

# Evaluation InklFöG

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

---

Prof. Dr. Kerstin Schneider  
Dr. Anna M. Makles  
Dr. Janka Goldan  
Dr. Mirellie Kozhaya



---

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

---

## - Abschlussbericht -

- 3. konsolidierte Fassung vom 18. September 2024 -

Prof. Dr. Kerstin Schneider

Dr. Anna M. Makles

Dr. Janka Goldan

Dr. Mireille Kozhaya

Gefördert von:

Ministerium für  
Schule und Bildung  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Wuppertal, September 2024

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

Autorinnen:

Prof. Dr. Kerstin Schneider  
Dr. Anna M. Makles  
Dr. Janka Goldan  
Dr. Mireille Kozhaya

Kontakt:

Tel.: +49 (0)202-439-2483; E-Mail: [schneider@wiwi.uni-wuppertal.de](mailto:schneider@wiwi.uni-wuppertal.de)  
Tel.: +49 (0)202-439-3783; E-Mail: [makles@wiwi.uni-wuppertal.de](mailto:makles@wiwi.uni-wuppertal.de)

Zitiervorschlag:

Schneider, K., Makles, A.M., Goldan, J. & Kozhaya, M. (2024): Fünfter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW. Abschlussbericht, Bergische Universität Wuppertal.

Der vollständige Bericht ist auf der Homepage des WIB  
<https://www.wib.uni-wuppertal.de>  
abrufbar.

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	2
Management Summary .....	3
1 Einleitung .....	1
2 Rückblick: Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationszyklen .....	3
2.1 Ergebnisse des ersten Evaluationszyklus.....	3
2.2 Ergebnisse des zweiten Evaluationszyklus .....	4
2.3 Ergebnisse des dritten Evaluationszyklus.....	5
2.4 Ergebnisse des vierten Evaluationszyklus.....	6
3 Untersuchungsgegenstand Grundlage des fünften Evaluationszyklus .....	8
3.1 Gegenstand der Evaluation .....	8
3.2 Untersuchungszeiträume.....	10
4 Erhebungsmethoden, Durchführung und Datengrundlage .....	12
4.1 Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 und Absatz 4 InkIFöG .....	12
4.2 Evaluation der Inklusionspauschale: Online-Fragebogen .....	13
4.3 Durchführung der Online-Befragung.....	14
4.4 Datengrundlage der Evaluationsergebnisse .....	15
5 Ergebnisse der Evaluation.....	23
5.1 Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InkIFöG .....	23
5.2 Aufteilung der Leistung nach § 2 Absatz 4 InkIFöG gemäß § 2 Absatz 6 Satz 2 InkIFöG.....	27
5.3 Entwicklung im Bereich des nicht-lehrenden Personals.....	28
5.4 Bewertung der Ergebnisse .....	31
6 Stellungnahmen zum Bericht des Landesrechnungshofs (LRH) .....	35
6.1 Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InkIFöG und alternatives Verfahren .....	35
6.2 Aufteilung der Leistungen nach § 2 Absatz 4 InkIFöG und alternative Verteilmechnismen .....	44
7 Anmerkungen und Empfehlungen der Gutachterinnen .....	53
Literatur.....	57
Anhang.....	58
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	67

## Abkürzungsverzeichnis

AO-SF	Verordnung über die sonderpädagogische Förderung, den Hausunterricht und die Klinikschule (Ausbildungsordnung sonderpädagogische Förderung - AO-SF)
AS	Allgemeine Schule
FS	Förderschule
FAQ	Frequently Asked Questions (Dt.: häufig gestellte Fragen)
GL	Gemeinsames Lernen
IH	Integrationshilfe
InklFöG	Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion
KJH	Kinder- und Jugendhilfestatistik
KSV	Kommunale Spitzenverbände
LRH	Landesrechnungshof
MSB	Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW (seit Juli 2017)
NRW	Nordrhein-Westfalen
SchIPS	Schulinformations- und Planungssystem
SchRÄG	Schulrechtsänderungsgesetz (insb. 9. SchRÄG)
SchulG	Schulgesetz für das Land NRW
SGB IX	Sozialgesetzbuch (SGB) - Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB VIII	Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch (SGB) - Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe
SPU	sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf bzw. Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung
SuS	Abkürzung für Schüler*innen in Tabellen/Formeln
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WIB	Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung

## Management Summary

Nach dem Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (InklFöG) fand im Jahr 2023 zum fünften Mal die **Evaluation der Inklusionspauschale** nach § 2 InklFöG statt. Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens (GL) durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche auf Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) und Leistungen zur Teilhabe an Bildung (§ 112 SGB IX) dienen (vgl. § 2 Abs. 2 InklFöG). Diese Leistungen werden nachfolgend als Integrationshilfe bezeichnet. Die Gelder aus der Inklusionspauschale dürfen also ausdrücklich nicht für die Integrationshilfe verwendet werden. Gleichwohl wird gemäß § 2 Abs. 6 S. 1 InklFöG auf der Grundlage kommunaler Angaben die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII (heute § 112 SGB IX) regelmäßig untersucht. Sofern sich dabei ergibt, dass sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln, wird die Inklusionspauschale landesseitig zum nächsten Haushaltsjahr angepasst (vgl. LT-Drs. 16/5751, S. 7, Ziff. 3). Die Evaluation der Inklusionspauschale auf Basis des gesetzlich festgelegten Verfahrens war auch in diesem fünften Evaluationszyklus vorgesehen. Darüber hinaus wurde erneut eine Befragung bei Schulleitungen und Schulträgern durchgeführt. Ergänzend zu den bisherigen Evaluationen wurden in diesem Zyklus auch der Mittelfluss der Kreise an die kreisangehörigen Kommunen sowie das Verfahren zur Mittelverteilung untersucht. Die folgenden Ausführungen fassen die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

Die Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Abs. 6 InklFöG erfolgte durch eine Vollerhebung der Kosten für Integrationshilfe bei den Trägern der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe. Diese wurde zwischen April und November 2023 durchgeführt und die Ergebnisse wurden bereits im Zwischenbericht (vgl. Schneider, Makles, Goldan, Westermaier & Kozhaya 2023) veröffentlicht. Trotz einer mit 55% eher geringen und auch selektiven Teilnahme der Ämter war eine belastbare Hochrechnung der zusätzlichen Kosten auf NRW möglich. Insgesamt entstanden für das Schuljahr 2021/22 – im Vergleich zum Referenzjahr 2013/14 – rund **67 Mio. Euro** Ausgaben für Integrationshilfe an den allgemeinen Schulen.

Zusätzlich zu dem gesetzlich festgelegten Verfahren nach § 2 Abs. 6 InklFöG sollten weitere Fragestellungen im Rahmen der fünften Evaluation adressiert werden. So sollte bei den Schulträgern sowie den Schulen der Aufwuchs an nicht-lehrendem Personal – jenseits der Ansprüche auf Integrationshilfen – seit 2013/14 bis 2021/22 erhoben werden. Doch wie schon im vorangegangenen Evaluationszyklus und trotz mehrfacher Hinweise durch die KSV, das MSB und die Gutachterinnen des WIB, waren Rücklauf und Datenqualität nicht ausreichend, um valide Aussagen dazu treffen zu können. Insbesondere die Rücklaufquote sowie die Datenqualität aus der Befragung der Kommunen waren zu gering, um daraus belastbare

Hochrechnungen für ganz NRW durchzuführen. Die Angaben der Schulleitungen konnten trotz ebenfalls mäßiger Teilnahmequote (56%) für die Hochrechnung genutzt werden. Diese Hochrechnung wurde dem Stellenrahmen aus den Haushaltsplänen des Landes NRW für die entsprechenden Jahre gegenübergestellt. So wurde abgeschätzt, wie viele der an den Schulen beobachteten Stellen für nicht-lehrendes Personal landesfinanziert sein könnten. Die aus der Befragung hochgerechneten Zahlen zeigen, dass der Zuwachs an nicht-lehrendem Personal an den Schulen des GL seit 2013/14 bis 2021/22 insgesamt 8.654 Vollzeitäquivalenten entspricht. Diese Zahl wird durch die zur Verfügung gestellten landesfinanzierten Stellen abgedeckt. Anhand dieser aggregierten Betrachtung ist daher nicht zu erkennen, dass die Kommunen in Summe mehr nicht-lehrendes Personal an den Schulen finanzieren, als über Landesstellen abgedeckt ist. Allerdings gibt der Haushaltsplan lediglich Auskunft über die zur Verfügung stehenden Stellen, nicht aber über die tatsächliche Stellenbesetzung bzw. den tatsächlichen Budgetabfluss. Die Befunde sind folglich mit Vorsicht zu interpretieren.

Insgesamt waren der Datenrücklauf und die Qualität der Daten ebenfalls nicht ausreichend, um einen etwaigen Zusammenhang zwischen nicht-lehrendem Personal der Kommunen und der Integrationshilfe zu untersuchen. Doch auch wenn dieser Zusammenhang mit den vorhandenen Daten nicht belegt oder widerlegt werden kann, verweisen die Gutachterinnen auf die beträchtlichen und stetig steigenden kommunalen Kosten für Integrationshilfe. Das haben die vergangenen sowie auch der aktuelle Evaluationszyklus deutlich gezeigt. Integrationshilfe nimmt im Kontext der schulischen Inklusion und der Teilhabe am Unterricht der allgemeinen Schule eine wichtige Rolle ein – auch wenn das Gesetz eine Finanzierung der Integrationshilfe aus den Mitteln der Inklusionspauschale explizit nicht vorsieht.

Erstmalig Gegenstand der Evaluation ist in diesem Zyklus die Aufteilung der Leistungen der Inklusionspauschale nach § 2 Abs. 4 InklFöG gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 InklFöG. Diese wird gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 InklFöG jeweils hälftig den Kreisen und kreisfreien Städten einerseits und den Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt andererseits zugewiesen. Um zu untersuchen, ob die Mittel auch kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt erreichen, wurden im Rahmen der Online-Befragung der Kreise und kreisangehörigen Kommunen auch Informationen zum Mittelfluss erhoben. Die Auswertungen der verfügbaren aber nicht auf NRW hochrechenbaren Daten zeigen, dass ein großer Teil der Mittel aus Korb II, die den Kreisen zufließen, nicht an kreisangehörige Kommunen weitergeleitet wird. Dies bestätigt die Einschätzung des Landesrechnungshofes (LRH) im Prüfbericht des Jahres 2022. Folglich kann die derzeitige gesetzliche Verteilung der Inklusionspauschale nach § 2 Abs. 4 InklFöG, die kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt nicht als Destinatäre vorsieht, hinterfragt werden.

Die Gutachterinnen sollten im aktuellen Evaluationszeitraum auch den aktuellen Verteilmechanismus und seine Konsequenzen beschreiben sowie Vorschläge für mögliche alternative Verfahren entwickeln und diskutieren. Der aktuelle Verteilmechanismus führt zu einer unterschiedlichen Verteilung der Mittel auf die Gebietskörperschaften sowie zu unterschiedlichen Pro-Kopf-Pauschalen je Einwohner\*in. Im Bericht werden drei alternative Varianten der Mittelzuweisung präsentiert.

Schließlich waren die Gutachterinnen aufgefordert, die Methodik zur Evaluation der Inklusionspauschale vor dem Hintergrund der Daten und der Ergebnisse der vergangenen Evaluationszyklen kritisch zu überprüfen. Folgt man den Argumenten des LRH, so wird im aktuellen Verfahren dem kontinuierlichen Anstieg der Förderquote in den Kostenschätzungen nicht angemessen Rechnung getragen, da diese den Anstieg der Förderquote berücksichtigen, ohne zu belegen, dass dieser mit der Einführung des GL im Zusammenhang steht. Die Gutachterinnen haben dazu bereits im Zwischenbericht Stellung genommen und dargelegt, dass aus den vorliegenden Daten nicht auf die Ursache des Anstiegs geschlossen werden kann und verschiedene Gründe sowohl für als auch gegen die Annahme sprechen, dass der Anstieg der Förderquote auch auf den Ausbau der schulischen Inklusion zurückgeht. Im Abschlussbericht greifen die Gutachterinnen die Kritik nochmals auf und entwickeln ein methodisches Verfahren, bei dem der Anstieg der Förderquote ab der Umsetzung des InklFöG außen vor bleibt. Die dann errechneten Kosten von rund 43 Mio. Euro sind daher als Untergrenze zu verstehen, da unterstellt wird, dass die Entwicklung der Förderquote gar nicht im Zusammenhang mit der Inklusion steht.

Als Ergebnis der vergangenen und des aktuellen Evaluationszyklus empfehlen die Gutachterinnen eine Revision des InklFöG. Ein etwaiger Zusammenhang zwischen Integrationshilfe und nicht-lehrendem Personal ist auch weiterhin aufgrund der schlechten Datenlage empirisch nicht nachweisbar und es ist daher fraglich, ob dieser Zusammenhang überhaupt überprüft werden kann. Weiter geben die Gutachterinnen zu bedenken, dass die Mittel aus der Inklusionspauschale zwar nicht zur Deckung der Kosten für Integrationshilfe genutzt werden dürfen, dass die Fallzahlen in diesem Bereich aber seit Jahren stark ansteigen. Die Kosten hierfür tragen die Kommunen als Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe. Dies sollte – genauso wie der Verteilmechanismus der Mittel – bei zukünftigen Überlegungen zur Überarbeitung des InklFöG berücksichtigt werden. Abschließend ist noch anzumerken, dass – sowohl im Interesse interner Evaluationen und möglicher Folgeevaluationen des Gesetzes – empfohlen wird, sowohl im MSB als auch bei den Kommunen eine solide und verlässliche Datenbasis für diese Zwecke zu schaffen.

# 1 Einleitung

In NRW ist zum 1. August 2014 das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (kurz: InklFöG) in Kraft getreten. Danach leistet das Land für wesentliche Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des 9. Schulrechtänderungsgesetzes (SchRÄG) einen finanziellen Ausgleich. Neben dem sog. Belastungsausgleich (Korb I) gewährt das Land zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion eine jährliche Inklusionspauschale (Korb II) nach § 2 InklFöG. Diese dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens (GL) durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche auf Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) und Leistungen zur Teilhabe an Bildung (§ 112 SGB IX) dienen (vgl. § 2 Abs. 2 InklFöG).

Im InklFöG ist die Evaluation der bei den Kommunen tatsächlich entstehenden Aufwendungen in regelmäßigen Abständen vorgesehen. Seit dem Schuljahr 2017/18 ist die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen zur Festsetzung der weiteren Leistungen (Inklusionspauschale) nach § 2 Abs. 6 InklFöG alle drei Jahre zu untersuchen. Der vorliegende Bericht beschreibt die Ergebnisse des fünften Evaluationszyklus im Jahr 2023. Im ersten Schritt wurden zwischen Mai und August 2023 Daten zur Integrationshilfe (IH) bei den Trägern der Jugend- und Eingliederungshilfe erhoben. Die Ergebnisse wurden bereits im November 2023 in Form eines Zwischenberichts (vgl. Schneider et al. 2023) vorgelegt.

Darüber hinaus werden im aktuellen fünften Evaluationszyklus wieder alle Schulleitungen der öffentlichen Grundschulen und der öffentlichen Schulen mit Sekundarstufe I und/oder Sekundarstufe II, Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden dazu befragt, wie sich die Kosten zur systemischen Unterstützung des GL der Schüler\*innen mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung i.S.v. § 20 Abs. 3 SchulG, § 1 Abs. 2 Ausbildungsordnung sonderpädagogische Förderung (AO-SF) im Bereich des nicht-lehrenden Personals entwickelt haben.

Im aktuellen Evaluationszyklus sollten die Gutachterinnen zudem Fragen der Evaluationsmethodik diskutieren und die Kritik des Landesrechnungshofs (LRH) an der Methodik vor dem Hintergrund der Erfahrung seit 2014 einordnen. Bestandteil des Abschlussberichts sind zunächst die Ergebnisse auf Grundlage von § 2 Abs. 6 InklFöG. Die Abschätzung der Kosten für IH basiert auf einer Erhebung bei den Trägern der Jugend- und Eingliederungshilfe und es kommt das seit 2014 verwendete Verfahren zur Ermittlung der Kosten zur Anwendung (vgl. auch Kapitel 2). Zur methodischen Anlage und Durchführung der Evaluation nach § 2 InklFöG lagen zum Zeitpunkt des ersten Evaluationszyklus keine vergleichbaren Untersuchungen vor, an denen sich die Evaluation des InklFöG hätte orientieren können. Nun, im fünften Evaluationszyklus, liegen aber Erfahrungswerte vergangener Evaluationen vor, so dass neben der eigentlichen Untersuchung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion jetzt auch

der Entwicklung und fortlaufenden Prüfung der Evaluationsmethodik besondere Bedeutung zukommt. Vor dem Hintergrund des 2022 vorgelegten Jahresberichts des LRH sollten im aktuellen Evaluationszyklus die Anmerkungen des LRH zum bisherigen Berechnungsverfahren aufgegriffen werden (vgl. ebenda, S. 177 und 180) und ein Vorschlag zur Anpassung des ursprünglich konsensuell festgelegten Berechnungsverfahrens vorgelegt werden. Neben einer theoretischen Auseinandersetzung im Zwischenbericht (vgl. auch Abschnitt 6.1 in diesem Bericht), wird eine alternative Berechnungsmethode entwickelt (vgl. Abschnitt 6.1.2).

Das Gutachten setzt sich auch mit der Verteilung der Inklusionspauschale gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 InklFöG auseinander. Die Inklusionspauschale wird jeweils hälftig auf die Kreise und kreisfreien Städte einerseits und die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt andererseits aufgeteilt. In diesem Evaluationszyklus wird erstmalig auch die Aufteilung der Leistungen nach § 2 Abs. 4 InklFöG gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 InklFöG evaluiert. Überprüft werden soll, ob die systemische Unterstützung, die durch die Pauschale mitfinanziert werden soll, bei den Schulen des Gemeinsamen Lernens ankommt. Auch dieser Aspekt wird im Bericht des LRH kritisch diskutiert (vgl. ebenda, S. 176 f.). In diesem Zuge soll im aktuellen Evaluationszeitraum auch der Verteilmechanismus beschrieben sowie Vorschläge für mögliche alternative Verfahren der Mittelaufteilung entwickelt werden (vgl. Abschnitt 6.2).

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

## 2 Rückblick: Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationszyklen

### 2.1 Ergebnisse des ersten Evaluationszyklus

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

Für die Evaluation des Belastungsausgleichs wurden die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen<sup>1</sup> im Zeitraum Oktober 2013 bis Oktober 2014 untersucht, d. h. im Zeitraum vor Inkrafttreten des 9. SchRÄG. Erwartungsgemäß fielen die Ausgaben in dem betrachteten Zeitraum deutlich niedriger aus als die Auszahlungen des Landes, die die Kommunen im Januar 2015 erstmalig erhalten hatten. In der Erwartung der damals noch ausstehenden gesetzlichen Regelung hatten die Kommunen insgesamt nur geschätzt 8,6 Mio. Euro in die Ausstattung ihrer Schulen für das GL investiert. Bereits für den zweiten Evaluationszyklus – aber auch für die nachfolgenden Jahre – wurden deutlich höhere Sachausgaben und Investitionen für die Umsetzung der Inklusion an den Schulen erwartet, da geplante Maßnahmen umgesetzt werden konnten und mit der Förderung durch das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung standen, um Maßnahmen leichter umzusetzen.

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale – hiermit sollen die Schulträger insbesondere nicht-lehrendes Personal zur Unterstützung des GL an den Schulen finanzieren – wurden Daten einer Umfrage der kommunalen Spitzenverbände (KSV) unter ihren Mitgliedern genutzt. An dieser Umfrage beteiligten sich rund 60% der Kommunen und berichteten Daten zur Inanspruchnahme von IH nach SGB VIII und SGB XII (heute nach SGB IX). Hier zeigte sich, dass sich der Bedarf an personeller Unterstützung an den Grundschulen und weiterführenden Schulen im Vergleich zu den Förderschulen (FS) überproportional entwickelt hatte. Nach der durchgeführten Abschätzung betragen die Ausgaben der Kommunen für IH an allgemeinen Schulen (AS) zum Stichtag 15.10.2014 rund 10,8 Mio. Euro. Diese Summe wurde als der Betrag interpretiert, der zusätzlich ausgegeben wurde, weil die betreffenden Schüler\*in-

---

<sup>1</sup> Soweit nicht anders angegeben, sind im Folgenden mit „Kommunen“ die kommunalen Gebietskörperschaften in NRW gemeint.

nen nicht FS, sondern AS besuchten. Da sich an der ersten Befragung zur Inklusionspauschale tendenziell größere Städte und Gemeinden beteiligt hatten, überschätzte dieses Ergebnis jedoch möglicherweise die tatsächlich entstandenen Ausgaben.

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 9. SchRÄG beziehen mussten. Für die weiteren Untersuchungen legte der erste Evaluationszyklus damit aber auch eine wichtige Basis, da sich die Ausgaben der Kommunen in den Folgejahren an diesen Ausgangswerten messen ließen. Für den zweiten und dritten Evaluationszyklus wurden Daten und Ergebnisse erwartet, die dann belastbar zu den im InklFöG geregelten pauschalen Auszahlungen des Landes an die Kommunen in Beziehung gesetzt werden konnten.

## **2.2 Ergebnisse des zweiten Evaluationszyklus**

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

Erneut wurden für die Evaluation des Belastungsausgleichs die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen im Zeitraum November 2014 bis Dezember 2015 untersucht. In diesem Zeitraum waren das 9. SchRÄG und das InklFöG bereits in Kraft getreten.

