.v.
Grevenbroich	Ja	n.v.
Gronau	Nein	n.v.
Gummersbach	Nein	n.v.
Gütersloh	Ja	n.v.
Haan	Nein	n.v.
Haltern	Ja	n.v.
Hattingen	Nein	n.v.
Heiligenhaus	Ja	n.v.
Heinsberg	Ja	n.v.
Hemer	Ja	n.v.
Hennef	Ja	n.v.
Herdecke	Ja	n.v.
Herford	Ja	n.v.

Kommune	Jugendamt	Sozialamt
Herten	Nein	n.v.
Herzogenrath	Nein	n.v.
Hilden	Ja	n.v.
Hückelhoven	Ja	n.v.
Hürth	Nein	n.v.
Ibbenbüren	Ja	n.v.
Iserlohn	Ja	n.v.
Kaarst	Nein	n.v.
Kamen	Ja	n.v.
Kamp-Lintfort	Nein	n.v.
Kempen	Ja	n.v.
Kerpen	Nein	n.v.
Kevelaer	Ja	n.v.
Kleve	Nein	n.v.
Königswinter	Ja	n.v.
Lage	Nein	n.v.
Langenfeld	Nein	n.v.
Leichlingen	Ja	n.v.
Lemgo	Nein	n.v.
Lippstadt	Nein	n.v.
Lohmar	Ja	n.v.
Löhne	Nein	n.v.
Lüdenscheid	Ja	n.v.
Lünen	Ja	n.v.
Marl	Ja	n.v.
Meckenheim	Nein	n.v.
Meerbusch	Ja	n.v.
Menden	Ja	n.v.
Mettmann	Ja	n.v.
Minden	Ja	n.v.
Moers	Ja	n.v.
Monheim	Nein	n.v.
Nettetal	Nein	n.v.
Neuss	Nein	n.v.
Niederkassel	Nein	n.v.
Oelde	Ja	n.v.
Oer-Erkenschwick	Ja	n.v.
Overath	Ja	n.v.
Paderborn	Nein	n.v.
Plettenberg	Nein	n.v.
Porta Westfalica	Nein	n.v.
Pulheim	Ja	n.v.
Radevormwald	Nein	n.v.
Ratingen	Ja	n.v.
Recklinghausen	Ja	n.v.
Rheda-Wiedenbrück	Ja	n.v.
Rheinbach	Nein	n.v.
Rheinberg	Nein	n.v.
Rheine	Ja	n.v.
Rösrath	Nein	n.v.
Sankt Augustin	Ja	n.v.
Schmallenberg	Nein	n.v.
Schwelm	Nein	n.v.
Schwerte	Ja	n.v.
Selm	Nein	n.v.
Siegburg	Nein	n.v.
Siegen	Ja	n.v.
Soest	Nein	n.v.
Sprockhövel	Ja	n.v.
Stolberg	Nein	n.v.

Kommune	Jugendamt	Sozialamt
Sundern	Nein	n.v.
Troisdorf	Nein	n.v.
Unna	Nein	n.v.
Velbert	Ja	n.v.
Verl	Ja	n.v.
Viersen	Ja	n.v.
Voerde	Nein	n.v.
Waltrop	Ja	n.v.
Warstein	Nein	n.v.
Werdohl	Nein	n.v.
Wermelskirchen	Ja	n.v.
Werne	Nein	n.v.
Wesel	Nein	n.v.
Wesseling	Nein	n.v.
Wetter	Nein	n.v.
Wiehl	Ja	n.v.
Willich	Nein	n.v.
Wipperfürth	Nein	n.v.
Witten	Nein	n.v.
Wülfrath	Ja	n.v.
Würselen	Ja	n.v.

n.v. = nicht vorhanden .

* Lesebeispiel: Aus dem Jugendamt der Stadt Aachen liegen sowohl für das Schuljahr 2013/14 als auch für das Schuljahr 2016/17 vollständige Daten zu den Ausgaben für Integrationshilfe vor.

Tabelle 17: Erfolgte Datenlieferungen zu den Ausgaben für Integrationshilfe von Jugend- und Sozialämtern differenziert nach kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Kommunen für die Schuljahre 2013/14 und 2016/17

	Antworten	Ämter insgesamt	geantwortet in %
insgesamt (alle Ämter, alle Regionen)			
Anzahl Jugendämter	105	186	56,5
Anzahl Sozialämter	46	53	86,8
insgesamt	151	239	63,2
Ämter der kreisfreien Städte			
Anzahl Jugendämter	12	23	52,2
Anzahl Sozialämter	17	22	77,3
insgesamt	29	45	64,4
Ämter der Kreise			
Anzahl Jugendämter	25	27	92,6
Anzahl Sozialämter	29	31	93,5
insgesamt	54	58	93,1
Ämter kreisangehöriger Kommunen			
Anzahl Jugendämter	68	136	50,0
Anzahl Sozialämter	n.v.	n.v.	n.v.
insgesamt	68	136	50,0
Ergänzend: Rücklauf bezogen auf vollständige Antworten der Kommunen*			
insgesamt	103	190	54,2

n.v. = nicht vorhanden.

* Als vollständig wird eine Angabe gewertet, wenn in einer Kommune die vorhandenen Ämter geantwortet haben (d.h. in den Kreisen und kreisfreien Städten waren Antworten der Sozial- und Jugendämter erforderlich, in den kreisangehörigen Kommunen lediglich Antworten der Jugendämter).

*Tabelle 18: Betreuungsstunden je Fall nach Förderort (2016/17)**

Förderort	Stunden insgesamt
allgemeinbildende Schulen	898
Förderschulen	986
insgesamt	930

* Berücksichtigt wurden 152 Sozial- und Jugendämter der Befragung 2016/17, von denen Angaben zum Stundenvolumen vorliegen.