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

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale wurden erneut Daten einer Umfrage der KSV unter ihren Mitgliedern genutzt. Wegen des erheblichen Erhebungsaufwands der Vollerhebung aus dem ersten Evaluationszyklus wurde – auf Vorschlag der KSV – ein alternatives Erhebungsverfahren erarbeitet. Um den Erhebungsaufwand für die Kommunen zu reduzieren, hatten die Gutachter\*innen eine Auswahl von repräsentativen Kommunen vorgeschlagen (vgl. hierzu Schneider et al. 2016). Diesem Vorschlag stimmten sowohl die KSV als auch das Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW (MSB) zu. Aufbauend auf dem abgestimmten Verfahren wurden die Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe in ausgewählten Referenzkommunen durch die kommunalen Spitzenverbände befragt. Da jedoch einzelne der ausgewählten Referenzkommunen keine Informationen zu den Ausgaben lieferten, war sowohl die Aussagekraft als auch die Repräsentativität der Ergebnisse limitiert.

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

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

### **2.3 Ergebnisse des dritten Evaluationszyklus**

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

Erneut wurden für die Evaluation des Belastungsausgleichs die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen im Zeitraum 1.1.2016 bis 31.12.2016 untersucht.

Im dritten Berichtszeitraum fielen die Ausgaben etwas höher aus als im zweiten: Die Kommunen hatten insgesamt 22,1 Mio. Euro in die Ausstattung ihrer AS investiert. Dieser

erneute Anstieg war nicht unerwartet, da das InkIFöG erst am 3.7.2014 verabschiedet wurde, so dass für die Kommunen erst seit diesem Zeitpunkt Planungssicherheit über die zusätzlichen Mittel aus Korb I bestand. Insbesondere die kostenintensiven Bauvorhaben bedürfen jedoch einer langen Planungs-, Genehmigungs- und Bauphase und schlugen sich daher nicht direkt vollumfänglich in den bislang berichteten Kosten nieder.

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

Entsprechend wurde die Inklusionspauschale ab dem Schuljahr 2017/18 auf 40 Mio. Euro festgesetzt. Seit dem Schuljahr 2017/18 haben die Gemeinden und Kreise bis einschließlich 2020/21 jährlich 20 Mio. Euro als Belastungsausgleich und 40 Mio. Euro als weitere Leistungen in Form der Inklusionspauschale erhalten.

## **2.4 Ergebnisse des vierten Evaluationszyklus**

Im vierten Evaluationszyklus wurde die Erhebung aufgrund der COVID-19 Pandemie um ein Jahr verschoben. Der Berichtszeitpunkt war August 2021. In diesem Zyklus wurde das methodische Vorgehen grundlegend weiterentwickelt. So wurde das gesetzlich verankerte Vorgehen zur Evaluation der Inklusionspauschale entsprechend des dritten Erhebungszeitraums weiterverfolgt. Parallel hierzu wurden in Absprache mit dem MSB und den KSV sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale erstmals Vollerhebungen durchgeführt. Hierzu wurden sowohl die Schulleitungen aller öffentlichen allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I sowie die entsprechenden Schulträger befragt. Obwohl in den Evaluationszyklen 1 bis 3 davon ausgegangen wurde, dass die Sach- und Investitionskosten im Verlauf der Jahre stark ansteigen würden, bestätigten die Ergebnisse der vierten Erhebung diese Annahme nicht (vgl. Schneider et al. 2021). Vermutlich, so eine Annahme im vierten Berichtszeitraum, führte auch die Neuausrichtung der schulischen Inklusion nicht zu steigenden Sach- und Investitionskosten, da die Inklusion nicht flächendeckend, sondern an

sog. Schwerpunktschulen realisiert werden sollte. Ein inklusionsbedingter Anstieg der Ausgaben wurde nach aktuellem Stand für die kommenden Jahren daher eher nicht mehr erwartet. Die Evaluation des Belastungsausgleichs gemäß § 4 Abs. 5 Konnexitätsausführungsgesetzes ist spätestens nach fünf Jahren erneut durchzuführen, also im Jahr 2026.

Da die in § 2 Abs. 6 InklFöG festgelegte Methode zur Evaluation der Inklusionspauschale einen empirisch nicht belegten Zusammenhang zwischen IH und dem nicht-lehrenden Personal an allgemeinen Schulen des GL nahelegt, wurden im vierten Evaluationszyklus auf Wunsch des MSB und der KSV Zahlen zum nicht-lehrendem Personal – zusätzlich zu dem gesetzlich geregelten Verfahren – erstmals anhand von Berufsgruppen erhoben, die oftmals mit Aufgaben der systemischen Unterstützung des GL betraut sind. Diese Informationen sollten entsprechend des Vorgehens beim Belastungsausgleich im Rahmen des Online-Fragebogens bei allen Schulträgern und allen Schulleitungen in NRW erfasst werden.

Die Ergebnisse des vierten Evaluationszyklus legen nahe, dass der vom Land zur Verfügung gestellte Stellenrahmen für nicht-lehrendes Personal für den seit 2013/14 entstandenen Bedarf auskömmlich war. Für die in der Online-Erhebung abgefragten Professionen ist daher ein Aufwand für die Kommunen, der über die Mittel hinaus geht, die vom Land zur Verfügung gestellt werden, nicht festzustellen. Doch sollten die Ergebnisse aufgrund der schwierigen Datenlage mit Vorsicht interpretiert werden und durch weitere Evidenz der kommenden Evaluationszyklen verifiziert werden.

Darüber hinaus wurde die Inklusionspauschale auch gemäß der gesetzlichen Vorgabe evaluiert. Hier wurde erneut das Verfahren der Vollerhebung bei den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe entsprechend des ersten und des dritten Evaluationszyklus durchgeführt. Es zeigten sich erhebliche und weiter steigende Kosten im Bereich der schulischen IH. Die Zahl der Schüler\*innen mit IH und die damit verbundenen Kosten überstiegen die Kosten aus dem vergangenen Evaluationszyklus noch einmal deutlich. Die Ausgaben für NRW betragen im Vergleich zu 2013/14 entsprechend der Hochrechnung insgesamt 52,9 Mio. Euro und lagen damit über den kommunalen Zuweisungen aus Korb II (bisher 40 Mio. Euro), der infolge des vierten Berichts seit dem Schuljahr 2021/22 50 Mio. Euro umfasst. Insgesamt zeigte sich, dass die Kosten für nicht-lehrendes Personal an den Schulen in NRW seit der Umsetzung des GL erheblich gestiegen sind, jedoch durch die vom Land zur Verfügung gestellten Mittel insgesamt gedeckt waren.

### 3 Untersuchungsgegenstand Grundlage des fünften Evaluationszyklus

In diesem Abschnitt wird – wie schon in den vorherigen Evaluationsberichten – in gebotener Kürze beschrieben werden, welche Ausgaben und Leistungen Gegenstand des InklFöG 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 Evaluationszyklen.

#### 3.1 Gegenstand der Evaluation

Das InklFöG vom 9. Juli 2014 regelt ab dem Schuljahr 2014/15 gemäß § 1 den finanziellen Ausgleich wesentlicher Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger (Korb I) in NRW infolge des Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. SchRÄG vom 5. November 2013) und gemäß § 2 die Gewährung von zusätzlichen finanziellen Leistungen an die Gemeinden und Kreise des Landes in Form einer **Inklusionspauschale (Korb II)** zur Förderung **weiterer kommunaler Aufwendungen** für die schulische Inklusion.

Sowohl der Belastungsausgleich als auch die Inklusionspauschale sind pauschaliert. Die jährliche Gesamthöhe des Belastungsausgleichs betrug in den Jahren 2015 und 2016 25 Mio. Euro, jene der Inklusionspauschale 10 Mio. Euro. Auch aufgrund der Ergebnisse des zweiten Evaluationsberichts wurden die Mittel für die Inklusionspauschale angepasst. 5 Mio. Euro wurden aus dem Belastungsausgleich in die Inklusionspauschale verschoben, zusätzlich wurden die Mittel für die Inklusionspauschale um insgesamt 5 Mio. Euro erhöht: Der Belastungsausgleich sowie die Inklusionspauschale betragen für das Jahr 2017 daher jeweils 20 Mio. Euro. Infolge des dritten Evaluationsberichts hat das Land die Mittel für Korb II erneut aufgestockt. Seit Januar 2018 wurden den Kommunen im Rahmen der Inklusionspauschale weitere 20 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, sodass Korb II seither jährlich insgesamt 40 Mio. Euro umfasst. Infolge des vierten Evaluationsberichts wurden weitere 10 Mio. Euro aus dem Belastungsausgleich in die Inklusionspauschale transferiert, sodass diese seit 2021/22 insgesamt 50 Mio. Euro beträgt. Der Belastungsausgleich ist mit 10 Mio. Euro angesetzt.

In Tabelle 1 sind die bereitgestellten Mittel des Landes NRW sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale seit Einführung des InklFöG bis zum Jahr 2022/23 dargestellt.

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

Schuljahr	Belastungsausgleich (Korb I)	Inklusionspauschale (Korb II)	Gesamtvolumen
2014/15	25 Mio	10 Mio	35 Mio
2015/16	25 Mio	10 Mio	35 Mio
2016/17	20 Mio	20 Mio	40 Mio
2017/18	20 Mio	40 Mio	60 Mio
2018/19	20 Mio	40 Mio	60 Mio
2019/20	20 Mio	40 Mio	60 Mio
2020/21	20 Mio	40 Mio	60 Mio
2021/22	10 Mio	50 Mio	60 Mio
2022/23	10 Mio	50 Mio	60 Mio
<b>Summe</b>	<b>170 Mio</b>	<b>300 Mio</b>	<b>470 Mio</b>

Quelle: Eigene Darstellung anhand von Daten des MSB.

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

Als Ergebnis eines politischen Kompromisses wurde angenommen, dass die Inanspruchnahme von IH und der Bedarf an nicht-lehrendem Personal an den AS positiv zusammenhängen und die Kosten für IH leichter zu erheben sind. Daher sieht das InkIFöG vor, die Inklusionspauschale anhand der kommunalen Aufwendungen für IH nach dem Sozialgesetzbuch zu evaluieren und die Entwicklung der IH als Maßstab für die benötigte personelle Unterstützung durch kommunales, nicht-lehrendes Personal an den inklusiv arbeitenden Schulen heranzuziehen. Überprüft wird dann, ob sich die Aufwendungen für IH an Schulen des GL im Vergleich zu den Aufwendungen für IH an FS überproportional entwickelt haben. Die im Jahr 2013 gemeinsam mit dem MSB und den KSV abgestimmte Methode zur Berechnung der ab 2014/15 anfallenden Ausgaben ist auch in diesem Evaluationszyklus zur Anwendung gekommen. Darüber hinaus wird, der Kritik des LRH folgend, ein neuer methodischer Ansatz zur Berechnung dieser Ausgaben in Abschnitt 6.1.2 vorgestellt, welcher ebenfalls auf einem etwaigen Zusammenhang zwischen kommunalen Aufwendungen für Eingliederungshilfe und Aufwendungen für nicht-lehrendes, kommunales Personal an GL-Schulen beruht.

Das Gesetz und die zwischen dem MSB und den KSV abgestimmte Methodik schließen einen Zusammenhang zwischen IH und nicht-lehrendem Personal an Schulen des GL

nicht aus. Bereits in der Vergangenheit ist diese empirisch nicht nachgewiesene Annahme durch die Gutachter\*innen kritisch diskutiert und zuletzt auch durch den LRH in Zweifel gezogen worden. Daher wird im aktuellen Evaluationszyklus erneut der Versuch unternommen, den Aufwuchs an nicht-lehrendem Personal für die schulische Inklusion direkt für die Berufsgruppen zu erheben, die oftmals mit Aufgaben der systemischen Unterstützung des GL betraut sind. Dies soll rückwirkend ab dem 16.10.2013 untersucht werden. Da dies bereits im vierten Evaluationszyklus im Rahmen einer Online-Fragebogenerhebung abgefragt wurde, bestand die Hoffnung, dass sich die Rücklaufquote bzw. Datenlage verbessert haben könnte.

Die vom Land gewährte jährliche Inklusionspauschale wird gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 InklFöG jeweils hälftig auf die Kreise und kreisfreien Städte einerseits und die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt andererseits aufgeteilt. In diesem Evaluationszyklus wurde in Absprache mit dem MSB und den KSV erstmalig auch die Aufteilung der Leistungen nach § 2 Abs. 4 InklFöG gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 InklFöG evaluiert.

### **3.2 Untersuchungszeiträume**

Die Inklusionspauschale wird laut InklFöG für das jeweils betrachtete Schuljahr überprüft (2014/15, 2015/16, 2016/17, 2018/19, 2021/22). Seit dem vierten Evaluationszyklus werden hier zwei Ansätze verfolgt: Zum einen wird das bereits in den vergangenen Evaluationszyklen durchgeführte Vorgehen (entsprechend § 2 Abs. 6 InklFöG) umgesetzt. Zum anderen wird mithilfe einer Abfrage bei Schulträgern und Schulleitungen (siehe Abschnitt 4.2) rückwirkend zum Schuljahr 2013/14 untersucht, wie sich der Bedarf an nicht-lehrendem Personal an den Schulen des GL entwickelt hat. Die Erhebungszeiträume (bzw. Stichtage für die Erhebung) sind der nachfolgenden Tabelle 2 zu entnehmen.

**Tabelle 2: Untersuchungszeiträume und Berichtszeitpunkte der Evaluation**

Evaluationszyklus für das 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
2018/19	Schuljahr 2018/19 und Schuljahre 2012/13 bis 2018/19	16.10.2013-31.12.2020 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2019/20)	01.08.2021 <sup>1)</sup>
2021/22	Schuljahr 2021/22 und Schuljahre 2013/14 bis 2021/22	-	Zwischenbericht November 2023; Abschlussbericht Juli 2024

*Hinweis: 1) Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde der Erhebungszeitraum um ein Jahr verschoben.*

## **4 Erhebungsmethoden, Durchführung und Datengrundlage**

Zur Evaluation der Inklusionspauschale wurde im fünften Evaluationszyklus erneut eine Vollerhebung angestrebt, um eine Abschätzung der Kosten für nicht-lehrendes Personal an Schulen des GL rückwirkend ab dem 16.10.2013 zu ermöglichen. Durch die Vollerhebungen soll der Kritik entgegengewirkt werden, dass Hochrechnungen auf Basis von Beispielkommunen zu nicht verlässlichen Abschätzungen der entstandenen Kosten führen. Neben dem gesetzlich festgelegten Verfahren zur Evaluation der Inklusionspauschale, welche die Befragung der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe betrifft, wurde im fünften Zyklus erneut auf die Online-Befragung der Schulleitungen sowie der Schulträger zurückgegriffen. Daneben wurden auch Kreise zur Teilnahme an der Online-Befragung aufgefordert, die nicht Träger öffentlicher Schulen sind. Diese Kreise sollten lediglich Fragen zur Verteilung der Korb II-Mittel an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Träger von Schulen des GL sind, beantworten. Für die Evaluation der Inklusionspauschale wurden im fünften Evaluationszyklus also erneut zwei methodische Ansätze verfolgt. Im Folgenden werden die Erhebungsmethoden und das Vorgehen bei der Durchführung kurz beschrieben.

### **4.1 Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 und Absatz 4 InkIFöG**

Wie bereits im ersten, dritten und vierten Evaluationszyklus wurden Daten zur Inanspruchnahme von IH bei allen Trägern der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe abgefragt.

Erstmals Gegenstand der Evaluation ist auch die Aufteilung der Leistungen nach § 2 Abs. 4 InkIFöG auf die Gebietskörperschaften. Nach Abs. 4 werden die Leistungen aus der Inklusionspauschale jeweils hälftig den Kreisen und kreisfreien Städten einerseits und den Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt andererseits zugewiesen, wobei sich die Höhe der Zuweisung an der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren orientiert. Im fünften Evaluationszyklus sollte nun auch untersucht werden, wie die den Kreisen zugewiesenen Mittel auf die kreisangehörigen Gemeinden als Träger von Schulen des GL verteilt werden.

#### **4.1.1 Durchführung der Evaluation nach § 2 Absatz 6 InkIFöG**

Für den aktuellen, fünften, Berichtszeitraum wurden mithilfe einer Excel-Vorlage im Juni und Juli 2023 erneut Daten bei allen 239 Trägern der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe, d.h. den Jugend- und Sozialämtern erhoben: Die Zahl der Schüler\*innen mit genehmigter IH an AS und an FS für das Schuljahr 2021/22 und die Ausgaben pro IH. In diesem Evaluationszyklus wurden auch Angaben zur Anzahl der gewährten Stunden an IH abgefragt. Auch wurden differenzierte Informationen zum SPU des IH-Falls abgefragt. Letztere Angaben waren in den vorangegangenen Evaluationszyklen optional, da die Erhebung dieser Informationen z. T. mit einem

erheblichen Aufwand für die Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe verbunden ist. Die Angaben für das Schuljahr 2021/22 sollten erneut mit den Angaben aus dem Schuljahr 2013/14 verglichen werden, um den etwaigen Kostenaufwuchs beurteilen zu können.

Die Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe hatten zunächst knapp acht Wochen Zeit, die Excel-Maske mit den benötigten Informationen zu füllen. Der Erhebungszeitraum wurde dann einmal verlängert, sodass die Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe bis spätestens Mitte August 2023 die Informationen an die Gutachterinnen liefern konnten. Zur Kommunikationszwecken stand ein E-Mail-Postfach zur Verfügung, an das etwaige Rückfragen gerichtet werden konnten.

#### **4.1.2 Durchführung der Evaluation nach § 2 Absatz 4 InkIFöG gemäß § 2 Absatz 6 Satz 2 InkIFöG**

Die Informationen zur Verteilung der Korb II-Mittel wurden bei den Kreisen und kreisangehörigen Kommunen im Rahmen der Online-Befragung (Details zur Durchführung siehe Abschnitt 4.2 und 4.3) erhoben. Die Kreise sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden wurden gefragt, ob sie Mittel aus der Inklusionspauschale weiterleiten oder empfangen haben. Zusätzlich wurde auch nach der Verwendung der Mittel gefragt, um zu erfahren, ob aus der Inklusionspauschale ggf. Maßnahmen finanziert werden, die den Schulen oder Schulträgern von Schulen des GL direkt oder indirekt zugutekommen, ohne dass sie Mittel aus der Inklusionspauschale direkt erhalten.

#### **4.2 Evaluation der Inklusionspauschale: Online-Fragebogen**

Da die in Abschnitt 4.1 beschriebene Methode einen empirisch nicht belegten Zusammenhang zwischen IH und dem nicht-lehrenden Personal an Schulen des GL zugrunde legt, wurde im fünften Evaluationszyklus zum zweiten Mal durch eine Online-Befragung das nicht-lehrende Personal für die schulische Inklusion erhoben, das Aufgaben systemischer Unterstützung der Schulen des GL wahrnimmt und aus Mitteln der Inklusionspauschale finanziert werden kann. Hierfür wurden erneut, rückwirkend für die Jahre 2013/14, 2021/22 sowie 2022/23, die entsprechenden Stellenanteile bei den Schulleitungen und Schulträgern erhoben. Abgefragt wurden jeweils Angaben zu den Vollzeitäquivalenten (VZÄ)<sup>2</sup> der einzelnen Professionen an der Schule. Die Angaben sollten mindestens für die Jahre 2013/14 und 2021/22 gemacht werden, damit sich der Aufwuchs seit Inkrafttreten des Inklusionsfördergesetzes ermitteln lässt. Zusätzlich zu den Angaben der Schulleitungen und Schulträger wurden erneut Daten aus den Haushaltsplänen des MSB für die entsprechenden Jahre herangezogen, um zu ermitteln, wie

---

<sup>2</sup> Ein Vollzeitäquivalent ist definiert als die Anzahl der Arbeitsstunden pro Woche, geteilt durch die für die Berufsgruppe regulär vorgesehene Arbeitszeit bei Vollzeiterwerbstätigkeit. Arbeitet jemand also 20 Stunden bei 40 Stunden regulärer Arbeitszeit pro Woche, entspricht dies einem Vollzeitäquivalent von 0,5.

hoch der Stellenrahmen des vom Land finanzierten nicht-lehrenden Personals in den jeweiligen Jahren war. Trotz der Hinweise der Gutachter\*innen aus dem vierten Bericht (vgl. Schneider et al. 2021), konnte nicht auf eine verlässliche Datenbasis zur personellen Ausstattung der Schulen mit nicht-lehrendem Personal beim MSB oder den Schulträgern zurückgegriffen werden.

Im Fragebogen wurde die Abfrage nach dem nicht-lehrenden Personal für die schulische Inklusion schließlich so umgesetzt, dass pro Schuljahr entweder die Summe der VZÄ oder die Gesamtkosten für verschiedene Berufsgruppen abgefragt wurden: Sozialpädagogik, Sozialarbeit, Schulpsychologie, Erzieher\*innen, Stellenanteile in multiprofessionellen Teams und Integrationshilfe differenziert nach fallunabhängigen, infrastrukturellen Poolmodellen nach § 2 Abs. 2 InkIFöG und fallabhängigen Poolmodellen als gemeinsame Leistungserbringung nach § 112 Abs. 4 S. 1 SGB IX, sowie Pflegepersonal und ‚Andere‘. Explizit nicht erfragt wurde Einzelfallhilfe nach § 35a SGB VIII oder § 112 SGB IX, da dies bereits im ersten Teil des aktuellen Evaluationszyklus bei den Trägern der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe erhoben wurde. Außerdem wurden Stellenanteile für Sekretariate und Hausmeister\*innen erhoben. Dies diente der Validierung der Angaben, um einschätzen zu können, ob tatsächlich VZÄ angegeben wurden. Die Schulleitungen wurden zudem ausdrücklich gebeten, alle Stellen unabhängig vom Kostenträger (Land oder Kommune), sowie auch die Stellen des Offenen Ganztags anzugeben.

Anders als im vierten Evaluationszyklus wurden die Befragten dieses Mal gebeten einzuschätzen, wie hoch der Anteil an den VZÄ (oder den Gesamtkosten) ist, der auf inklusionsbezogene Aufgaben entfällt.

In Anlehnung an den Fragebogen aus dem vierten Berichtszeitraum wurde in inhaltlicher Abstimmung mit den KSV und dem MSB ein neuer Online-Fragebogen entwickelt. Eine wesentliche Änderung bestand darin, dass der Fragebogen im Umfang deutlich reduziert werden konnte, da der Belastungsausgleich nicht Bestandteil des aktuellen Erhebungszeitraums war. Fragen zur Aufteilung der Leistungen entsprechend Abschnitt 4.1.2 wurden im Fragebogen für die Kreise und Schulträger ergänzt. Beispielfragen aus dem Online-Fragebogen befinden sich im Anhang des Berichts, um zu illustrieren, wie die Fragen formuliert und aufgebaut waren. Technische Hinweise, die für das korrekte Ausfüllen des Online-Fragebogens erforderlich waren, werden dort nicht dargestellt.

### **4.3 Durchführung der Online-Befragung**

Wie bereits beschrieben, wurde für den fünften Evaluationszyklus in Abstimmung mit den KSV und dem MSB ein Online-Fragebogen entwickelt, mit dessen Hilfe u. a. die Entwicklung der Stellenanteile im Bereich des nicht-lehrenden Personals erfasst und der Mittelfluss der Inklusionspauschale evaluiert werden sollte. Nach Abstimmung des Fragenkatalogs wurden die

Befragungen für die Schulleitungen und die Kommunen als Online-Fragebogen mit dem Programm *LimeSurvey* erstellt. In Kooperation mit dem MSB und den KSV wurden Anfang September 2023 alle Schulleitungen der öffentlichen Grundschulen und der öffentlichen allgemeinen Schulen mit Sekundarstufe I per E-Mail angeschrieben und um die Teilnahme an der Fragebogenerhebung gebeten. Die Befragung der Kommunen wurde Mitte September 2023 gestartet. Dies umfasste insgesamt 4.138 Schulen und 400 Schulträger (darunter 4 Kreise) und 27 Kreise, die keine Schulträger von öffentlichen allgemeinen Schulen sind. Die Schulträger wurden von den KSV informiert und angeschrieben. Die Korrespondenz mit den Kreisen übernahm das Team der Gutachterinnen. Die Schulleitungen wurden vom MSB im Namen der Gutachterinnen direkt angeschrieben, da das MSB Zugang zu einem dienstlichen E-Mail-Postfach der Schulen hat und so sichergestellt werden konnte, dass diese erreicht werden. Jede Schulleitung und jeder Schulträger bzw. Kreis erhielten einen Link zum Fragebogen und einen individuellen Zugangscode. Der Zugangscode ermöglichte die Speicherung des aktuellen Bearbeitungsstands des Fragebogens, sodass zu einem späteren Zeitpunkt mit der Bearbeitung fortgefahren werden konnte. Für Rückfragen stand ein E-Mail-Postfach zur Verfügung, welches vom Team der Gutachterinnen betreut wurde.

Für die Beantwortung des Fragebogens hatten beide Gruppen rund 4 Wochen Zeit. Während der laufenden Erhebung wurden die Teilnahmeberechtigten wiederholt per E-Mail an die Teilnahme erinnert. Auch wurde der Erhebungszeitraum für die Schulträger und Kreise um 14 Tage verlängert. Die Gutachterinnen standen fortlaufend für Fragen zur Verfügung. Auf der Homepage des WIB wurde zudem ein FAQ-Blatt mit Antworten auf häufig gestellte Fragen veröffentlicht.

## **4.4 Datengrundlage der Evaluationsergebnisse**

Im Folgenden werden die Datengrundlagen beschrieben, die zur Abschätzung der kommunalen Kosten für nicht-lehrendes Personal an Schulen des GL erhoben bzw. verwendet wurden.

### **4.4.1 Inklusionspauschale: Evaluation nach § 2 Absatz 6 InkIFöG**

Im fünften Evaluationszyklus haben sich lediglich 48% aller Jugend- und 77% aller Sozialämter an der Abfrage der IH-Fälle und Kosten beteiligt (vgl. Tabelle 3). Obwohl die Ämter auf die regelmäßig anstehenden Evaluationen seit vielen Jahren vorbereitet sind, hat sich der Rücklauf in diesem Berichtszeitraum deutlich reduziert. Darüber hinaus sind unter den teilnehmenden Ämtern nur noch 96 (von 239, ca. 40%), für die sowohl zum Schuljahr 2013/14 als auch zum Schuljahr 2021/22 Angaben vorliegen. Unter diesen 96 Ämtern sind Kreisjugend- und Kreissozialämter sehr stark vertreten, wohingegen sich Jugendämter kreisangehöriger Kommunen kaum beteiligt haben (von insgesamt 137 haben nur 26 Angaben für 2013/14 und

2021/22 gemacht). Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass die Angaben der 96 Ämter nicht mehr, wie in der Vergangenheit, repräsentativ für alle Ämter in NRW sein können.

*Tabelle 3: Rücklauf der Befragung zur IH bei den Jugend- und Sozialämtern*

	Jugendämter	Sozialämter	Summe
Teilnahmeberechtigt	186	53	239
Rücklauf absolut	90	41	131
Rücklauf in Prozent	48,4	77,4	54,8

*Hinweis: Für insgesamt 96 von 239 Ämtern liegen Informationen sowohl für das Schuljahr 2013/14 als auch 2021/22 vor; IH = Integrationshilfe*

Bei der Untersuchung der Inklusionspauschale nach dem bisherigen Verfahren wird die Differenz in den seit 2013/14 gestiegenen Ausgaben für IH für Schüler\*innen an AS im Vergleich zu den gestiegenen Ausgaben für Schüler\*innen an FS als ‚Zunahme durch Inklusion‘ verstanden. Zur Untersuchung der Entwicklung der Anzahl der IH-Fälle sowie der dazugehörigen Ausgaben wurden in den vergangenen Zyklen nur die Antworten derjenigen Ämter ausgewertet, für die in beiden Schuljahren Daten vorlagen. Im Rahmen der Befragung für das Schuljahr 2013/14 wurden von 151 Ämtern verwertbare Daten geliefert. In der Befragung für das Schuljahr 2021/22 wurde ein Rücklauf von 131 Ämtern realisiert. Für beide Schuljahre (2013/14 und 2021/22) liegen aber, wie oben bereits beschrieben, nur noch von insgesamt 96 Jugend- und Sozialämtern Daten vor. Nur diese 96 können somit nach dem bisherigen Verfahren zur Ermittlung der Ausgaben berücksichtigt werden.

Da der Anteil der Ämter, auf deren Basis die Hochrechnung für NRW erfolgen würde, im aktuellen Evaluationszyklus nur noch bei 40% (96 von 239) liegt und innerhalb dieser 96 Ämter jene kreisangehöriger Kommunen zudem deutlich unterrepräsentiert sind, ist in einem ersten Schritt zu prüfen, inwieweit die beobachteten 96 bzw. 131 Ämter repräsentativ für alle Ämter in NRW sind. Hierfür wurde zunächst untersucht, ob sich die Ämter, die in den Jahren 2013/14 oder 2021/22 Daten geliefert haben, hinsichtlich der durchschnittlichen Fallzahlen unterscheiden (vgl. Tabelle 4).

*Tabelle 4: Durchschnittliche Fallzahl der beobachteten Ämter insgesamt*

	Ämter, die 2013/14 geliefert haben	Ämter, die 2021/22 geliefert haben	Ämter, die 2013/14 aber nicht 2021/22 geliefert haben	Ämter, die 2021/22 aber nicht 2013/14 geliefert haben	Ämter, die 2013/14 und 2021/22 geliefert haben
2013/14	55,64		34,05		68,00
2021/22		147,95		105,95	163,26
Anzahl Ämter	151	131	55	35	96

Es zeigt sich, dass die 96 Ämter, die in beiden Jahren Daten zur IH geliefert haben, sowohl für 2013/14 als auch für 2021/22 deutlich höhere Fallzahlen aufweisen (im Durchschnitt 68 Fälle

für 2013/14 bzw. 163 Fälle für 2021/22) als die Ämter, die jeweils in den einzelnen Jahren Daten geliefert haben (56 Fälle für 2013/14 bzw. 148 Fälle für 2021/22). Darüber hinaus weisen Ämter, die 2013/14 aber nicht mehr 2021/22 Informationen geliefert haben, sogar noch geringere durchschnittliche Fallzahlen auf (34 Fälle für 2013/14) als alle 151 Ämter in 2013/14 (56 Fälle). **Daraus lässt sich schließen, dass die Ämter, die sowohl für 2013/14 als auch 2021/22 Fälle gemeldet haben, nicht repräsentativ für alle Ämter sind.** Diese 96 Ämter weisen überdurchschnittlich hohe Fallzahlen aus.

In Folge dessen kann die Hochrechnung auf alle 239 Ämter nicht anhand der **Zahl der Ämter** erfolgen, die in 2021/22 und nicht in 2013/14 Fallzahlen und Kosten für die IH gemeldet haben (bisheriges Verfahren, vgl. auch Schneider et al. 2023 und vergangene Evaluationsberichte), sondern muss die **Zahl der Integrationshilfefälle** der Ämter berücksichtigen. Entsprechend muss das Verfahren zur Hochrechnung auf ganz NRW angepasst werden (vgl. dazu Abschnitt 5.1).

#### **4.4.2 Inklusionspauschale: Online-Fragebogen**

Im Rahmen des Online-Fragebogens wurden sowohl die Gebietskörperschaften (Schulträger und Kreise), als auch die Schulleitungen nach den Stellenanteilen des nicht-lehrenden Personals an den Schulen des GL in VZÄ gefragt (vgl. dazu Abschnitt 4.2). Um die vom Land finanzierten Stellen in den Berechnungen berücksichtigen zu können, wurde das MSB um weitere Informationen gebeten. Wie sich zeigte, konnte weder die amtliche Schulstatistik noch das SchIPS des MSB geeignete Informationen hierzu liefern, weshalb Informationen aus den Haushaltsplänen 2012 bis 2021 des MSB genutzt wurden. Diese geben das gesamte Volumen des für die Bezirksregierungen zur Verfügung gestellten Stellenrahmens für nicht-lehrendes Personal an Schulen in NRW an. Informationen zum Abruf der Stellen oder eine Aufteilung der Stellen auf Kommunen oder Schulen sind mit diesen Angaben nicht möglich. Dem MSB liegen hierzu keine Informationen vor.

Die Datengrundlage erwies sich insgesamt also als schwierig und es wäre für künftige Evaluationen wünschenswert, wenn sowohl die Kommunen als auch das Land einzelschulische Angaben zu Umfang und Finanzierung nicht-lehrenden Personals im Zeitverlauf machen könnten.

#### ***Rücklauf der Befragung der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden***

Insgesamt wurden 427 Kreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden zur Teilnahme am Online-Fragebogen aufgefordert. Davon haben 209 (49%) den Fragebogen **zumindest teilweise bearbeitet** (siehe Tabelle 5), jedoch nicht immer abgeschlossen. Nur rund 36% haben den Fragebogen abgeschlossen, gleichwohl hat auch hier ein Großteil der

Befragten nicht alle Fragen beantwortet bzw. keine Angaben zu VZÄ oder Kosten gemacht. Der Rücklauf und der Umfang der verwertbaren Rückmeldungen bleiben somit deutlich hinter den Erwartungen zurück.

*Tabelle 5: Rücklauf der Online-Befragung der Kreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden*

Gebietskörperschaft	ange- schrieben	teilgenom- men*	Rücklauf- quote
Kreise und Schulträger insgesamt	427	209	49,0%
...davon Schulträger mit Schulen im GL	397	190	47,9%
...davon kreisfreie oder kreisangehörige Stadt/Gemeinde	395	190	48,1%
Kreis, kein Schulträger	27	19	70,4%
Kreis, Schulträger	4	0	0%
...davon mit Schulen im GL	2	0	0%
Schulträger, kreisfreie Stadt	22	16	72,7%
Schulträger, Gemeinde/Stadt mit eigenem Jugendamt	137	61	44,5%
Schulträger, Gemeinde/Stadt ohne eigenes Jugendamt	237	113	47,7%
...davon mit Schulen im GL	236	113	47,9%

*Hinweis: GL = Gemeinsames Lernen; gibt an, ob die Zahl der Schulen, die lt. Schulstatistik des Jahres 2021/22 Schulen des GL sind, > 0 ist; \*mit der Bearbeitung des Fragebogens wurde zumindest begonnen.*

Anhand der Daten der amtlichen Schulstatistik sowie amtlicher regionaler Daten wurde geprüft, ob der Rücklauf repräsentativ ist. Dies könnte dann nicht der Fall sein, wenn bspw. häufiger Schulträger an der Befragung teilnehmen, deren Gebiet besonders viele oder besonders wenige Schüler\*innen (mit SPU) umfasst. Mit Blick auf eine Hochrechnung der Ausgaben bzw. Stellenanteile ist dann die Berücksichtigung eines entsprechenden Gewichtungsfaktors nötig.

Bei der Prüfung der Repräsentativität der Stichprobe wurde insbesondere auf den durchschnittlichen Anteil der Schüler\*innen mit SPU geschaut. Zudem wurden regionale Kennzahlen wie die Zahl der Einwohner\*innen, der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die kommunale Haushaltslage oder die Arbeitslosenquote berücksichtigt.

Die 19 Kreise, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, sind im Vergleich zu den 12 nicht-teilnehmenden Kreisen signifikant größer mit Blick auf die Zahl der Schüler\*innen insgesamt. Zudem weisen sie auch überdurchschnittlich mehr kreisangehörige Städte und Gemeinden auf, die selbst Träger von Schulen des GL sind ( $p < 0,05$ ). Auch die Zahl der Schüler\*innen mit Migrationshintergrund sowie die Zahl der Schüler\*innen mit SPU ist größer ( $p < 0,10$ ). In den regionalen Kennzahlen unterscheiden sich die Kreise nicht signifikant voneinander. Betrachtet man nur die 19 teilnehmenden Kreise und differenziert danach, ob der Fragebogen abgeschlossen wurde oder nicht, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede, d.h. die 13 Kreise, die den Fragebogen abgeschickt haben und die 6, die ihn im Verlauf abgebrochen haben, sind vergleichbar. Bezogen auf die 396 kreisfreien oder kreisangehörigen Schulträger zeigen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den 190 teilnehmenden und 206

nicht-teilnehmenden Kommunen. Lediglich die Anzahl der Schulen im GL ist unter den teilnehmenden Schulträgern höher (8,09 im Durchschnitt im Vergleich zu 5,95,  $p < 0,10$ ). Betrachtet man nur die 190 Schulträger und differenziert danach, ob der Fragebogen abgeschlossen wurde oder nicht, zeigen sich in zwei Variablen signifikante Unterschiede. Die Zahl der Schüler\*innen mit SPU im Bereich Hören und Kommunikation und Sehen ist unter den Schulträgern, die den Fragebogen abgeschickt haben (139 von 190), minimal höher ( $p < 0,10$ ).

Inwieweit die Qualität der vorhandenen Daten ausreicht, um diese zur Hochrechnung der Angaben bzw. Ausgaben zu nutzen, wird nachfolgend untersucht und beschrieben.

### **Rücklauf der Schulleitungsbefragung**

Insgesamt waren 4.138 Schulleitungen in NRW zur Teilnahme am Online-Fragebogen eingeladen. Davon haben 2.317 Schulleitungen (56%) den Fragebogen mindestens teilweise bearbeitet und abgesendet (vgl. Tabelle 6). Von insgesamt 4.138 Schulleitungen haben somit 1.821 (44%) den Fragebogen nicht beantwortet, wobei von diesen wiederum 368 den Fragebogen zumindest begonnen, aber nicht abgeschlossen und abgeschickt haben.

*Tabelle 6: Rücklauf der Online-Befragung der Schulleitungen*

	ange- schrieben	teilgenom- men	Rücklauf- quote
Schulen insgesamt	4.138	2.317	56,0%
...davon Grundschulen	2.716	1.524	56,1%
...davon Hauptschulen	159	95	59,8%
...davon Realschulen	319	177	55,5%
...davon PRIMUS-Schulen	5	3	60,0%
...davon Sekundarschulen	104	53	51,0%
...davon Gesamtschulen	324	189	58,3%
...davon Gemeinschaftsschulen	1	0	0,0%
...davon Gymnasien	510	276	54,1%

*Hinweis: Basierend auf Schulstatistik des Jahres 2021/22; Anders als in Tabelle 5 sind unter den teilnehmenden Schulen nur solche erfasst, die den Fragebogen auch abgeschlossen und abgesendet haben.*

Anhand der Daten der amtlichen Schulstatistik wurde geprüft, ob der Rücklauf repräsentativ ist. Dies könnte dann nicht der Fall sein, wenn bspw. häufiger Schulen an der Befragung teilnehmen, die besonders viele oder besonders wenige Schüler\*innen insgesamt bzw. mit SPU unterrichten.

Für die Angaben der Schulleitungen zeigt sich, dass die durchschnittliche Zahl der Schüler\*innen mit SPU an den Schulen, die an der Befragung teilgenommen haben, etwas höher ist als an den Schulen, deren Schulleitungen keinen Fragebogen ausgefüllt haben (16,2 vs. 14,3,  $p < 0,01$ ). Zudem ist festzustellen, dass der durchschnittliche Anteil der Schüler\*innen mit SPU an den Schulen, die an der Befragung teilgenommen haben, etwas höher ist als an

den Schulen, die nicht teilgenommen haben (3,9% vs. 3,4%,  $p < 0,01$ ). Mit Blick auf die Gesamtzahl der Schüler\*innen pro Schule zeigt sich kein Unterschied zwischen Schulen, die teilgenommen und jenen, die nicht teilgenommen haben.

Die Schulleitungsangaben sind im Vergleich zu den Angaben der Schulträger insgesamt als geeigneter einzuschätzen um die Stellenanteile des nicht-lehrenden Personals auf ganz NRW hochzurechnen. Eine Gewichtung der Daten wird für die Hochrechnung der Schulleitungsangaben vorgenommen, um eine möglichst valide Hochrechnung zu gewährleisten. Dazu werden die Antworten mit der Teilnahmewahrscheinlichkeit gewichtet, die auf Basis der o. g. Variablen berechnet wurde.

### ***Datenaufbereitung und Validität der Befragung der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden***

Die Angaben der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden zum nicht-lehrenden Personal mussten im Rahmen der Plausibilitätsprüfung nur geringfügig korrigiert werden. Werte, die nicht zu plausibilisieren waren, wurden auf *keine Angabe* gesetzt. Als problematisch erweist sich hingegen der Umstand, dass die meisten Schulträger bzw. Kreise viele Fragen nicht beantwortet bzw. keine Angaben gemacht haben oder machen konnten (z.B., da der Fragebogen vorher abgebrochen wurde). Dies erschwert eine Ermittlung der Höhe der aufgewendeten Mittel.

Von den 190 Schulträgern, die bei der Befragung mitgemacht haben, haben 99 keine Angaben dazu gemacht, ob sie nicht-lehrendes Personal an einzelnen Schulen des GL aus der Inklusionspauschale mitfinanziert haben. 66 haben diese Frage mit *Nein* beantwortet und nur 25 mit *Ja*. Von diesen 25 haben nur 18 weitere Angaben, z.B. zur Höhe der Mittel oder der VZÄ, gemacht. Von diesen 18 haben mindestens sechs die Frage zur Höhe der Aufwendungen nicht korrekt beantwortet. So geben sie z.B. an, Mittel aus der Inklusionspauschale in einer Höhe aufgewendet zu haben, die deutlich über dem Betrag liegt, den die Kommune aus Korb II tatsächlich erhalten hat. Dies soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden: Eine Kommune, die im Jahr 2021 zwischen 70.000 und 80.000 Euro aus Korb II erhalten hat, gibt an, 300.000 Euro aus der Inklusionspauschale für Maßnahmen an einzelnen Schulstandorten aufgewendet zu haben.

Schließlich verbleiben lediglich 12 bzw. 78 (inkl. der 66 Nein-Angaben) von 190 Angaben, die für eine Hochrechnung verwendet werden könnten. Eine Datenbasis mit einem Anteil plausibler Angaben von rund 6% bzw. 41%, wenn alle Nein-Angaben als plausibel eingestuft würden, ist zu gering und zu selektiv, um belastbare Hochrechnungen für alle Schulträger durchführen zu können.

Ähnlich steht es um das Antwortverhalten in Bezug auf übergreifende Maßnahmen, die aus der Inklusionspauschale mitfinanziert wurden. Von 190 Befragten haben erneut 99 keine

Angaben gemacht. 50 haben die Frage mit *Ja* beantwortet und nur 39 davon haben weitere Angaben zur Höhe der Aufwendungen oder zu den VZÄ gemacht. Davon sind erneut mindestens 10 Angaben gesichert unplausibel.

Auch bezogen auf die Fragen nach den Personalkosten insgesamt und die Höhe der aufgewendeten eigenen kommunalen Mittel lassen sich keine belastbaren Hochrechnungen durchführen. Bei den Personalkosten liegen für 133 von 190 Befragten keine Angaben vor und bei den Aufwendungen aus kommunalen Mitteln haben 28 keine Angaben gemacht. Insgesamt 133 Kommunen geben an, keine Maßnahmen ausschließlich aus eigenen kommunalen Mitteln finanziert zu haben.