Tabelle 19: Ausgaben für Integrationshilfe je Betreuungsstunde (2016/17)

Anteil an den Fällen*	Mittelwert in Euro
0% bis unter 25%	18,09
25% bis unter 50%	22,46
50% bis unter 75%	25,51
75% bis 100%	32,38
insgesamt	23,19

* Berücksichtigt wurden 152 Sozial- und Jugendämter der Befragung 2016/17, von denen Angaben zum Stunden- und Ausgabenvolumen vorliegen.

Tabelle 20: Berechnung der Mehrausgaben für Integrationshilfe an allgemeinen Schulen in Nordrhein-Westfalen (2016/17 gegenüber 2013/14 – Basis 151 Ämter, für die aus beiden Schuljahren Daten vorliegen)*

	Schuljahr	absolut		Zunahme in % (Referenzjahr 2013/14)	
		in allgemeinen Schulen	in Förder- schulen	in allgemeinen Schulen	in Förder- schulen
Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe (beobachtet)	2013/14	4.605	3.786	-	-
	2016/17	6.858	4.574	48,9	20,8
Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe – prognostiziert unter der Annahme der prozentualen Erhöhung wie an den Förderschulen	2016/17	5.563	4.574		
Differenz zwischen der beobachteten und der prognostizierten Veränderung basierend auf dem Zuwachs bei den Förderschulen	2016/17	1.295	0		
Ausgaben je Integrationshilfe in allgemeinen Schulen in Euro	2016/17	19.797			
Anzahl der Ämter mit vollständigen Angaben in 2013/14 und 2016/17**		151			
Mehrausgaben 2016/17 gegenüber 2013/14 in Euro (bei dem Ausgabenniveau von 2016/17)		25.627.737			
Durchschnittliche Mehrausgaben je Amt in Euro	2016/17	169.720			
Anzahl der Ämter insgesamt	2016/17	239			
Anzahl der zusätzlich zu berücksichtigenden Ämter		88			
Höhe der Zusatzausgaben für die zusätzlichen Ämter		14.935.370			
auf NRW hochgerechnete Mehrausgaben in Euro	2016/17	40.563.106			

* Hochrechnung auf der Basis der Anzahl der Sozial- und Jugendämter.

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

Tabelle 21: Anwendung des Poolens von Integrationshilfen in %

	absolut	relativ (in %)*	relativ (ohne n.v., in %)**
Ja***	99	45,2	45,4
Nein	119	54,3	54,6
n.v.	1	0,5	-
insgesamt	219	100	100

n.v. = nicht vorhandene Antwort zum Poolen.

* Anteile beziehen sich auf die Anzahl der Ämter, die im Schuljahr 2016/17 insgesamt Daten geliefert haben (n = 219).

** Anteile beziehen sich auf die Anzahl der Ämter, die Angaben über die Anwendung des Poolens gemacht haben (n = 218).

*** Anhand der Angabe ‚Ja‘ lässt sich nicht auf die Anzahl der Fälle schließen, die gepoolt werden, sondern lediglich darauf, dass – mindestens in Einzelfällen – das Poolen von Integrationshilfefällen angewendet wird.

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Absetzung für Abnutzungen
Drs.	Drucksache
ESE	Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung
FAQ	Frequently Asked Questions (Dt.: häufig gestellte Fragen)
GG	Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung
GU	Gemeinsamer Unterricht
HK	Förderschwerpunkt Hören und Kommunikation
i.R.	im Ruhestand
InklusionsFörderG	Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion
KM	Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung
kreisang.	kreisangehörig(e)
krfr.	kreisfrei(e)
LE	Förderschwerpunkt Lernen
MSB	Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (seit 07/2017)
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (bis 07/2017)
n.v.	nicht vorhanden
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SB	Förderschwerpunkt Sprache
SchulG	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
SE	Förderschwerpunkt Sehen
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII
SPF	sonderpädagogischer Förderbedarf
VN	Vereinte Nationen
WIB	Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung

Literatur

- Klemm, K. (2014): Junge Erwachsene mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Berufskollegs des Landes Nordrhein-Westfalen – Bildungsstatistische Analysen und Empfehlungen. Essen. Online verfügbar unter: https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Auf-dem-Weg-zur-inkluisiven-Schule/Gutachten-Prof_-Klemm---Datenanalyse.pdf [03.05.2017]
- Mißling, S./Ückert, O. (2014): Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand. Deutsches Institut für Menschenrechte. Unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/Studie_Inklusive_Bildung_Schulgesetze_auf_dem_Pruefstand.pdf [12.06.2017]
- MSW NRW – Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht – 2014/15. Statistische Übersicht 388, 1. Auflage, Düsseldorf.
- MSW NRW – Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2016a): Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion – 2015/16. Statistische Übersicht 392, 1. Auflage, Düsseldorf.
- MSW NRW – Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2016b): Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht – 2015/16. Statistische Übersicht 391, 1. Auflage, Düsseldorf.
- Lange, V./Käppeler, K. (2017): Inklusive Bildung in Baden-Württemberg. Teil 1 des Ländervergleichs. Friedrich-Ebert-Stiftung. Unter: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12020.pdf> [12.06.2017]
- Lange, V./Politze, S. (2017): Inklusive Bildung in Niedersachsen. Teil 2 des Ländervergleichs. Friedrich-Ebert-Stiftung. Unter: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12019.pdf> [12.06.2017]
- Schneider, K., Klemm, K., Kemper, T. & Goldan, J. (2016): Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen; 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 Nordrhein-Westfalen; Online verfügbar unter: <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html> [03.04.2017]