### ***Datenaufbereitung und Validität der Befragung der Schulleitungen***

Die Aufbereitung der Daten der Schulleitungen erforderte umfangreiche Korrekturen, da teilweise Inkonsistenzen in den Angaben festzustellen waren. Wie auch bei den Daten der Schulträger/Kreise sind z.B. negative Werte und Werte, die nicht zu plausibilisieren waren, auf *keine Angabe* gesetzt worden. Darüber hinaus wurden wiederholt Stunden oder Prozentwerte anstatt der abgefragten VZÄ angegeben. Sofern Inkonsistenzen zwischen Stunden, Prozentwerten und VZÄ innerhalb einer Schule aufgetreten sind, sind diese auf *keine Angabe* korrigiert worden. Alle offensichtlichen Prozentangaben (z.B. 100; 90; 80, 75) und Stundenangaben (z.B. 39,5; 19,75) wurden in VZÄ umgerechnet und ersetzt.

Es gab auch Fälle, in denen die Vollzeitäquivalente (VZÄ) für nicht-lehrendes Personal insgesamt geringer waren als die entsprechenden Stellenanteile für inklusionsbezogene Aufgaben. Diese Abweichungen wurden ebenfalls korrigiert. Wenn die VZÄ für Inklusion größer waren als die Gesamt-VZÄ, wurde die Gesamtzahl angepasst, um sicherzustellen, dass sie der Summe aller Stellen und den Stellen mit ausschließlichem Inklusionsanteil entsprach (sofern die Daten verfügbar waren).

Bei der Gesamtberechnung der VZÄ im Bereich der Schulassistenz sollten sowohl die fallabhängigen als auch die fallunabhängigen Modelle der Schulassistenz berücksichtigt werden. Hier gab es teilweise Unstimmigkeiten bei den Summen, die daher überprüft und korrigiert wurden. Zum Beispiel wurde die Summe der VZÄ im Bereich der Schulassistenz von 0 auf 10 korrigiert, wenn 10 fallabhängige Stellen aber keine fallunabhängigen Stellen angegeben wurden. Wenn sowohl fallabhängige als auch fallunabhängige Stellen nicht angegeben waren und die Gesamtsumme mit 0,99 angegeben wurde, wurde der Wert auf *nicht vorhanden (=0)* gesetzt. Sofern die VZÄ für das Sekretariat und Hausmeister\*innen plausibel angegeben wurden, die Angaben für anderes Personal jedoch fehlten, wurden diese Angaben als *nicht vorhanden (=0)* gewertet.

### ***Kostenansätze für nicht-lehrendes Personal***

Die Kostenansätze für das nicht-lehrende Personal orientieren sich an den Haushaltsplänen des MSB für die Jahre 2013 bis 2021. Hier wurde für nicht-lehrendes Personal, unabhängig davon, ob es sich z.B. um Mitarbeiter\*innen der Sozialpädagogik, Sozialarbeiter\*innen oder Erzieher\*innen handelt, entsprechend des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst der Länder die Entgeltgruppe E 10 angesetzt. Das MSB legte in den Planungen für die Neuausrichtung der Inklusion bis einschließlich 2018/19 60.000 Euro pro Jahr und Stelle (= 1 VZÄ) zugrunde. Für das Haushaltsjahr 2021 wurden 66.856 Euro pro Jahr und Stelle (= 1 VZÄ) kalkuliert. Die Beträge wurden genutzt, um anhand der in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Stellen das vom Land zur Verfügung gestellte Budget zu ermitteln.

## 5 Ergebnisse der Evaluation

### 5.1 Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InkIFöG

Um die Fallzahlen und die Kosten für die IH auf alle 239 Jugend- und Sozialämter (d.h. alle Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe) in NRW hochzurechnen (vgl. zur Notwendigkeit der Anpassung Abschnitt 4.4.1), wurde zunächst überprüft, ob die Fallzahlen mit verfügbaren Daten, wie bspw. der Einwohnerzahl oder Zahlen der Kinder- und Jugendhilfestatistik (KJH), korreliert sind. Die KJH umfasst die amtlich gemeldeten Fallzahlen im Bereich des § 35a SGB VIII (erzieherische Hilfen bzw. Beratungen) differenziert nach verschiedenen Altersgruppen und Jugendamtsbezirken. Diese Daten eignen sich in besonderer Weise für Zusammenhangsanalysen, auch wenn die Informationen nicht trennscharf zu anderen Maßnahmen sind, die ebenfalls auf dieser gesetzlichen Grundlage gewährt werden.

Es zeigt sich, dass die Korrelation zwischen den gemeldeten Fällen aller 90 Jugendämter, die in diesem Evaluationszyklus teilgenommen haben, und der Anzahl der Fälle nach § 35a SGB VIII laut KJH bei  $r = 0.92$  liegt, also sehr hoch ist. Vergleichbare Daten, insbesondere differenziert nach Alter, ließen sich für § 112 SGB IX nicht beschaffen.<sup>3</sup> Daher ist eine Hochrechnung basierend auf den KJH-Fällen unvollständig. In weiteren Analysen zeigt sich jedoch, dass die durch die 131 Jugend- und Sozialämter gemeldeten Fallzahlen zur IH und die Zahl der Einwohner\*innen im Alter von 6 bis unter 16 Jahren ebenfalls stark positiv miteinander korrelieren,  $r = 0.85$ . Daher ist die Zahl der Einwohner\*innen im Alter von 6 bis unter 16 Jahren geeignet, um die Fallzahlen und somit auch die Kosten für alle Ämter hochzurechnen.

Im Folgenden wird das Vorgehen zur Berechnung der Fallzahlen für alle Jugend- und Sozialämter in NRW genauer beschrieben, bevor im darauffolgenden Abschnitt die Kosten beziffert werden.

#### 5.1.1 Berechnungsschritte am Beispiel von Erhebungszeitraum 2013/14 und den AS

- Für jedes Amt, das für 2013/14 Daten zu der IH an das WIB gemeldet hat, wird der Anteil der gemeldeten Fälle an AS ins Verhältnis zur Zahl der Einwohner\*innen im Alter von 6 bis unter 16 Jahren des Jahres 2013 gesetzt, die diesem Amtsbezirk zuzuordnen ist.
- Aus diesen Anteilen wird ein gruppenspezifischer Mittelwert berechnet, wobei folgende Gruppen gebildet werden: Kreisjugendämter, Jugendämter kreisfreier Städte, Jugendämter kreisangehöriger Städte, Kreissozialämter, Sozialämter kreisfreier Städte. Für jede der

---

<sup>3</sup> Vergleichbare Daten, insbesondere differenziert nach Alter, ließen sich für § 112 SGB IX nicht beschaffen. Ggf. könnten diese Daten jedoch in Zukunft in die Evaluation Eingang finden.

fünf Gruppen wird also ein Mittelwert berechnet, der den durchschnittlichen Anteil der Fälle an der Zahl der Einwohner\*innen in dieser Gruppe angibt.

- Um die Fallzahlen der Ämter, die keine Daten gemeldet haben, abzuschätzen, wird der gruppenspezifische Anteil mit der Zahl der Einwohner\*innen im Alter von 6 bis unter 16 Jahren des Jahres 2013 multipliziert, die dem jeweiligen Amtsbezirk zuzuordnen ist. So wird die Anzahl der Fälle an AS für die Ämter mit fehlenden Daten ermittelt.
- Die Summe der Fallzahlen über alle 239 Ämter (tatsächlich beobachtet und hochgerechnet) ergibt die Gesamtzahl der IH an AS zum Schuljahr 2013/14.
- Für die Hochrechnung der Fallzahlen an FS des Schuljahres 2013/14 bzw. an AS und FS des Schuljahres 2021/22 wird analog vorgegangen.

### 5.1.2 Ergebnisse der Hochrechnung

Zur Bestimmung der Anzahl der Schüler\*innen, die im Schuljahr 2021/22 im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 IH in Anspruch genommen haben, werden die mit dem o. g. Verfahren ermittelten Fallzahlen für alle 239 Ämter miteinander verglichen. Auf diese Weise lässt sich der Zuwachs der Schüler\*innen mit IH differenziert nach AS und FS ausgehend von Schuljahr 2013/14 zum Schuljahr 2021/22 bestimmen. Die Ergebnisse für die Gruppen der Schüler\*innen an AS und der Schüler\*innen an FS sind in Tabelle 7 dargestellt. Zunächst zeigt sich, dass die Anzahl der Schüler\*innen mit IH insgesamt auf das 2,5-fache angestiegen ist (von 11.572 auf 28.819). Die Zahl der Schüler\*innen mit IH an AS ist von 6.724 auf 18.143 auf das 2,7-fache angestiegen, während die Zahl derer, die eine FS besuchen, im gleichen Zeitraum von 4.848 auf 10.676 angewachsen ist, was einen Anstieg auf das 2,2-fache bedeutet. Legt man nun den Anstieg an den FS als Maßstab an, so wie es in den vergangenen Evaluationszyklen gemacht wurde, kann eine korrigierte Fallzahl der IH an AS berechnet werden.

Auf Basis der für NRW im Schuljahr 2013/14 hochgerechneten Zahl der Schüler\*innen mit IH an AS (6.724) wird berechnet, wie sich die Zahl der Schüler\*innen mit IH zum Schuljahr 2021/22 entwickelt hätte, wenn der Zuwachs an AS dem Zuwachs an FS entsprochen hätte. In diesem Fall wäre es in den AS zu einer korrigierten Steigerung von 6.724 auf 14.807 Schüler\*innen mit IH gekommen.

Im nächsten Schritt wird die Differenz zwischen der hochgerechneten Zahl der Schüler\*innen mit IH (18.143) an AS und der korrigierten Zahl von 14.807 ermittelt. Die Differenz von 3.336 wird dann, wie auch in den vergangenen Evaluationszyklen, als die Zahl der Schüler\*innen interpretiert, die seit Umsetzung des GL IH in den AS erhalten haben. Weiter werden, basierend auf den Befragungsdaten, die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler\*in mit IH berechnet. Für alle 131 Ämter, die im aktuellen Evaluationszyklus berücksichtigt werden können, betragen die (gerundeten) durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler\*in mit IH für das Schuljahr 2021/22 an AS 19.988 Euro.

Abschließend werden die 3.336 Fälle (IH an AS) mit den durchschnittlichen Ausgaben je IH an AS in Höhe von 19.988 Euro für das Schuljahr 2021/22 multipliziert. In der Folge ergeben sich für die 239 Sozial- und Jugendämter im Vergleich zu 2013/14 **Ausgaben für IH an AS in Höhe von insgesamt etwa 67 Mio. Euro** (vgl. Tabelle 7), was durchschnittlichen Ausgaben von etwa 280.000 Euro je Amt entspricht.

Zur Überprüfung des angepassten Vorgehens bei der Gewichtung der Fallzahlen wurden auch die Ergebnisse der vorangegangenen Zyklen mit Hilfe dieses Verfahrens bestimmt und mit den damaligen Ergebnissen verglichen. Die Tabellen im Anhang zeigen, dass die Ergebnisse der vorangegangenen Evaluationszyklen auch mit dem nun angepassten Verfahren erzielt worden wären. Die Vermutung, dass der Rücklauf in den vergangenen Zyklen repräsentativer war, bestätigt sich also.

Tabelle 7: Berechnung der Ausgaben für IH an AS, 2021/22 gegenüber 2013/14

	Schuljahr	insgesamt	Entwicklung der Zahl der Schüler*innen mit IH				
			absolut in AS	in FS	Zahl der Jugend- und Sozialämter	Wachstumsfaktor in AS	in FS
Hochgerechnete Anzahl der Fälle mit IH*	2013/14	11.572	6.724	4.848	239		
Hochgerechnete Anzahl der Fälle mit IH**	2021/22	28.819	18.143	10.676	239	2,698	2,202
Prognostizierte Anzahl der Fälle, wenn der Zuwachs an AS dem an FS entsprochen hätte	2021/22		14.807				
Differenz zwischen der hochgerechneten und der prognostizierten Anzahl der Fälle			3.336				
Ausgaben je IH an AS 2021/22 in Euro***			19.988				
Ausgaben 2021/22 gegenüber 2013/14 in Euro (bei dem Ausgabenniveau von 2021/22)			<b>66.679.968</b>				
Durchschnittliche Ausgaben je Amt			278.996				

*Hinweise:*

\*Hochrechnung basiert auf beobachteten Angaben von 151 Ämtern.

\*\*Hochrechnung basiert auf beobachteten Angaben von 131 Ämtern.

\*\*\*Mittelwert der Ausgaben pro Fall je Amt. Verwendet wurden 130 Angaben von 131 Ämtern, die 2021/22 Fallzahlen und Kosten an AS gemeldet haben.

## 5.2 Aufteilung der Leistung nach § 2 Absatz 4 InkIFöG gemäß § 2 Absatz 6 Satz 2 InkIFöG

Erstmalig Gegenstand der Evaluationen ist die in § 2 Abs. 6 S. 2 InkIFöG festgelegte Evaluation der Verteilung der Leistungen nach Abs. 4. Nach Abs. 4 werden die Leistungen aus der Inklusionspauschale jeweils hälftig auf die Kreise und kreisfreien Städte einerseits und die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt andererseits verteilt. Der Verteilschlüssel richtet sich nach der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren am 31. Dezember des jeweils vorvorletzten Jahres. Im aktuellen Evaluationszyklus soll nun auch untersucht werden, inwieweit die an den jeweiligen Kreis ausgezahlten Mittel den kreisangehörigen Gemeinden als Träger von Schulen des GL zugutegekommen sind. Überprüft werden soll, ob und in welchem Umfang die Pauschale an die kreisangehörigen Kommunen weitergeleitet wird, die Träger von Schulen des GL sind.

Zu diesem Zweck wurden sowohl die Kreise als auch die kreisangehörigen Gemeinden und Städte im Zuge der Online-Befragung danach gefragt, ob und in welcher Höhe sie Mittel aus der Inklusionspauschale an kreisangehörige Gemeinden und Städte weiterleiten bzw. ob diese Mittel von ihrem Kreis erhalten.

Von den 19 Kreisen, die an der Online-Umfrage teilgenommen haben, gaben vier an, dass sie Mittel aus der Inklusionspauschale an kreisangehörige Gemeinden und Städte weiterleiten. 14 beantworteten die Frage mit *Nein* und ein Kreis hat *keine Angabe* gemacht. Von den vier Kreisen, die entsprechend ihrer Angaben Mittel aus Korb II weiterleiten, haben lediglich zwei Angaben dazu gemacht, an welche kreisangehörigen Städte und Gemeinden sie Mittel weitergeleitet haben und auch in welcher Höhe (vgl. auch Tabelle 8).

Insgesamt haben die betreffenden 19 Kreise rund 12,9 Mio. Euro aus der Inklusionspauschale direkt vom MSB erhalten. Davon wurden nach eigenen Angaben von 14 Kreisen keine Mittel an kreisangehörige Gebietskörperschaften weitergeleitet, dies entspricht einer Summe von rund 9,7 Mio. Euro. Auf die beiden Kreise, die Angaben zur Höhe der weitergeleiteten Mittel machen konnten, entfallen rund 1,2 Mio. Euro. Hiervon wurden rund 0,9 Mio. Euro weitergeleitet.

Von den 174 kreisangehörigen Gemeinden und Städten (mit eigenem oder ohne eigenes Jugendamt), die an der Befragung teilgenommen haben, geben 30 an, Mittel aus der Inklusionspauschale von ihrem Kreis erhalten zu haben. 139 beantworten diese Frage mit *Nein* und 5 machen *keine Angabe*. Unter den genannten 30 Kommunen sind zwei, deren Angaben sich exakt mit der Angabe des dazugehörigen Kreises decken, d.h. die erhaltenen und weitergeleiteten Mittel aus Korb II stimmen überein. Bei den anderen fehlen entweder die Angaben zur Höhe der Mittel oder der angegebene Betrag weicht von dem des Kreises ab. Daher kann die Höhe der ab- oder zufließenden Mittel in Tabelle 8 nicht gesichert plausibel ermittelt werden.

Insgesamt geben 18 der 30 Kommunen einen erhaltenen Betrag an, 13 davon sind Kommunen ohne eigenes Jugendamt. In der Summe belaufen sich die Mittel, welche die 18 Kommunen von ihrem Kreis aus Korb II erhalten haben, laut Angaben auf ca. 0,7 Mio. Euro. Einschränkend muss angemerkt werden, dass vereinzelt sehr hohe Werte angegeben wurden, die nach Einschätzung der Gutachterinnen ebenfalls als unplausibel einzuschätzen sind.

*Tabelle 8: Mittelfluss der Inklusionspauschale zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden*

	Kreise	kreisangeh. Städte und Gemeinden mit eigenem Jugendamt	kreisangeh. Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt
Anzahl insgesamt	31	137	237
= zugewiesene Korb II Mittel in Mio. Euro	20,6	9,8	-
An Online-Befragung teilgenommen	19	61	113
= zugewiesene Korb II Mittel in Mio. Euro	12,9	4,4	-
Mittel weitergeleitet/erhalten	weitergeleitet	erhalten	erhalten
keine Angabe	1	1	4
Nein	14	47	92
Ja	4	13	17
= zugewiesene Korb II Mittel in Mio. Euro	2,6	0,7	-
Ja und Höhe angegeben	2	5	13
= zugewiesene Korb II Mittel in Mio. Euro	1,2	0,3	-
<b>Höhe der ab- oder zufließenden Mittel in Mio. Euro</b>	<b>0,9*</b>	<b>0,4*</b>	<b>0,4*</b>

*Hinweis: \*Höhe der ab- oder zufließenden Mittel nicht gesichert plausibel.*

Die Auswertungen zeigen, dass ein großer Teil der Mittel aus Korb II, die den Kreisen zufließen, nicht an kreisangehörige Gemeinden und Städte weitergeleitet wird. Ob dies auf alle 31 Kreise in NRW zutrifft, also auch auf diejenigen, die nicht an der Befragung teilgenommen haben, lässt sich nicht gesichert hochrechnen. Bereits in Abschnitt 4.4.2 wurde darauf hingewiesen, dass die Kreise, die an der Befragung teilgenommen haben, nicht repräsentativ für alle Kreise sind und eine Hochrechnung aufgrund vieler fehlender Angaben nicht möglich ist. Ebenfalls lässt sich nicht gesichert ableiten, ob die im Kreis verbliebenen Mittel aus Korb II für schulträgerübergreifende Maßnahmen im Rahmen der Inklusion aufgewendet werden, die dann indirekt den kreisangehörigen Gemeinden und Städten zugutekommen. Auch dies ist aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht zu ermitteln.

### 5.3 Entwicklung im Bereich des nicht-lehrenden Personals

Die entstandenen Kosten im Bereich des nicht-lehrenden Personals wurden bei den Schulleitungen und den Schulträgern für die Schuljahre 2013/14, 2020/21, 2021/22 und 2022/23 abgefragt. Anhand des Kostenansatzes (siehe Abschnitt 4.4.2) für das nicht-lehrende Personal

wurde berechnet, wie viele Stellen in VZÄ seit der Einführung der schulischen Inklusion hinzugekommen sind. Für die Abschätzung des Stellenzuwachses wurde das Schuljahr 2013/14 als Referenzjahr vor Einführung der schulischen Inklusion genutzt.

Die Hochrechnung wurde analog zum letzten Evaluationszyklus durchgeführt, d.h. die Angaben zu den VZÄ der Schulleitungen wurden gewichtet und auf ganz NRW hochgerechnet. Wie in Abschnitt 4.4.2 beschrieben, konnten die Informationen der Kreise und Schulträger aufgrund des zu geringen Rücklaufs und der mangelnden Qualität der vorhandenen Daten hier nicht einbezogen werden.

In Tabelle 9 sind die Ergebnisse der Schulleitungsdaten sowohl für die Stellenteile insgesamt als auch für die auf die schulische Inklusion entfallenden Anteile dargestellt (siehe rechter Teil der Tabelle 9). Für die Schuljahre 2013/14 und 2021/22 sind jeweils die hochgerechneten VZÄ differenziert nach den verschiedenen Professionen aufgeführt.

Die Hochrechnungen zeigen, dass die Schulleitungen im Schuljahr 2013/14 an ihren Schulen rund 2.120 VZÄ im Bereich der Sozialpädagogik/Sozialarbeit besetzt hatten. Diese Zahl ist zum Schuljahr 2021/22 um 3.924 VZÄ auf 6.044 gestiegen. Über alle Professionen hinweg ergibt sich im Bereich des nicht-lehrenden Personals ein Zuwachs von 8.654 VZÄ, was einem Anstieg um 153% entspricht. Die Schulleitungen wurden zudem gefragt, wie hoch der Anteil der VZÄ ist, der auf inklusionsbezogene Aufgaben entfällt. Hier zeigt sich, dass 2013/14 rund 29% der Stellenanteile (1.650 VZÄ von 5.640 VZÄ) auf inklusionsbezogene Aufgaben entfallen. Im Schuljahr 2021/22 ist der Anteil inklusionsbezogener Aufgaben auf mehr als 40% gestiegen (5.803 VZÄ von insgesamt 14.294 VZÄ).

*Tabelle 9: Korb II – Hochrechnung des Stellenzuwachses im Bereich des nicht-lehrenden Personals auf Basis der Schulleitungsdaten für die Schuljahre 2013/14 bis 2021/22*

	VZÄ insgesamt, NRW			VZÄ insgesamt, NRW (Inklusionsbezug)		
	2013/14	2021/22	Stellen- zuwachs	2013/14	2021/22	Stellen- zuwachs
<b>Gesamt</b>	<b>5.640</b>	<b>14.294</b>	<b>8.654</b>	<b>1.650</b>	<b>5.803</b>	<b>4.153</b>
davon Stellen für:						
Sozialpädagogik/Sozialarbeit	2.120	6.044	3.924	751	2.115	1.364
Schulpsychologie	3	7	4	0	2	2
Erzieher*innen	1.414	2.199	785	514	887	373
Assistenz	1.614	2.088	474	267	1.505	1.238
multiprofessionelle Teams	237	3.548	3.311	118	1.294	1.176
andere	252	408	156	-	-	-

*Hinweis: VZÄ = Vollzeitäquivalente. Personal im Sekretariat, Hausmeister\*innen, Pflegepersonal und Einzelfallhilfe nach §35a SGB VIII und §112 SGB IX sind hier nicht erfasst.*

Um die entstandenen Kosten der Kommunen für nicht-lehrendes Personal abschätzen zu können, wird der Stellenzuwachs mit den in dem gleichen Zeitraum vom Land zur Verfügung gestellten Mitteln für nicht-lehrendes Personal abgeglichen. Da weder auf Ebene der Kommune

noch der Schule Daten zu den für die schulische Inklusion finanzierten Stellen vorliegen, wurden Informationen zum Stellenrahmen für nicht-lehrendes Personal an Schulen aus den Haushaltsplänen des Landes NRW für die entsprechenden Jahre herangezogen (vgl. Tabelle 10). Eine exakte Differenzierung nach inklusionsbezogenen und anderweitigen Stellenrahmen kann hier allerdings nicht vorgenommen werden. Auch ist in der Praxis kaum zu quantifizieren, wie viele Stellenanteile auf rein inklusionsbezogene Aufgaben entfallen, da bspw. zusätzliche Stellen für den Ausbau des Ganztags allen Schüler\*innen zugutekommen. Da eine exakte Abgrenzung auf Basis der vorliegenden Daten aus dem Haushaltsplan des MSB nicht möglich ist, werden die Stellenrahmen des Landes dem Stellenzuwachs an den Schulen insgesamt gegenübergestellt. Tabelle 10 zeigt die Stellenrahmen für das landesfinanzierte nicht-lehrende Personal an den Schulen, das den Bezirksregierungen in den jeweiligen Jahren zur Verfügung gestellt wurde. Neben den Mitteln aus Korb II, die im rechten Teil der Tabelle additiv ausgewiesen sind, standen den Kommunen Mittel aus weiteren Budgets zur Verfügung. Inwieweit diese tatsächlich abgerufen wurden, lässt sich nicht ermitteln. Dem MSB liegen hierzu keinerlei Informationen vor.

Es zeigt sich, dass das Land für das Jahr 2013 ein Budget im Umfang von 1.086 VZÄ für nicht-lehrendes Personal vorgesehen hatte, das bis zum Jahr 2021 auf 4.589 VZÄ angestiegen ist. Dies entspricht einem Stellenzuwachs von 3.503 VZÄ. Addiert man zu der grundständigen Ausstattung noch Korb II-Mittel – umgerechnet in VZÄ – hinzu, entspricht der Stellenzuwachs insgesamt 4.251 VZÄ.

In unterschiedlichem Umfang kann man zu dieser Ausstattung mit nicht-lehrendem Personal nun noch Mittel bzw. VZÄ für verschiedene andere im Haushaltsplan berücksichtigte Aufgaben hinzuaddieren. Hier ist insbesondere der Ausbau des Ganztags zu nennen, dessen Budget in zwei Varianten in der Tabelle berücksichtigt wurde. Die Bezirksregierungen haben entsprechend des Haushaltsplans die Möglichkeit, Planstellen in einem bestimmten Umfang zu kapitalisieren, d.h. dass Stellen für lehrendes Personal in ein Budget umgewandelt werden können, das für nicht-lehrendes Personal verwendet werden kann. Wir unterstellen im oberen Teil der Tabelle, dass von dieser Möglichkeit nur zur Hälfte Gebrauch gemacht wird und im unteren Teil der Tabelle sind die Budgets dargestellt, die von einer vollumfänglichen Kapitalisierung der Stellen ausgehen. Zusätzlich zu den Varianten der Ganztags-Stellenrahmen kommen Mittel für nicht-lehrendes Personal aus dem sog. *Teilhabe paket* und *Aufholen nach Corona* hinzu. Die jeweils unter c) dargestellten Varianten in der Tabelle bilden die Stellenbudgets ab, die in den betrachteten Jahren seitens des Landes maximal zur Verfügung stehen. Geht man davon aus, dass die Stellenrahmen für den Ganztags nur zur Hälfte kapitalisiert werden, stehen den Kommunen im Jahr 2013 insgesamt 7.856 VZÄ zur Verfügung. Im Jahr 2021 sind es insgesamt 17.760 VZÄ. Das entspricht einem Stellenzuwachs von 9.904 VZÄ. Unterstellt man eine vollständige Kapitalisierung der Stellen, steigt das Budget sogar um 10.158

VZÄ an. Die Mittel für Korb II kommen jeweils noch hinzu, sodass 2021 ein Gesamtbudget von 10.652 VZÄ (häftige Kapitalisierung der Planstellen) bzw. 10.906 VZÄ (vollständige Kapitalisierung der Planstellen) zur Verfügung stand. Beide Varianten zeigen, dass der Stellenrahmen – auch ohne Korb II – die hochgerechneten Angaben der Schulleitungen zum Einsatz nicht-lehrenden Personals deckt.

*Tabelle 10: Landesfinanzierter Stellenrahmen in VZÄ für ganz NRW, 2013 und 2021*

	Landesfinanzierte Stellen			Landesfinanzierte Stellen + Korb II		
	2013	2021	Stellenzuwachs	2013	2021	Stellenzuwachs
<b>Landesfinanzierte Stellen (VZÄ) für nicht-lehrendes Personal</b>	1.086	4.589	3.503	1.086	5.337	4.251
<b>I. Häftige Kapitalisierung der Lehrkraft-Stellen für den Offenen Ganztags<sup>1)</sup></b>						
a) + Abruf von Ganztagsmitteln (Zuwendungen)	7.856	16.598	8.742	7.856	17.346	9.490
b) + Abruf von Ganztagsmitteln (Zuwendungen) + Schulsozialarbeit <sup>2)</sup>	7.856	17.311	9.455	7.856	18.059	10.203
c) + Abruf von Ganztagsmitteln (Zuwendungen) + Schulsozialarbeit + OGS-Helferprogramm <sup>3)</sup>	7.856	17.760	9.904	7.856	18.508	10.652
<b>II. Vollständige Kapitalisierung der Lehrkraft-Stellen für den Offenen Ganztags<sup>1)</sup></b>						
a) + Abruf von Ganztagsmitteln (Zuwendungen)	8.426	17.422	8.996	8.426	18.170	9.744
b) + Abruf von Ganztagsmitteln (Zuwendungen) + Schulsozialarbeit <sup>2)</sup>	8.426	18.135	9.710	8.426	18.883	10.458
c) + Abruf von Ganztagsmitteln (Zuwendungen) + Schulsozialarbeit + OGS-Helferprogramm <sup>3)</sup>	8.426	18.584	10.158	8.426	19.332	10.906

Quelle: Haushaltspläne 2012-2023 Land NRW; eigene Darstellung.

Hinweise: <sup>1)</sup> Der HH-Plan des Landes NRW bietet im Rahmen der Zuwendungen für den Offenen Ganztags die Möglichkeit, ein zusätzlich zu den monetären Mitteln zur Verfügung stehender Stellenrahmen für lehrendes Personal zu kapitalisieren. In diesem Zuge darf maximal die Hälfte der Lehrkraftstellen kapitalisiert werden. Dies wäre in der Tabelle als „vollständige Kapitalisierung“ zu verstehen. Es wird unterstellt, dass die Kommunen nicht alle Lehrkraftstellen kapitalisieren, d. h. in ein Budget für nicht-lehrendes Personal umwandeln, weshalb in einer Variante unterstellt wird, dass dies nur zur Hälfte erfolgt. Kapitalisiert man nur die Hälfte der lt. Vorgaben kapitalisierbaren Stellen, ist rechnerisch von einem Viertel der Lehrkraftstellen auszugehen; <sup>2)</sup> Schulsozialarbeit bezieht sich auf das Programm „Förderung der Schulsozialarbeit“ (vormals Bildungs- und Teilhabepaket); <sup>3)</sup> das im HH-Plan sog. OGS-Helferprogramm bezieht sich auf das pandemiebedingte Aufholen; monetäre Budgets wurden, wo notwendig, entsprechend der Kostenansätze des Landes NRW in VZÄ für nicht-lehrendes Personal umgerechnet

## 5.4 Bewertung der Ergebnisse

Im fünften Evaluationszyklus wurde – neben dem gesetzlich festgelegten Verfahren – in Absprache mit dem MSB und den KSV zum zweiten Mal eine Vollerhebung bei den Schulleitungen und Schulträgern durchgeführt, um den Bestand an nicht-lehrendem Personal an Schulen des GL seit der Einführung der schulischen Inklusion zu ermitteln. Zudem wurde im Rahmen der Vollerhebung erstmals die Aufteilung der Leistungen nach § 2 Abs. 4 InkIFöG gemäß § 2

Abs. 6 S. 2 InkIFöG evaluiert. Die in den Abschnitten 5.1, 5.2 und 5.3 dargestellten Ergebnisse zur Evaluation der Inklusionspauschale sollen nachfolgend bewertet und interpretiert werden.

#### **5.4.1 Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InkIFöG und nach § 2 Abs. 4 InkIFöG gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 InkIFöG**

Die Inklusionspauschale wurde auch in diesem Evaluationszyklus gemäß der gesetzlichen Vorgabe evaluiert. Hier wurde erneut das Verfahren der Vollerhebung bei den Trägern der Jugend- und Eingliederungshilfe entsprechend des ersten, dritten und vierten Evaluationszyklus durchgeführt. Da die verschiedenen Ämter die Eingabemaske schon kannten und darauf vorbereitet waren, dass die Evaluation wieder stattfinden wird, verlief die Erhebung ohne Probleme. Die Teilnahmequote war im Vergleich zum dritten und vierten Evaluationszyklus jedoch weniger zufriedenstellend und nicht repräsentativ.

Im Bereich der IH zeigen sich erneut erhebliche und weiter steigende Kosten. Die Zahl der Schüler\*innen mit IH und die damit verbundenen Kosten übersteigen die Kosten aus dem vergangenen Evaluationszyklus noch einmal deutlich. Entsprechend der Hochrechnung betragen die Ausgaben für NRW insgesamt 67 Mio. Euro im Vergleich zu 2013/14 und lagen damit über den kommunalen Zuweisungen aus dem Korb II.

Zudem wurde die Verteilung der Inklusionspauschale analysiert. Nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 InkIFöG werden die Leistungen aus der Inklusionspauschale jeweils hälftig auf die Kreise und kreisfreien Städte einerseits und die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt andererseits verteilt. Der Verteilschlüssel richtet sich nach der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren am 31. Dezember des jeweils vorvorletzten Jahres. In diesem Evaluationszyklus wurde im Rahmen der Online-Befragung erstmals untersucht, inwieweit die an den jeweiligen Kreis geleisteten Mittel den kreisangehörigen Gemeinden als Träger von Schulen des GL und den Schulen des GL zugutekommen. Die Ergebnisse legen nahe, dass der überwiegende Teil der Mittel von den Kreisen nicht weitergeleitet wird bzw. den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kaum Mittel aus Korb II von den Kreisen zugutekommen. Aufgrund der schwierigen Datenlage und des geringen Rücklaufs bei der Befragung der Kreise und Schulträger, lassen sich hier jedoch keine verallgemeinernden Aussagen treffen. Zudem geht aus den Daten nicht gesichert hervor, inwieweit ggf. die Kreise in übergreifende Maßnahmen investieren, so dass die kreisangehörigen Gebietskörperschaften indirekt von den Korb II-Mitteln profitieren.

#### **5.4.2 Evaluation der Inklusionspauschale (Online-Fragebogen)**

Da die in § 2 Abs. 6 InkIFöG festgelegte Methode einen empirisch nicht belegten Zusammenhang zwischen IH und dem nicht-lehrendem Personal an Schulen des GL nahelegt, wurde auch im fünften Evaluationszyklus auf Wunsch des MSB und der KSV der Bestand an nicht-

lehrendem Personal anhand der Berufsgruppen erhoben, für welche die Mittel aus der Inklusionspauschale zur Wahrnehmung von inklusionsbezogenen Aufgaben eingesetzt werden können. Hierzu wurden sowohl die Schulleitungen aller öffentlichen allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I sowie die Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden dazu befragt, wie sich die VZÄ bzw. Kosten im Bereich des nicht-lehrenden Personals entwickelt haben.

Es zeigte sich, dass der Rücklauf der Schulträger keine belastbare Hochrechnung des nicht-lehrenden Personals an den Schulen des GL zulässt. Die Daten der Schulleitungen hingegen konnten für die Hochrechnungen genutzt werden.

Wie im vorangegangenen vierten Evaluationszyklus legen die hochgerechneten Ergebnisse nahe, dass das vom Land zur Verfügung gestellte Budget für nicht-lehrendes Personal die tatsächliche Ausstattung der Schulen mit nicht-lehrendem Personal deckt, den Kommunen entsteht also im Aggregat eher kein Aufwand, der durch das Budget des Landes nicht gedeckt wäre.

Auch wenn die Mittel aus Korb II ausdrücklich nicht zur Deckung der Kosten für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX verwendet werden dürfen, weisen die Gutachterinnen darauf hin, dass durch diese Maßnahmen die Teilhabe von Schüler\*innen mit Behinderung am Unterricht gewährleistet wird und den Kommunen hier jedes Jahr Kosten in dreistelliger Millionenhöhe entstehen. Zudem steigen diese Kosten seit Jahren kontinuierlich an. Daher stellt sich die Frage, ob ein Teil dieser Bedarfe nicht effizienter und effektiver durch qualifiziertes, infrastrukturell zur Verfügung stehendes nicht-lehrendes Personal gedeckt werden kann und aus inklusionpädagogischer Sicht auch so gedeckt werden sollte. Da auf Basis der Daten Rückschlüsse auf die Ursachen des Fallzahlenstiegs nicht gezogen werden können, wären weitere Informationen darüber erforderlich, in welchem Umfang die durch das Land den Bezirksregierungen zugewiesenen Stellen tatsächlich besetzt werden konnten und welchen Schulen sie zugewiesen wurden. Dann könnte die zugrundeliegende Dynamik besser verstanden werden.

Die Ergebnisse aus der Online-Erhebung sollten letztlich aber mit Vorsicht interpretiert werden. Auch wenn die Schulleitungen plausible Angaben zum nicht-lehrenden Personal gemacht haben und der Rücklauf besser war als bei den Kommunen, bleibt eine Unsicherheit in den Daten und damit auch in den Hochrechnungen. Zudem war durch die fehlenden Informationen darüber, welche Stellen an welchen Schulen aus Landesmitteln finanziert wurden, eine Analyse auf Ebene der Kommunen nicht möglich. So ist es durchaus möglich, dass in einzelnen Kommunen zusätzlich eigene Mittel für nicht-lehrendes Personal aufgrund der schulischen Inklusion investiert wurden. Basierend auf den für dieses Gutachten verfügbaren Daten sind dazu jedoch keine Aussagen möglich.

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

## **6 Stellungnahmen zum Bericht des Landesrechnungshofs (LRH)**

### **6.1 Evaluation der Inklusionspauschale nach § 2 Absatz 6 InkIFöG und alternatives Verfahren**

#### **6.1.1 Hintergrund**

Im Jahresbericht 2022 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2021 hat der LRH u. a. die Berechnung des Anpassungsbedarfs der Inklusionspauschale in den Blick genommen (vgl. ebenda, S. 177). Hierbei handelt es sich um ein Berechnungsverfahren, auf das sich die Vertreter\*innen des MSB, der KSV und die Gutachter\*innen im Jahr 2013 geeinigt haben. Dieses basiert auf einer gewissen Widersprüchlichkeit der gesetzlichen Grundlage: Obwohl die Inklusionspauschale durch die Kommunen nicht für Maßnahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII bzw. § 112 SGB IX verwendet werden darf, dient die Entwicklung dieser Fallzahlen und Kosten als Grundlage zur Ermittlung des finanziellen Aufwands der Kommunen im Bereich des nicht-lehrenden Personals zur Unterstützung der Schulen des GL. Im Gesetz heißt es in § 2 Abs. 6 InkIFöG: „Die Landesregierung untersucht gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden zum 1. Juni 2015 für das Schuljahr 2014/15, zum 1. August 2016 für das Schuljahr 2015/16, zum 1. August 2017 für das Schuljahr 2016/17 und danach alle drei Jahre auf der Grundlage kommunaler Angaben die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch und § 54 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.“

Ein Bestandteil des Auftrags an die Gutachterinnen im aktuellen Evaluationszyklus ist die methodische Überprüfung der Berechnung der Kosten nach § 2 Abs. 6 InkIFöG. Wie in Abschnitt 4.4.1 dieses Berichts erläutert, wird als ‚Zunahme durch Inklusion‘ der Anstieg der Ausgaben für IH für Schüler\*innen an AS verstanden, wobei der prozentuale Fallzahlenanstieg seit 2013 an den AS um den prozentualen Anstieg an den FS bereinigt wird. Damit soll ein möglicher genereller Trend zur steigenden Inanspruchnahme von IH berücksichtigt werden. Die Differenz des Anstiegs in den Fallzahlen und der sich daraus ergebenden Kosten wird als Aufwand operationalisiert, der seit 2014/15 entstanden ist.

Der LRH kritisiert im Wesentlichen, dass der Anstieg der absoluten Zahl der Schüler\*innen mit SPU sowie die verstärkte Inanspruchnahme von IH möglicherweise nicht hinreichend berücksichtigt werden und hält eine Überprüfung der Berechnungsmethode für erforderlich (vgl. ebenda, S. 177).

Der Kritik des LRH liegt die Annahme zugrunde, dass der Anstieg der Zahl der Schüler\*innen mit SPU nicht auf die Umsetzung des GL zurückzuführen ist. Bisher fehlen umfassende empirische Erkenntnisse zu der Frage, warum die Zahl der Schüler\*innen mit SPU seit Jahren kontinuierlich ansteigt. Auf Basis der Literatur und der politischen Geschehnisse der letzten Jahre lassen sich hierzu verschiedene Vermutungen aufstellen, die möglicherweise

allesamt – in unterschiedlichem Maße – zur Aufklärung des Phänomens beitragen könnten. Wissenschaftlich belastbare Belege hierfür existieren jedoch nicht. Nichtsdestotrotz sollen im Folgenden die verschiedenen Erklärungsansätze für den Anstieg dargestellt werden. Aus Sicht der Gutachterinnen lassen sich diese in Argumente unterteilen, die eine inklusionsbezogene und nicht-inklusionsbezogene Zunahme der Zahl der Schüler\*innen mit SPU indizieren.

Eine Begründung der inklusionsbezogenen Zunahme der amtlichen Feststellungsverfahren ist zum einen darin zu sehen, dass mit zusätzlichen Diagnosen teils zusätzliche Ressourcen (personelle, materielle, monetäre) einhergehen, die von den Schulen für das GL benötigt werden. Im Unterricht können formale Diagnosen zudem eine Entlastungsfunktion für die Lehrkräfte darstellen, wenn Schüler\*innen in den Förderschwerpunkten Lernen und Geistige Entwicklung nicht mehr nach dem Lehrplan der AS unterrichtet werden, sondern zieldifferent lernen. Zudem scheint die Aufrechterhaltung des Doppelsystems aus FS und AS eine Rolle bei der Zahl der amtlichen Feststellungen an AS zu spielen. Bezogen auf die Grundschulen in NRW konnte gezeigt werden, dass Diagnosen überzufällig häufig an Standorten gestellt werden, die näher an einer FS liegen (vgl. Goldan & Grosche 2021). Kausal erklären lässt sich der Befund nicht. Die Diagnosen erfüllen an den AS möglicherweise weiterhin eine Selektionsfunktion, auch wenn die Schüler\*innen zunächst an der AS verbleiben, die Möglichkeit aber bleibt, die Schüler\*innen ggf. an eine (nahegelegene) FS überweisen zu können. Möglicherweise handelt es sich bei diesen Schulen aber auch um solche, die über mehr Stellenanteile sonderpädagogischer Lehrkräfte verfügen. Die verstärkte Präsenz von sonderpädagogischen Lehrkräften an den AS könnte ebenfalls zu einer Zunahme der Diagnosen führen, bspw. aufgrund der Tatsache, dass die vermehrt vorhandene diagnostische Expertise der sonderpädagogischen Lehrkräfte auch zu einer Zunahme amtlicher Feststellungsverfahren führt.

Aber auch nicht unmittelbar inklusionsbezogene Gründe für die Zunahme der Zahl der Schüler\*innen mit SPU kommen in Betracht. Hier ist zum einen die Zahl der Neuzugewanderten und Geflüchteten zu nennen, die aufgrund der schwierigen Lernausgangslagen und der traumatisierenden Fluchterfahrungen gehäuft einen SPU aufweisen könnten. Auch eine generelle, inklusionsunabhängige Zunahme diagnostischen Handelns, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Schule, könnte eine Zunahme der Zahl der Schüler\*innen mit SPU beeinflusst haben. Insbesondere im Zusammenhang mit Fällen, die Unterstützungsbedarfe im Verhalten bzw. im sozial-emotionalen Bereich haben, werden auch veränderte Bedingungen des Aufwachsens als Ursache für eine Zunahme der Schüler\*innen mit SPU diskutiert. In der jüngeren Vergangenheit kommt als Ursache für einen Anstieg der Zahl der Schüler\*innen mit einem SPU auch die Corona Pandemie in Frage. Diese hat sich insbesondere auf Schüler\*innen, die ohnehin unter erschwerten Bedingungen aufwachsen, aufgrund der monatelangen Schließung von Schulen und Kindertageseinrichtungen besonders benachteiligend ausgewirkt. Empirische Belege sind auch hierfür nicht vorhanden.

Eine eindeutige Antwort auf die Frage, ob und zu welchem Anteil der Anstieg der Zahl der Schüler\*innen mit SPU auf die Umsetzung des GL zurückgeht, kann somit nicht gegeben werden. Für die bisherigen Berechnungen ist diese Entwicklung auch nur dann relevant, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Inanspruchnahme von IH an die formale Feststellung eines SPU gebunden ist. Dies ist aber nicht zutreffend. Zwar existiert eine Schnittmenge zwischen der Zahl der Schüler\*innen mit IH und jenen, bei denen ein SPU formal festgestellt ist. Ein formal festgestellter SPU nach AO-SF ist aber keine Bedingung für eine Anspruchsbeurteilung nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX. Grundlage für die Bewilligung von IH ist i.d.R. ein medizinisches Gutachten, das mit dem AO-SF-Verfahren in keinem Zusammenhang steht. Zum anderen gibt es auf Basis von Daten, die im Rahmen der Evaluation und auch in einem anderen Projekt zum Thema IH (vgl. Goldan et al. 2022; Goldan et al. 2023) erhoben wurden, deutliche Befunde dafür, dass ein beträchtlicher Anteil der Schüler\*innen trotz Unterstützungsbedarf keinen festgestellten SPU nach AO-SF aufweist. Der festgestellte SPU und der Förderschwerpunkt wurden im vierten Evaluationszyklus erstmalig erhoben. Informationen hierzu wurden seitens der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe in den meisten Fällen nicht geliefert. In der aktuellen Erhebung wurde dies erneut abgefragt, aber in 56% der Fälle nicht beantwortet. Sofern Angaben vorliegen, wird für 11,4% der Schüler\*innen kein SPU nach AO-SF ausgewiesen. Es ist somit davon auszugehen, dass der ‚wahre‘ Anteil noch deutlich darüber liegt.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass ein AO-SF-Verfahren seitens der Schule nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei zieldifferenter Förderung oder unter bestimmten Voraussetzungen bei einem vermuteten SPU im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung eingeleitet werden kann. Im Förderschwerpunkt Lernen kann die Schule den Antrag in der Regel erst im dritten Jahr der Schuleingangsphase stellen. Nach Abschluss der Klasse 6 ist ein Verfahren auf Antrag der Schule zudem nur noch in Ausnahmefällen möglich (vgl. § 12 Absatz 4 AO-SF). Daher sind insbesondere jüngere Kinder ohne formal festgestellten SPU nach AO-SF zu erwarten, die erhöhte Unterstützungsbedarfe aufweisen und IH in Anspruch nehmen.

Im bisherigen Verfahren wurde nicht berücksichtigt, ob die Inklusion oder allgemeine gesellschaftliche Trends für den Aufwuchs der Schüler\*innen mit SPU verantwortlich sind. Dies war bislang nicht vorgesehen und ist nahezu unmöglich. Wie oben argumentiert sprechen viele Gründe dafür, dass auch die Umsetzung der Inklusion zu einem Anstieg formal festgestellter SPU beitragen könnte. Zudem ist ein formal festgestellter SPU keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer IH. In einem alternativen Berechnungsverfahren, das nun im Abschlussbericht vorgelegt wird, wird versucht, den Anstieg in der Zahl der Schüler\*innen mit SPU in der Kostenabschätzung zu berücksichtigen, um zu überprüfen, wie stark der mögliche Effekt steigender Bedarfe an SPU auf die veranschlagten Kosten maximal sein könnte.

Ein allgemeiner Trend zu einer verstärkten (allgemeinen) Inanspruchnahme von IH wurde bei der Abschätzung der Kosten für die Inklusion jedoch bereits explizit aufgegriffen. Insofern ist die Kritik des LRH, dass dieser Parameter bislang nicht berücksichtigt worden ist, nicht zutreffend. Indem nur der Zuwachs in der Inanspruchnahme berücksichtigt wird, der über die gestiegene Inanspruchnahme an den FS hinausgeht, wird implizit der allgemeine Trend zu mehr IH kontrolliert bzw. herausgerechnet. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Herausforderung einer neuen Berechnungsmethode nun darin besteht, festzulegen, wie die Zahl der Schüler\*innen zu ermitteln ist, deren Bedarf im Bereich schulischer IH im Zusammenhang mit der Umsetzung des GL entstanden ist. Die Gutachterinnen schlagen nachfolgend ein alternatives Berechnungsverfahren vor. Das Verfahren geht weiterhin von einem Zusammenhang zwischen Aufwendungen für Eingliederungshilfe und solchen für nicht-lehrendes, kommunales Personal an GL-Schulen aus. Es berücksichtigt jedoch auch die Einwände des LRH bezüglich der insgesamt steigenden Bedarfe an SPU noch deutlicher.

### **6.1.2 Alternatives Berechnungsverfahren**

Der Kritik des LRH folgend soll der Anstieg in der Inanspruchnahme schulischer IH ermittelt werden, der lediglich auf die Zeit nach dem 9. SchRÄG zurückzuführen ist. Zu berücksichtigen sind daher neben der reinen demografischen Entwicklung auch die folgenden Aspekte:

- Die Entwicklung der Förderquote (sinkende oder steigende Zahl der Schüler\*innen mit SPU insgesamt)
- Die Entwicklung der Inklusion (sinkende oder steigende Zahl der Schüler\*innen mit SPU an AS)
- Die Entwicklung der Inanspruchnahme von IH insgesamt (sinkende oder steigende Inanspruchnahme insgesamt)
- Die Entwicklung der Inanspruchnahme von IH an AS
- Die Entwicklung der Inanspruchnahme von IH an FS

Die Faktoren werden nachfolgend beschrieben und es wird dargestellt, inwieweit sie Eingang in die Berechnungen finden können.

#### ***Entwicklung der Förderquote***

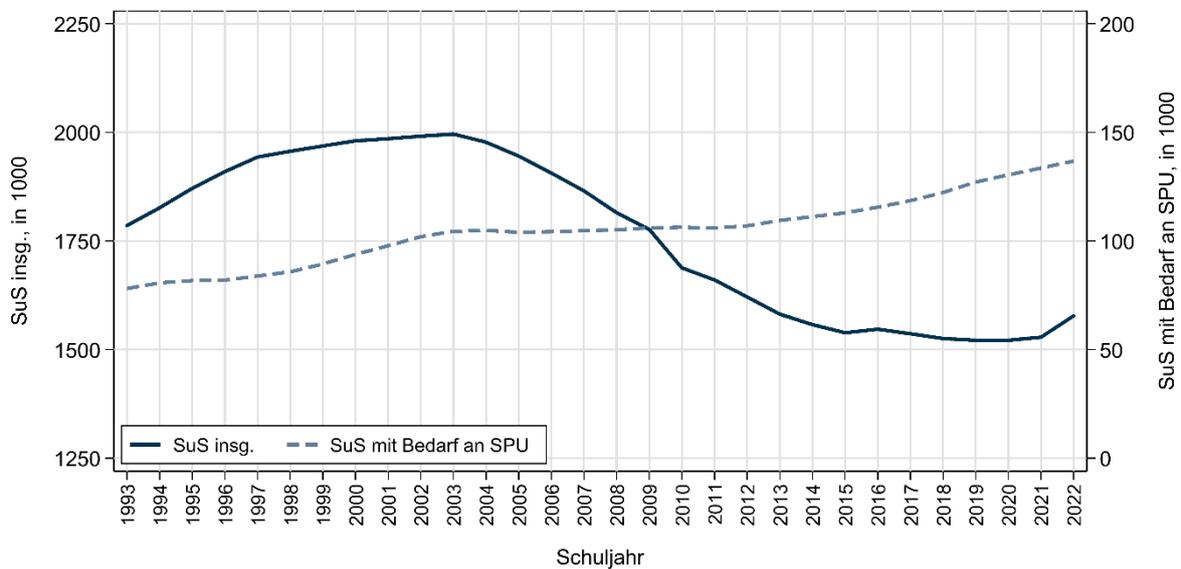
Ab 1993/94 bis zum Schuljahr 2003/04 steigt sowohl die Zahl der Schüler\*innen insgesamt als auch die Zahl der Schüler\*innen mit SPU (vgl. Abbildung 1). Ab 2003/04 war, bis zum Schuljahr 2010/11, ein zunächst sehr deutlicher Rückgang der Schülerzahl<sup>4</sup> insgesamt zu verzeichnen, danach, bis ca. 2021/22, entwickelt sich diese moderater. Erst zum Schuljahr 2022/23 stieg

---

<sup>4</sup> Der Begriff ‚Schülerzahl‘ wird als feststehender Begriff einer statistischen Kennzahl verstanden und ist nicht zu verstehen als Schüler\*innen-Gruppe. Der Begriff wird daher im vorliegenden Text nicht gendersensibel verwendet. Dies gilt im Weiteren auch für andere statistische Kennzahlen, die auf ‚Zahl‘ enden.

die Schülerzahl wieder an. Anders als die Schülerzahl insgesamt, ist die Zahl der Schüler\*innen mit SPU über den gesamten Beobachtungszeitraum gestiegen. Ein Trend zur vermehrten Feststellung von SPU ist also bereits seit Jahren zu beobachten. Die sinkende Schülerzahl und die steigende Zahl der Schüler\*innen mit SPU lassen folgerichtig die Förderquote (Anteil an Schüler\*innen mit SPU unabhängig vom Lernort an allen Schüler\*innen) seit Anfang der 2000er-Jahre steigen (vgl. Abbildung 2). Deutlich zu erkennen ist auch, dass der Anstieg in der Förderquote ab 2014/15 nicht wesentlich anders verläuft als zuvor. Die Förderquote folgt somit insgesamt eher einem langfristigen Trend und der Anstieg scheint nicht durch das 9. SchRÄG verändert worden zu sein.<sup>5</sup>

Abbildung 1: Entwicklung der Schülerzahl in NRW, insgesamt und mit SPU, 1993/94 bis 2022/23

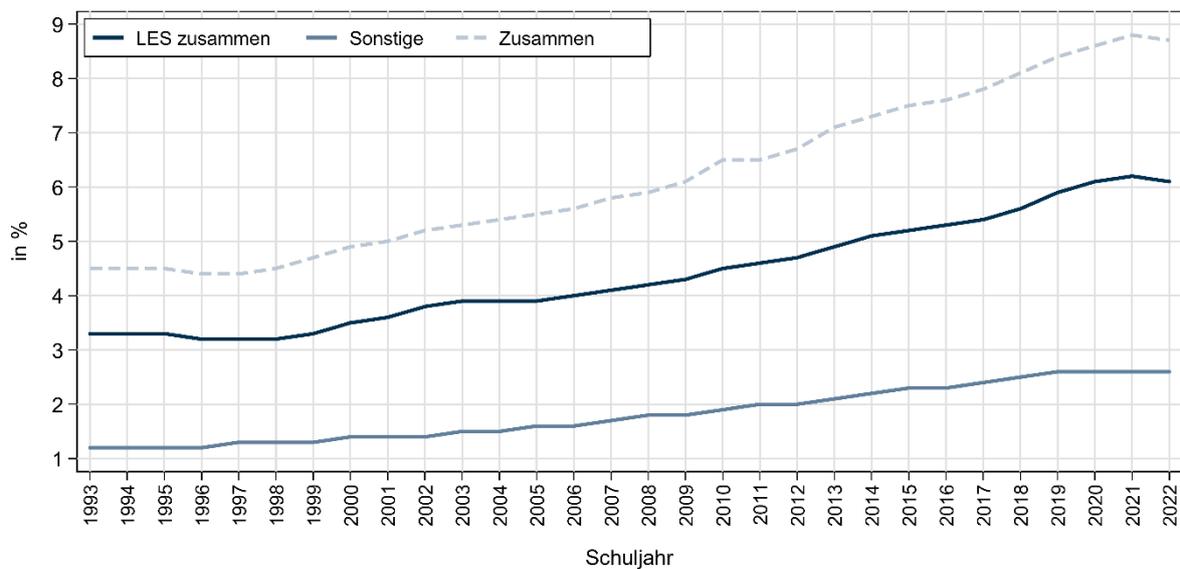


Quelle: MSB 2024, *Sonderpädagogische Förderung in Nordrhein-Westfalen: Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion - 2022/23*; eigene Darstellung.

Hinweise: Nur öffentliche Schulen, nur Primarstufe und Sekundarstufe I.

<sup>5</sup> Mit Hilfe eines statistischen Tests (sog. Chow-Test) wurde die Hypothese überprüft, ob sich die Entwicklung der Förderquote in den Jahren 2005 bis 2013 von der im Zeitraum 2014 bis 2022 unterscheidet. Die Nullhypothese, dass kein Unterschied vorliegt, konnte nicht abgelehnt werden.

Abbildung 2: Entwicklung der Förderquote in NRW, nach SPU, 1993/94 bis 2022/23



Quelle: MSB 2024, *Sonderpädagogische Förderung in Nordrhein-Westfalen: Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion - 2022/23*; eigene Darstellung.

Hinweise: Nur öffentliche Schulen, nur Primarstufe und Sekundarstufe I; LES = Lern- und Entwicklungsstörungen (LE, ESE, SQ), Sonstige = alle anderen Bedarfe (HK, SE, GE, KME).

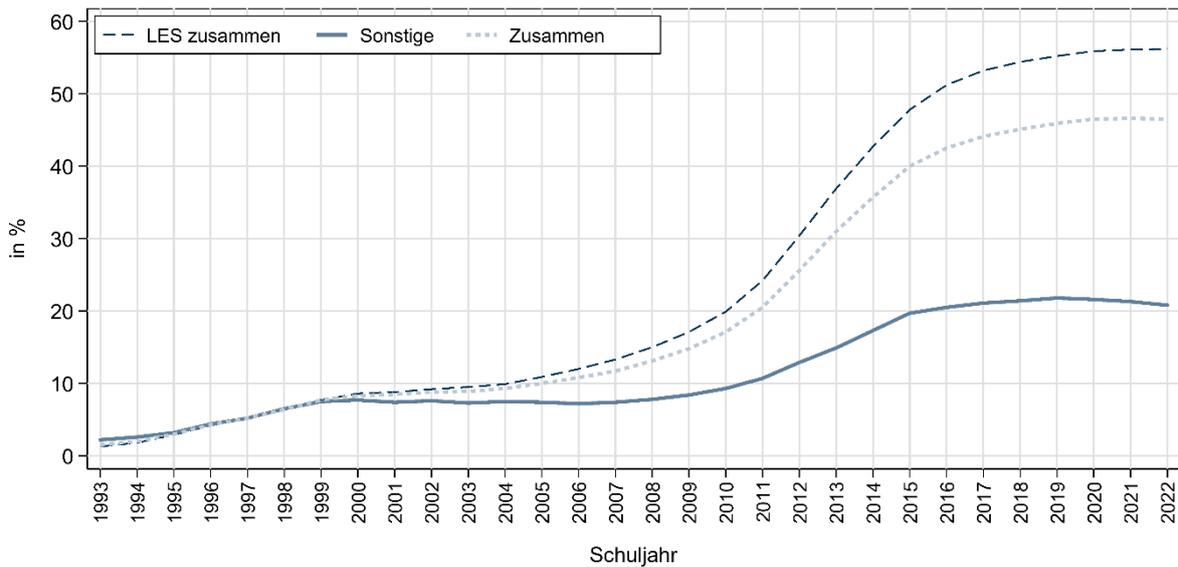
### Entwicklung der Inklusion

Während die Umsetzung des 9. SchRÄG keinen statistisch messbaren Effekt auf die Förderquote hatte, sieht es für den Inklusionsanteil (Anteil der Schüler\*innen mit SPU an allgemeinen Schulen an allen Schüler\*innen mit SPU) nicht so eindeutig aus (vgl. Abbildung 3). Während dieser bis 1999/2000 in allen Förderschwerpunkten angestiegen ist, findet man für die Jahre 2000/01 bis ca. 2007/08 lediglich einen leichten Anstieg bei den Lern- und Entwicklungsstörungen (LES). Die Inklusion von Schüler\*innen anderer Förderschwerpunkte stagnierte. Erst ab 2009/10 stieg der Inklusionsanteil in den anderen Förderschwerpunkten deutlich an und stagniert seit 2015/16 auf einem Niveau von ca. 20%. Der Inklusionsanteil in den Bedarfen der LES stieg bis ca. 2013/14, also vor dem 9. SchRÄG, sehr dynamisch an. Der Trend flacht aber seitdem etwas ab und steigt seit 2016/17 nur noch geringfügig.

Mit Blick auf die Entwicklung des Inklusionsanteils lässt sich somit kein direkter Effekt des 9. SchRÄG ab 2014/15 erkennen. Nichtsdestotrotz ging das 9. SchRÄG mit weitreichenden Änderungen einher, von denen zumindest angenommen werden muss, dass sie einen Einfluss auf die weitere Entwicklung des Inklusionsanteils hatten. Hierzu zählen u.a. die Mindestgrößenverordnung für Förderschulen und die damit einhergehenden Schließungen von Standorten oder die Anpassung des AO-SF Verfahrens infolge des 9. SchRÄG, insbesondere Festlegung der allgemeinen Schule als Regelförderort. Auch ein angepasster Modus der Ressourcenzuweisung von sonderpädagogischen Lehrkraftstellen, in dem Schüler\*innen mit SPU in Grund- und Mehrbedarf einer allgemeinen Schule berücksichtigt werden gehört dazu.

Auch wenn in den vorliegenden Daten somit kein expliziter Effekt des 9. SchRÄG auf den Inklusionsanteil herausgearbeitet werden kann, ist davon auszugehen, dass sich die mit der Gesetzesänderung in Verbindung stehenden Maßnahmen positiv auf den Inklusionsanteil ausgewirkt haben könnten. Daher ist der beobachtete weitere Anstieg des Inklusionsanteils ab 2014/15 zu berücksichtigen.

Abbildung 3: Entwicklung des Inklusionsanteils in NRW, nach SPU, 1993/94 bis 2022/23



Quelle: MSB 2024, *Sonderpädagogische Förderung in Nordrhein-Westfalen: Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion - 2022/23*; eigene Darstellung.

Hinweis: Nur öffentliche Schulen, nur Primarstufe- und Sekundarstufe I; LES = Lern- und Entwicklungsstörungen (LE, ESE, SQ), Sonstige = alle anderen SPU (HK, SE, GE, KME).

### Aufwuchs der Schüler\*innen mit SPU

Die Kritik des LRH wird im Folgenden aufgegriffen, indem der Anstieg der absoluten Zahl der Schüler\*innen mit SPU an AS nur insofern berücksichtigt wird, als dass er nicht aus dem positiven Trend einer steigenden Förderquote folgt. Daher wird die Förderquote des Jahres 2013/14, also im Schuljahr vor Umsetzung des 9. SchRÄG, in den folgenden Berechnungen für die Folgejahre konstant gehalten. D.h., für jedes Schuljahr ( $t$ ) ab 2013/14 ergibt sich die um die steigende Förderquote korrigierte Zahl der Schüler\*innen mit SPU an AS wie folgt:

$$\text{SuS mit SPU an AS}_{t | \text{Förderquote}_{2013/14}} = \text{SuS insgesamt}_t \times \text{Förderquote}_{2013/14} \times \text{Inklusionsanteil}_t$$

Der Anstieg der Schüler\*innen mit SPU an AS ist somit als die Differenz zwischen dieser Zahl und der Zahl der Schüler\*innen zum Schuljahr 2013/14 zu verstehen und wird als inklusionsbezogen interpretiert:

$$\begin{aligned} & \text{Anstieg der SuS mit SPU an AS}_{t | \text{Förderquote}_{2013/14}} \\ & = \text{SuS mit SPU an AS}_{t | \text{Förderquote}_{2013/14}} - \text{SuS mit SPU an AS}_{2013/14} \end{aligned}$$

Tabelle 11 zeigt die Abschätzung der so ermittelten Schülerzahl. Im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 ist somit ein inklusionsbezogener Anstieg in der Zahl der Schüler\*innen mit SPU an AS von 15.400 und nicht von 28.353 für 2021/22 zu berücksichtigen.

### **Entwicklung der Integrationshilfen**

Die Evaluationszyklen der vergangenen Jahre (vgl. Kapitel 2 und Tabelle 11) haben bereits gezeigt, dass die Fallzahl im Bereich der IH gestiegen ist. Immer mehr Schüler\*innen erhalten IH – unabhängig vom Beschulungsort und/oder einem diagnostizierten SPU. Diesem Umstand wird bei der Abschätzung der Ausgaben bereits Rechnung getragen, da nur der Aufwuchs an IH berücksichtigt wird, der über das an den FS beobachtete Ausmaß hinausgeht. Alternativ wird bei der hier vorgeschlagenen Berechnungsmethode, aufbauend auf den obigen Überlegungen, die IH-Quote bei der Abschätzung der Ausgaben verwendet. Wie Tabelle 11 zeigt, ist der Anteil der Schüler\*innen mit IH an AS höher als an FS. Schüler\*innen mit SPU, die an einer AS beschult werden, nehmen also häufiger eine IH in Anspruch als Schüler\*innen an einer FS. Im Schuljahr 2021/22 liegt die Quote an den AS bei 29% während nur 15% der Schüler\*innen an FS eine IH in Anspruch nehmen. Die Differenz aus den beiden IH-Quoten (IH-Quote an AS – IH-Quote an FS) lässt sich verwenden, um den Anstieg der IH zu ermitteln, der seit der Umsetzung des GL zu beobachten ist. Die Argumentation geht von folgender Prämisse aus: Würden die Schüler\*innen eine FS besuchen, würden 15% von ihnen eine IH erhalten. Besuchen sie jedoch eine AS, nehmen 29% von ihnen eine IH in Anspruch. Insofern ist die Zahl der Schüler\*innen an AS, die IH erhalten, wie folgt zu ermitteln:

$$\begin{aligned} & \text{SuS an AS mit IH}_t \\ & = \text{Anstieg der SuS mit SPU an AS}_{t | \text{Förderquote}_{2013/14}} \times (\text{IH-Quote an AS}_t \\ & \quad - \text{IH-Quote an FS}_t) \end{aligned}$$

Tabelle 11, letzte Spalte, zeigt die sich hieraus ergebenden Ausgaben.

Tabelle 11: Alternative Berechnung der Kosten, 2013 bis 2022

Schuljahr	Daten der amtlichen Schulstatistik						Meldungen und Hochrechnungen der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe						Aufwuchs der SuS mit SPU und der IH-Fälle an AS im Vergleich zu 2013/14 sowie Kosten				
	SuS mit SPU (beobachtet)		SuS mit IH (beobachtet)		IH-Quote (beobachtet)		Durchschnittskosten der IH pro Fall		SuS mit SPU (bei konstanter Förderquote aus 2013/14)		Anstieg im Vgl. zu 2013/14		Anstieg der IH-Fälle an AS		Kosten in Euro		
	insg.	an FS	an AS	Förderquote	Inklusionsanteil	an FS	an AS	an FS	an AS	Differenz (AS-FS)	insg.	an AS	2013/14	AS			
2011	1.660.301	105.965	84.271	21.694	6,38%	20,47%											
2012	1.620.962	106.936	79.540	27.396	6,60%	25,62%											
2013	1.581.495	109.440	75.553	33.887	<b>6,92%</b>	30,96%					109.440	<b>33.887</b>	.				
2014	1.557.447	111.203	71.484	39.719	7,14%	35,72%					107.776	38.495	4.608				
2015	1.538.659	112.924	67.809	45.115	7,34%	39,95%					106.476	42.539	8.652				
2016	1.546.833	115.545	66.443	49.102	7,47%	42,50%	5.657	9.798	8,51%	19,95%	11,44%	19.860	107.041	45.488	11.601	1.327	26.358.014
2017	1.536.397	118.542	66.235	52.307	7,72%	44,13%							106.319	46.914	13.027		
2018	1.525.459	122.289	67.150	55.139	8,02%	45,09%	7.908	14.074	11,78%	25,52%	13,75%	17.470	105.562	47.597	13.710	1.885	32.928.257
2019	1.521.332	127.108	68.777	58.331	8,36%	45,89%							105.277	48.312	14.425		
2020	1.521.378	130.419	69.801	60.618	8,57%	46,48%							105.280	48.933	15.046		
2021	<b>1.528.403</b>	133.563	71.323	62.240	8,74%	<b>46,60%</b>	10.676	18.143	14,97%	29,15%	<b>14,18%</b>	<b>19.988</b>	105.766	<b>49.287</b>	<b>15.400</b>	<b>2.184</b>	<b>43.652.938</b>
2022	1.577.582	136.782	73.124	63.658	8,67%	46,54%							109.169	50.807	16.920		

Quelle: MSB 2024, Sonderpädagogische Förderung in Nordrhein-Westfalen: Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion - 2022/23 und eigene Erhebungen; eigene Berechnung.

Hinweise: SuS = Schüler\*innen, FS = Förderschulen, AS = Allgemeine Schulen, Bedarf an SPU = Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung; Meldungen und Hochrechnungen der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe stammen aus vergangenen Evaluationszyklen.

### **6.1.3 Fazit**

Um sowohl den allgemeinen Anstieg der Förderquote, den allgemeinen Anstieg der IH-Fälle und die gesetzliche Grundlage zu berücksichtigen, könnte das bisherige Verfahren wie folgt modifiziert werden:

1. Um den Anstieg der Schüler\*innen mit SPU zu ermitteln, der auf die Zeit ab Inkrafttreten des 9. SchRÄG zurückgeht, wird vorgeschlagen, die Förderquote des Jahres 2013/14 konstant fortzuschreiben und lediglich die Entwicklung der Schülerzahl und des Inklusionsanteils zu berücksichtigen.
2. Durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen an AS und FS ist nachvollziehbar, dass inklusiv unterrichtete Schüler\*innen mit SPU häufiger eine IH in Anspruch nehmen (müssen) als an FS. Um den Anstieg der Schüler\*innen mit IH zu ermitteln, wird vorgeschlagen, die Differenz der Anteile der Schüler\*innen mit IH an AS und an FS zu bestimmen. Multipliziert mit der Fallzahl aus 1. ergibt sich der Aufwuchs in den IH-Fallzahlen an AS.

Zur Ermittlung der Ausgaben kann dann, wie bisher, auf die durchschnittlichen Kosten der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe im Bereich der Leistungen zur Teilhabe an Bildung pro Fall zurückgegriffen werden. Der alternative Ansatz lässt sich inhaltlich begründen und hat zudem den Vorteil, dass die Befragung der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe auf zwei Kennzahlen reduziert werden kann (Zahl der Schüler\*innen mit IH an AS, Zahl der Schüler\*innen mit IH an FS), wenn eine Fallpauschale (Durchschnittskosten pro Fall) zugrunde gelegt werden kann. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die IH-Fälle an AS nicht immer mit einem SPU einhergehen. Diese zwei Kennzahlen könnten aber in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) direkt an das MSB geliefert werden und somit ggf. auch eine Vollerhebung erreicht werden, die Hochrechnungen auf ganz NRW überflüssig macht.

## **6.2 Aufteilung der Leistungen nach § 2 Absatz 4 InkIFöG und alternative Verteilmechnismen**

### **6.2.1 Hintergrund**

Im Jahresbericht 2022 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2021 hat der LRH auch die Verteilung der Inklusionspauschale in den Blick genommen (vgl. ebenda, S. 176 f.). Nach § 2 Abs. 4 InkIFöG werden die „[...] Leistung nach den Absätzen 1 bis 3 [...] je zur Hälfte aufgeteilt auf

1. die Kreise und kreisfreien Städte,
2. die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt.

Der Anteil dieser Gebietskörperschaften richtet sich nach der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren am 31. Dezember des jeweils vorvorletzten Jahres. Dabei wird im Fall des

Satzes 1 Nummer 2 die Wohnbevölkerung im Sinne von Satz 2 von Gemeinden ohne eigenes Jugendamt dem jeweiligen Kreis zugerechnet.“

Der LRH stellt in Frage, ob dieser Verteilmechanismus in ausreichender Weise der Zweckbindung der Inklusionspauschale Rechnung trägt, alle Kommunen, die Träger von Schulen des GL sind, bei der Finanzierung des nicht-lehrenden Personals zu unterstützen (vgl. ebenda). Die Frage wird u.a. aufgeworfen, da die Prüfung des LRH in sechs Kreisen zu dem Ergebnis führte, dass diese die Korb II-Mittel nicht an die kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt mit Schulen des GL weitergeleitet hatten. Der LRH hält es für erforderlich, „[...] sicherzustellen, dass alle Schulträger und damit auch alle Schulen mit GL an der Inklusionspauschale partizipieren.“ (ebenda, S. 176 f.). Dies ließe sich sicherstellen, indem eine Weiterleitung explizit vorgesehen würde oder ein anderer Verteilmechanismus angewendet wird. Beides ist vor dem Hintergrund des aktuellen InklFöG zwar nicht möglich, sollte für die Zukunft aber durchaus zur Diskussion gestellt werden. Denn auch im Rahmen dieser Evaluation wurde durch die teilnehmenden Kreise und kreisangehörigen Kommunen bestätigt, dass eine deutliche Mehrheit die Mittel aus der Inklusionspauschale nicht an ihre angehörigen Kommunen weiterleitet bzw. keine Mittel aus der Inklusionspauschale von ihrem Kreis erhält (vgl. Abschnitt 5.2).

Ein Bestandteil des Auftrags an die Gutachterinnen im aktuellen Evaluationszeitraum ist daher auch die methodische Überprüfung des aktuellen Verteilmechanismus nach § 2 Abs. 4 InklFöG sowie die Entwicklung von Vorschlägen für mögliche alternative Verteilmechanismen.

### **6.2.2 Verteilung der Inklusionspauschale nach § 2 Abs. 4 InklFöG**

Entsprechend der Ausführung des § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 2 InklFöG wird die Inklusionspauschale hälftig auf die Kreise und kreisfreien Städte einerseits und die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt andererseits aufgeteilt. Die Verteilung der jeweils hälftigen Inklusionspauschale auf die Gebietskörperschaften nach Nr. 1 bzw. Nr. 2 erfolgt sodann anhand der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren am 31. Dezember des jeweils vorvorletzten Jahres, wobei nach Satz 3 die Wohnbevölkerung von Gemeinden ohne eigenes Jugendamt dem jeweiligen Kreis zugerechnet wird. Tabelle 12 zeigt die daraus resultierende Verteilung der Korb II-Mittel des Jahres 2021 von insgesamt 50 Mio. Euro.

Tabelle 12: Verteilung der Korb II-Mittel nach § 2 Abs. 4 InkIFöG im Jahr 2021

Zu berücksichtigende Einwohner*innen nach Gebietstyp	Aufteilung nach Satz 1 Nr. 1	Aufteilung nach Satz 1 Nr. 2	Summe	Anteil an Korb II-Mitteln insg.	Korb II-Mittel in Euro insg.
kreisangehörige Stadt/Gemeinde mit Jugendamt	-	848.695	848.695	19,69%	9.844.759
kreisangehörige Stadt/Gemeinde ohne Jugendamt	-	-	-	-	-
kreisfreie Stadt	843.947	843.947	1.687.894	39,16%	19.579.365
Kreis (mit oder ohne Jugendamt)	1.311.248	-	-	-	-
Kreis mit Jugendamt (nur aus kreisangehörigen Städten/Gemeinden ohne Jugendamt)	-	462.553	-	-	-
Kreise	-	-	1.773.801	41,15%	20.575.876
Summe	2.155.195	2.155.195	4.310.390	100,00%	50.000.000
Anteil der Korb II-Mittel	50%	50%	100%		
Summe der Korb II-Mittel in Euro	25.000.000	25.000.000	50.000.000		

Quelle: MSB, eigene Berechnungen.

Obwohl die Summe der Einwohner\*innen nach Nr. 1 und Nr. 2 identisch ist, führt die Verteilung nicht zu einer Gleichverteilung der Mittel auf die Gebietskörperschaften und die Einwohner\*innen der Gebietskörperschaften. Kreisfreie Städte sind sowohl nach Nr. 1 als auch Nr. 2 zu berücksichtigen (jede kreisfreie Stadt hat auch ein Jugendamt) und erhalten somit anteilig mehr Mittel als z.B. kreisangehörige Kommunen mit einem Jugendamt, die nur nach Nr. 2 zu berücksichtigen sind. Dies führt dazu, dass die kreisangehörigen Kommunen mit einem Jugendamt im Vergleich zu den kreisfreien Städten und den Kreisen weniger Mittel aus der Inklusionspauschale erhalten. Insgesamt erhalten sie rund 20% (10 Mio.), während die kreisfreien Städte rund 40% und die Kreise etwas mehr als 40% der Mittel erhalten (vgl. Tabelle 12). Diese Verteilung führt entsprechend zu unterschiedlichen Pro-Kopf-Pauschalen von 11,60 Euro bei kreisangehörigen Kommunen mit eigenem Jugendamt, 15,69 Euro bei Kreisen und 23,20 Euro bei kreisfreien Städten (vgl. Tabelle 13). Dies ist nicht grundsätzlich kritisch zu sehen, allerdings ist unklar, ob diese Unterschiede einer sachlogischen Überlegung folgen. Würden die Mittel, die die Kreise aus der Inklusionspauschale erhalten, vollständig an die kreisangehörigen Kommunen (mit und ohne eigenes Jugendamt, gewichtet anhand der Einwohnerzahl) weitergeleitet, würde sich die Pro-Kopf-Pauschale zugunsten der kreisangehörigen Kommunen mit eigenem Jugendamt verschieben. Eine Gleichverteilung der Mittel auf die Gebietskörperschaften oder Pro-Kopf würde aufgrund der Methodik dadurch jedoch nicht erreicht (vgl. Tabelle 13).

**Tabelle 13: Verteilung der Korb II-Mittel nach § 2 Abs. 4 InklFöG und vollständige Weiterleitung im Jahr 2021**

Gebietstyp	Zahl der Einwohner*innen	Korb II-Mittel in 1.000 Euro (Ist)	Pro-Kopf-Pauschale in Euro	Korb II-Mittel in 1.000 Euro (Weiterleitung)	Pro-Kopf-Pauschale in Euro
kreisangehörige Stadt/Gemeinde mit Jugendamt	848.695	9.845	11,60	22.197	26,15
kreisangehörige Stadt/Gemeinde ohne Jugendamt	462.553	-	-	8.224	17,78
kreisfreie Stadt	843.947	19.579	23,20	19.579	23,20
Kreis	1.311.248	20.576	15,69	-	-
Summe		50.000		50.000	

Quelle: MSB, eigene Berechnungen.

Für eine vollständige Weiterleitung der Mittel an die kreisangehörigen Kommunen spricht, dass diese Träger von Schulen des GL sind. Im Schuljahr 2021/22 existierte in ganz NRW lediglich eine kreisangehörige Kommune, die keine Schule des GL in ihrer Trägerschaft hatte. Demgegenüber standen nur zwei Kreise, die Träger jeweils einer Schule des GL sind. Die Berücksichtigung dieser Kreise, z.B. indem die Zahl der Einwohner\*innen der Kommune gezählt wird, in dem die Schule ihren Standort hat, ist ebenfalls denkbar und würde nur zu vernachlässigbaren Verschiebungen in der Mittelverteilung führen.

### 6.2.3 Alternative Verteilung der Inklusionspauschale

Da die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit nur drei Ausnahmen (vgl. Abschnitt 6.2.2) Träger der Schulen des GL sind, kann angenommen werden, dass eine direkte Verteilung der Mittel auf diese Gebietskörperschaften ebenfalls dem § 2 Abs. 2 InklFöG entspräche. Dort heißt es: „Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch und § 54 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch dienen.“ Ob es z.B. auf Ebene der 396 Gemeinden in NRW tatsächlich einen (kausalen) Zusammenhang zwischen der Anzahl der Schulen des GL und der Zahl des durch die Kommunen finanzierten nicht-lehrenden Personals gibt, lässt sich auch im fünften Evaluationszyklus nicht verifizieren oder falsifizieren. Es kann jedoch mit Hilfe amtlicher Daten zumindest eine Korrelation zwischen der Einwohnerzahl, der Zahl der Schüler\*innen, der Zahl der Schulen des GL und der Zahl der Schüler\*innen mit SPU an AS nachgewiesen werden (vgl. Tabelle 14). Das bedeutet, dass Gemeinden, die mehr Schüler\*innen mit SPU haben und mehr Schulen im GL betreiben – vermutlich – auch mehr nicht-lehrendes Personal finanzieren könnten,

wenn die Korb II-Mittel zwar weiterhin basierend auf der Einwohnerzahl (im Alter zwischen 6 und 18 Jahren) aber nun direkt an die Gemeinden verteilt würden.

*Tabelle 14: Korrelation ausgewählter Kennzahlen der 396 Gemeinden in NRW, Schuljahr 2021/22*

	EW im Alter von 6 bis 18 Jahren	SuS mit SPU an AS	Schulen des GL insg.	SuS an AS insg.	Mittlerer Sozialindex der AS	Anzahl der AS mit Sozialindex $\geq 6$
Einwohner*innen im Alter von 6 bis 18 Jahren	1,0000					
Schüler*innen mit SPU an AS	0,9830	1,0000				
Schulen des GL insg.	<b>0,9511</b>	0,9367	1,0000			
Schüler*innen an AS insg.	0,9977	0,9831	0,9509	1,0000		
Mittlerer Sozialindex der AS	0,5134	0,4964	0,4965	0,5166	1,0000	
Anzahl der AS mit Sozialindex $\geq 6$	0,9229	0,9013	0,8895	0,9191	0,4993	1,0000

Quelle: MSB, eigene Berechnungen.

Nach Einschätzung der Gutachterinnen eignet sich die Verteilung der Mittel anhand der Einwohnerzahl, da a) die Zahl der Einwohner\*innen im Alter von 6 bis 18 Jahren und die Zahl der Schulen des GL fast perfekt korrelieren und b) so einem Etikettierungsdilemma vorgebeugt werden kann. Darüber hinaus sorgt die Verteilung anhand der Einwohnerzahl dafür, dass alle 396 Gebietskörperschaften gleichbehandelt werden, d.h. identische Pro-Kopf-Pauschalen ausgezahlt würden (vgl. Tabelle 15, Variante ‚Gleich‘). Im Vergleich zum Status-quo würde sich für die kreisfreien Städte entsprechend nichts ändern, die kreisangehörigen Gebietskörperschaften mit Jugendamt würden rd. 10 Mio. Euro mehr erhalten. Die kreisangehörigen Gebietskörperschaften ohne Jugendamt würden im Vergleich zum Status Quo profitieren, da sie nicht mehr auf die Mittelweiterleitung seitens des Kreises angewiesen wären.

**Tabelle 15: Alternative Verteilung der Korb II-Mittel im Jahr 2021, Varianten ‚Weiterleitung‘ und ‚Gleich‘**

Gebietstyp	Zahl der Einwohner*innen	Korb II-Mittel in 1.000 Euro (Weiterleitung)	Pro-Kopf-Pauschale in Euro	Korb II-Mittel in 1.000 Euro (Gleich)	Pro-Kopf-Pauschale in Euro (Gleich)
kreisangehörige Stadt/Gemeinde mit Jugendamt	848.695	22.197	26,15	19.690	23,20
kreisangehörige Stadt/Gemeinde ohne Jugendamt	462.553	8.224	17,78	10.731	23,20
kreisfreie Stadt	843.947	19.579	23,20	19.579	23,20
Kreis	1.311.248	-	-	-	-
Summe		50.000		50.000	

Quelle: MSB, eigene Berechnungen.

Die Variante ‚Gleich‘ unterstellt, dass sich die Kommunen, im Wesentlichen also die Träger der Schulen des GL, nicht voneinander unterscheiden. Ähnlich große Kommunen würden entsprechend ähnlich viele Mittel aus Korb II erhalten. D.h. es wird unterstellt, dass sie ähnlich viele Schulen im GL oder Schüler\*innen mit SPU aufweisen und somit auch ähnliche Ausgaben für nicht-lehrendes Personal an diesen Schulen zu tragen haben. Ob das zutrifft, lässt sich jedoch nicht überprüfen. Denkbar ist jedoch auch, dass Kommunen vor unterschiedlichen Herausforderungen im GL stehen. Kommunen mit einer hohen sozio-ökonomischen Heterogenität und ausgeprägten gesellschaftlichen und sozialen Problemlagen könnten mehr nicht-lehrendes Personal im GL einsetzen müssen, um bspw. Voraussetzungen und Gelingensbedingungen für alle Schüler\*innen zu schaffen, die mit Kommunen vergleichbar wären, die sozio-ökonomisch bessergestellt sind. Auch wenn Kommunen eine ähnliche Größe hätten, wären sie dann nicht gleich zu behandeln. Als Beispiel können hier die beiden kreisfreien Städte Münster und Gelsenkirchen aufgeführt werden, die zwar bezogen auf die Einwohnerzahl vergleichbar sind aber dennoch mit unterschiedlichen sozialen und ökonomischen Problemlagen umgehen müssen. Daher könnten die Korb II-Mittel alternativ z.B. anhand der Einwohnerzahl und eines Indikators für soziale und ökonomische Problemlagen der Kommune verteilt werden.

Um zu zeigen, wie eine solche Verteilung aussehen könnte, wurde eine dritte Variante (‚Index‘) zur Mittelverteilung entwickelt. Diese Variante bemüht entlang der Überlegungen den Schulsozialindex<sup>6</sup> als Indikator, um die sozio-ökonomische Lage der Kommunen und somit der Schulträger zu beschreiben.

<sup>6</sup> Der Sozialindex für Schulen wird aus insgesamt drei Indikatoren, welche auf Schulebene erhoben werden, und einem Sozialraumindikator berechnet: Anteil der Schüler\*innen mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache, Anteil der Schüler\*innen mit eigenem Zuzug aus dem Ausland, Anteil der Schüler\*innen mit SPU in den Bereichen Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung (LSE) sowie Kinder- und Jugendarmut (Sozialraumindikator) (vgl. FAQ zum Sozialindex für Schulen auf [www.methoden.ruhr-uni-bochum.de/sozialindex](http://www.methoden.ruhr-uni-bochum.de/sozialindex), Stand: April 2024).

In der Variante ‚Index‘ würden die Korb II-Mittel erneut direkt an die 396 Gemeinden ausgezahlt, allerdings würde die Einwohnerzahl nun mit dem Faktor 0,7 und der Sozialindex mit dem Faktor 0,3 berücksichtigt.<sup>7</sup> Um den Größeneffekt der Kommunen mit abzubilden und somit vergleichbare Kommunen mit unterschiedlichen Sozialindizes unterschiedlich zu behandeln, wird die Anzahl der AS gezählt, die in der Schulsozialindexgruppe 6 oder größer sind. Nur Schulen, die einen überdurchschnittlich hohen Sozialindex haben, fließen so in die Berechnung ein. Dies hat automatisch zur Folge, dass Gemeinden, die keine einzige Schule mit einem solch hohen Sozialindex haben, in der Variante ‚Index‘ 70% der Korb II-Mittel erhalten, die sie unter der Variante ‚Gleich‘ erhalten hätten. Es findet somit eine Umverteilung der Korb II-Mittel zugunsten sozial belasteter Schulträger statt.

Tabelle 16 zeigt das Ergebnis im Vergleich zu Variante ‚Gleich‘. In der Summe würden kreisfreie Städte bei dieser Variante höhere Pro-Kopf-Pauschalen erhalten als die kreisangehörigen Kommunen mit bzw. ohne Jugendamt. Abbildung 4 (b) zeigt, dass jedoch nicht alle kreisfreien Städte mehr Mittel erhalten. Ebenfalls zeigt die Abbildung, dass auch Gemeinden von der Methode ‚Index‘ profitieren, die vergleichsweise klein sind (vgl. Abbildung 4 [a]). Bezogen auf das Beispiel Münster/Gelsenkirchen würde die Variante ‚Index‘ tatsächlich dazu führen, dass zwei Kommunen, die ähnlich groß sind und somit in allen Varianten – auch im Status Quo – ähnlich viele Mittel aus der Inklusionspauschale erhalten, unterschiedlich behandelt würden. Gelsenkirchen würde im Vergleich zu Münster mehr Mittel erhalten.

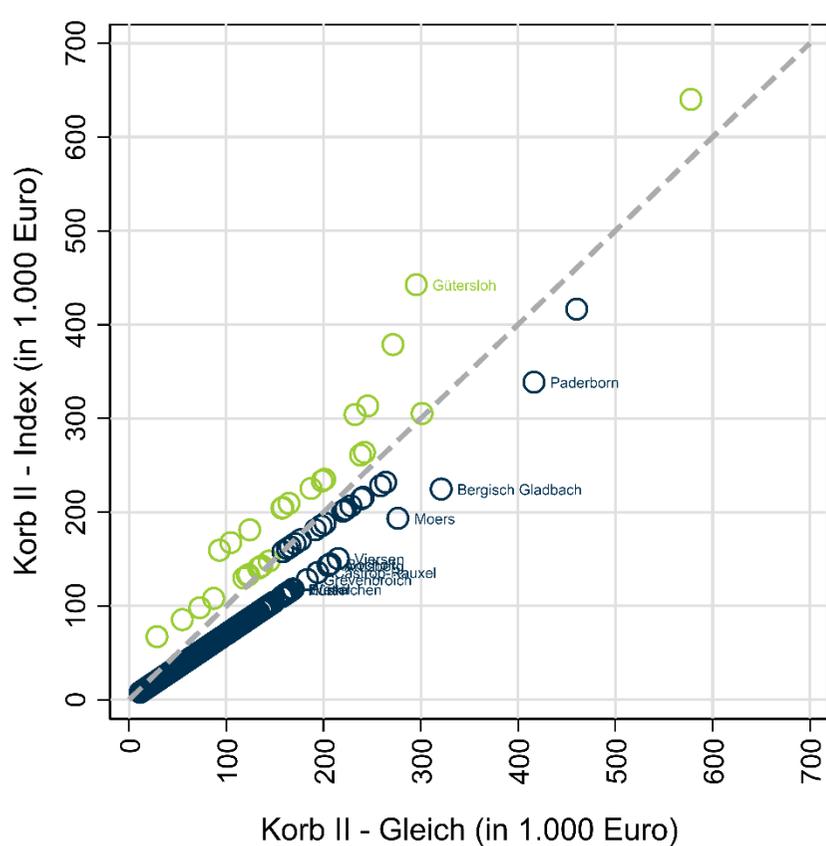
*Tabelle 16: Alternative Verteilung der Korb II-Mittel im Jahr 2021, Varianten ‚Gleich‘ und ‚Index‘*

Gebietstyp	Zahl der Einwohner*innen	Korb II-Mittel in 1.000 Euro (Gleich)	Pro-Kopf-Pauschale in Euro (Gleich)	Korb II-Mittel in 1.000 Euro (Index)	Pro-Kopf-Pauschale in Euro (Index)
kreisangehörige Stadt/Gemeinde mit Jugendamt	848.695	19.690	23,20	17.085	20,13
kreisangehörige Stadt/Gemeinde ohne Jugendamt	462.553	10.731	23,20	7.700	16,65
kreisfreie Stadt	843.947	19.579	23,20	25.215	29,88
Kreis	1.311.248	-	-	-	-
Summe		50.000		50.000	

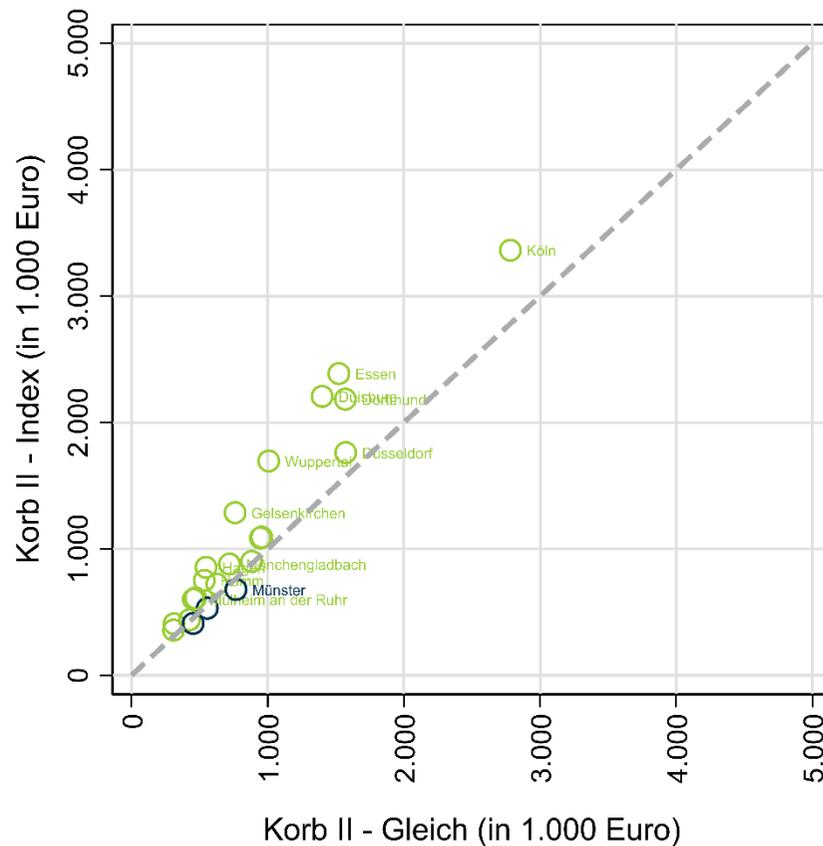
Quelle: MSB, eigene Berechnungen.

<sup>7</sup> Alternative Gewichtungen sind möglich. 0,7 zu 0,3 wurde gewählt, damit die sozioökonomische Lage einer Kommune ausreichend (nicht zu stark und nicht zu schwach) ins Gewicht fällt. Der Wert beruht auf keiner theoretisch fundierten Grundlage.

Abbildung 4: Veränderung der absoluten Höhe der zugewiesenen Korb II-Mittel beim Wechsel von Variante ‚Gleich‘ auf Variante ‚Index‘, 2021



(a) ohne kreisfreie Städte



(b) nur kreisfreie Städte

Quelle: MSB, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Hinweise: Dargestellt ist die absolute Veränderung in den Korb II-Mitteln je Gemeinde bei Wechsel der Varianten. Grüne Punkte zeigen positive Veränderungen im Vergleich zur Variante ‚Gleich‘, blaue negative. Liegen die Punkte auf der gestrichelten Linie, ist die Veränderung = 0. Bezeichnet werden nur die 24 Kommunen, die absolut die größte Veränderung verzeichnen.

## 6.2.4 Fazit

Der LRH stellt zur Diskussion, ob die Verteilung der Inklusionspauschale nach § 2 Abs. 4 Inkl-FöG in ausreichender Weise dem Zweck Rechnung trägt, alle Kommunen, die Träger von Schulen des GL sind, bei der Finanzierung des nicht-lehrenden Personals zu unterstützen. Die Frage wurde aufgeworfen, da die Prüfung des LRH in sechs Kreisen zu dem Ergebnis führte, dass diese die Mittel nicht an kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt mit Schulen des GL weitergeleitet hatten. Auch im Rahmen dieser Evaluation wurde durch die teilnehmenden Kreise und kreisangehörigen Kommunen bestätigt, dass eine deutliche Mehrheit die Mittel aus der Inklusionspauschale nicht an ihre angehörigen Kommunen weiterleitet bzw. keine Mittel aus der Inklusionspauschale von ihrem Kreis erhält (vgl. Abschnitt 5.2).

Die Gutachterinnen waren im aktuellen Evaluationszeitraum aufgefordert, die Methodik des Verteilmechanismus zu überprüfen sowie Vorschläge für alternative Methoden zu entwickeln.

Der aktuelle Verteilmechanismus führt zu einer unterschiedlichen Verteilung der Mittel auf die Gebietskörperschaften zum einen – kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt werden bei der Zuweisung nicht direkt berücksichtigt – und zu unterschiedlichen Pro-Kopf-Pauschalen je Einwohner\*in zum anderen. Auch wenn die Korb II-Mittel vollständig von den Kreisen an die angehörigen Gebietskörperschaften weitergeleitet würden, bestünden unterschiedliche Pro-Kopf-Pauschalen weiter. Dies kann zwar durchaus gewollt sein, allerdings ist unklar, ob diese Unterschiede einer sachlogischen Überlegung folgen. Sofern eine ‚Gleichverteilung‘ als zielgerichteter empfunden wird, wäre eine direkte Auszahlung der Korb II-Mittel an die Gemeinden in NRW eine mögliche Alternative. Diese Verteilung kann wie bisher anhand der Einwohnerzahl erfolgen. Diese Variante würde zu identischen Pro-Kopf-Pauschalen führen. Eine weitere Alternative, die eine (ggf. begründete) Ungleichbehandlung stützen würde, wäre die Verteilung anhand sozio-ökonomischer Lagen der Gemeinden. Dies wurde hier anhand des Schulsozialindex dargestellt.

## 7 Anmerkungen und Empfehlungen der Gutachterinnen

Eine zentrale Problematik der Evaluation der Kosten im Bereich des nicht-lehrenden Personals an Schulen des GL ist im InklFöG angelegt. In § 2 Abs. 6 ist festgelegt, dass die kommunalen Kosten für nicht-lehrendes, kommunales Personal an GL-Schulen anhand der kommunalen Aufwendungen im Bereich der IH nach § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX (ehem. § 54 SGB XII) evaluiert werden sollen. Gleichzeitig wird in § 2 Abs. 2 allerdings auch ausdrücklich geregelt, dass die Mittel aus Korb II nicht zur Finanzierung dieser IH genutzt werden dürfen, sondern „der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen“ dienen. Entsprechend wird eine Maßnahme evaluiert, für welche die Mittel nicht vorgesehen sind. Die Ergebnisse des letzten und des aktuellen Evaluationszeitraums legen nahe, dass weiterhin an dem etwaigen Zusammenhang zwischen Bedarf an IH und Bedarf an nicht-lehrendem Personal gezweifelt werden kann. Darüber hinaus legen die vorhandenen Daten nahe, dass die Stellen für nicht-lehrendes Personal an den Schulen durch zusätzliche Stellen des Landes gedeckt sind. Einschränkend gilt allerdings, dass keine Informationen dazu verfügbar sind, in welchem Umfang die Mittel aus den Budgets tatsächlich abgerufen werden.

Sollte das Gesetz in seiner aktuellen Form fortbestehen, wäre für zukünftige Evaluationen der Inklusionspauschale eine Anpassung des methodischen Vorgehens mit Blick auf die Datenerhebung wünschenswert. Die aktuelle Erhebung zeigt insbesondere hinsichtlich der Teilnahmequote und des Antwortverhaltens, dass sowohl die Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe als auch die Kommunen, Schulträger sowie das MSB die benötigten Daten nicht (problemlos) liefern können bzw., dass die abgefragten Informationen nur mit relativ großem Aufwand zur Verfügung gestellt werden können. Daher sind die Befragungen gemessen an Aufwand und Ertrag der erzielten Information insgesamt als ineffizient zu bewerten. Die Verfahren wurden bislang gewählt, da andere Datenquellen nicht verfügbar sind. Wünschenswert wäre eine Abstimmung zwischen MSB und den KSV bzw. den Schulträgern, wie die erforderlichen Daten in Zukunft verfügbar gemacht werden können bzw. wie die Abfrage bei allen Trägern der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe reduziert werden kann, damit die Informationen mit relativ geringem Aufwand geliefert werden können. Für den Fall, dass die Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe zukünftig erneut zu den Ausgaben für IH befragt werden sollten, könnte die modifizierte Methode zur Berechnung der Kosten (siehe Abschnitt 6.1) zur datensparsameren Abschätzung genutzt werden. Setzt man einen plausiblen Durchschnittswert der jährlichen Kosten pro IH-Fall an, würde es genügen, die Summe der Fallzahlen differenziert nach AS und FS bei jedem Amt zu erheben. Hiermit wäre der Aufwand für die Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe verglichen mit den bisherigen Evaluationszyklen vermutlich deutlich reduziert.

Auch mit Blick auf die Erfassung der Stellenanteile bzw. Kosten im Bereich des nicht-lehrenden Personals sollte überlegt werden, wie eine solide Datenbasis, die auch für interne Evaluationszwecke sinnvoll wäre, angelegt und fortlaufend gepflegt werden könnte. Wie die Gutachter\*innen bereits im vierten Evaluationsbericht (vgl. Schneider et al. 2020) angemerkt haben, konnte weder auf hinreichend detaillierte Daten der Kommunen noch des MSB zurückgegriffen werden, um Informationen zur personellen Ausstattung der Schulen für die Inklusion zu bekommen. Zwar verfügt das MSB über eine Personalplanungssoftware (SchIPS) für landesfinanziertes Personal, in dem aber keine Informationen zu zurückliegenden Zeitpunkten gespeichert werden, d.h. die Daten liegen nur tagesaktuell vor. Über regelmäßige Auszüge aus SchIPS könnte jedoch ein guter Datenbestand aufgebaut werden. Für die kommunalen Ausgaben wäre es hilfreich, auf Informationen der kommunalen Haushalte zurückgreifen zu können. Da Vorschriften für die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen (ZOVP) existieren, könnte z.B. bei PB 21 (Schulträgeraufgaben) und PG 242 (Fördermaßnahmen für Schüler) ein Produkt ‚Gemeinsames Lernen‘ definiert werden, unter dem die differenzierten Auszahlungen wie Dienstbezüge, Auszahlungen für Sachleistungen etc. der Kommunen für das GL erfasst würden. Alternativ könnte geprüft werden, ob eine Produktgruppe ‚Gemeinsames Lernen‘ definiert werden könnte. Dies würde sicherstellen, dass a) alle Kommunen dieselben Informationen liefern und b) für die Kommunen kein expliziter Mehraufwand durch die Datenabfrage entstünde. Die Methode der Online-Befragung muss ebenfalls als wenig ökonomisch und effizient bewertet werden, da die Bereitschaft zur Teilnahme gering ist. Darüber hinaus zeigte sich erneut, dass diese bei hohem Aufwand für alle Beteiligten letztlich zu kaum belastbaren Ergebnissen führt.

Abschließend kann aus Sicht der Gutachterinnen auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht beurteilt werden, ob und wie stark der Aufwuchs an nicht-lehrendem Personal durch die Inklusion zu erklären ist. Es zeigt sich zwar, dass die Ausgaben für nicht-lehrendes Personal gestiegen sind; diese Kosten werden jedoch – wenn man die Haushaltspläne des Landes damit abgleicht – durch das zur Verfügung stehende Budget seitens des Landes gedeckt. Die Ausgaben für IH werden dagegen von den Kommunen finanziert und steigen weiter stark an. Die Vermutung liegt nahe, dass dieser Anstieg zum Teil auf die Einführung der schulischen Inklusion zurückzuführen ist, aber ggf. auch auf eine wachsende Bereitschaft, Bedarfe zu identifizieren und verfügbare Ressourcen zu nutzen.

Unabhängig von der Frage, inwieweit Kosten seit Umsetzung des GL tatsächlich entstanden sind, ist der massive, weiter anhaltende Kostenanstieg im Bereich der IH beachtlich. Hier sind Bestrebungen einiger Kommunen zu begrüßen, die dem wachsenden Bedarf durch infrastrukturelle Poolmodelle – also mit der einzelfallunabhängigen Bereitstellung weiteren nicht-lehrenden Personals – begegnen. Bei politischen Entscheidungen die Inklusionspauschale betreffend ist zu beachten, dass diese Projekte, wie bspw. in der Stadt Essen und im

Kreis Soest, aus den Mitteln der Inklusionspauschale finanziert werden. Da Planungssicherheit mit Blick auf diese Mittel immer nur für ein Jahr besteht, wäre zu überlegen, ob eine Verstetigung der Korb II-Mittel sinnvoll ist, weil dies Vorteile mit sich bringen würde (z. B. die Entfrischung der hieraus finanzierten Stellen bzw. weniger Personalwechsel und eine langfristige Planungssicherheit auch für die Schulen). Zu prüfen wäre im Falle der Verstetigung der Mittel dann die bedarfsgerechte Zuweisung, d. h. nach welchem Verteilmechanismus die Mittel allen Schulträgern bzw. Schulen des GL zukommen. Hierfür wurden im Rahmen des Abschlussberichts mögliche Varianten dargestellt, die als Diskussionsgrundlage dienen können.

Die Gutachterinnen regen an, die Ergebnisse der Evaluation auch in die geplante Reform der Schulfinanzierung in NRW einfließen zu lassen. Die strikte Unterscheidung in innere und äußere Schulangelegenheiten wird aus Sicht der Gutachterinnen den komplexen Herausforderungen und Bedarfen der Schulen von heute nicht mehr gerecht und führt zu Ineffizienzen. Neben dem GL gehören hierzu bspw. der ab 2026 geltende Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung für Kinder im Grundschulalter sowie die dringend notwendige Digitalisierung der Schulen.



## Literatur

- Goldan, J., Grüter, S., Guth, T., Corbach, R., Ilina-Georgescu, A. & Lütje-Klose, B. (2023). Infrastrukturelle Poolmodelle im Bereich der Schulassistenz. Ziele, Rahmenbedingungen und Evaluation am Beispiel des Modellprojekts „Systemische Schulassistenz im Kreis Soest“. *Zeitschrift für Heilpädagogik*, 74, 516-531.
- Goldan, J., Lütje-Klose, B., Grüter, S., & Guth, T. (2022). Schlussbericht: Evaluation der Systemischen Schulassistenz im Kreis Soest (ESyS). Bielefeld: Universität Bielefeld.  
<https://doi.org/10.4119/unibi/2968728>
- Goldan, J. & Grosche, M. (2021). Bestimmt das Angebot die Förderquote? – Effekte der räumlichen Nähe von Förderschulen auf den Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf an Grundschulen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 24(6), 693–713. DOI: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11618-021-01010-x>
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2022), Jahresbericht 2022 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2021, [https://lrh.nrw.de/wp-content/uploads/2023/02/LRH NRW Jahresbericht 2022.pdf](https://lrh.nrw.de/wp-content/uploads/2023/02/LRH_NRW_Jahresbericht_2022.pdf)
- MSB 2024, Sonderpädagogische Förderung in Nordrhein-Westfalen: Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion - 2022/23.
- Schneider, K., Makles, A., Goldan, J., Westermaier, F. & Kozhaya, M. (2023). Fünfter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW. Zwischenbericht, [https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB\\_EvalInklIF%C3%B6G\\_5\\_Zwischenbericht.pdf](https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_5_Zwischenbericht.pdf)
- Schneider, K., Klemm, K., Goldan, J. & Westermaier, F. G. (2021). Vierter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen, [https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB\\_EvalInklIF%C3%B6G\\_4\\_Bericht\\_final.pdf](https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_4_Bericht_final.pdf)
- Schneider, K., Klemm, K., Kemper, T. & Goldan, J. (2017). Dritter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen, [https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB\\_EvalInklIF%C3%B6G\\_3\\_Bericht\\_20170718\\_final.pdf](https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_3_Bericht_20170718_final.pdf)
- Schneider, K., Klemm, K., Kemper, T. & Goldan, J. (2016): Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, [https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB\\_EvalInklIF%C3%B6G\\_2\\_Bericht\\_20160801-final.pdf](https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_2_Bericht_20160801-final.pdf)
- Schwarz, A., Klemm, K. & Kemper, T. (2015): Erster Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, [https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB\\_EvalInklIF%C3%B6G\\_1\\_Bericht\\_150520\\_FINAL.pdf](https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_1_Bericht_150520_FINAL.pdf)

## Anhang

### Online-Fragebogen für Gebietskörperschaften (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden)

Frage (an Gebietskörperschaften, die auch Schulträger sind): Haben Sie im Schuljahr 2021/2022 inklusionsbedingt zusätzlich bereitgestelltes nicht-lehrendes Personal **an einzelnen Schulen** des GL aus der Inklusionspauschale mitfinanziert, **ohne** hierfür externe Dienstleister/Träger beauftragt zu haben?

- Ja  
 Nein

Wenn ja:

Bitte machen Sie Angaben dazu, in welcher Höhe Sie Mittel aus der Inklusionspauschale für dieses Personal zur Verfügung gestellt haben.

Schulnummer	Schulstufe, in der das Personal eingesetzt wird [Mehrfachauswahl möglich]	Höhe des zur Verfügung gestellten Betrags	Vollzeitstellenäquivalente ( <u>Stellenanteile von Vollzeitstellen</u> , wobei eine Vollzeitstelle einem Vollzeitstellenäquivalent von 1,00 entspricht)
	<i>Primarstufe, Sek. I, Sek. II</i>		
	<i>Primarstufe, Sek. I, Sek. II</i>		
	<i>Primarstufe, Sek. I, Sek. II</i>		
<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>

Frage (an alle Gebietskörperschaften): Haben Sie im Schuljahr 2021/2022 zur Unterstützung des Gemeinsamen Lernens **externe Dienstleister/Träger** in Anspruch genommen und/oder **schulträger- und schulübergreifende Koordinierungsaufgaben**, ggf. auch durch eigenes Personal, wahrgenommen und dies aus Mitteln der Inklusionspauschale mitfinanziert?

- Ja  
 Nein

Wenn ja:

Bitte machen Sie Angaben dazu, in welcher Höhe Sie Mittel aus der Inklusionspauschale für diese Zwecke zur Verfügung gestellt haben.

Art der Dienstleistung oder Bezeichnung der Maßnahme/Aufgabe	Zweck (schulträgerübergreifend, schulübergreifend oder einzelschulsich)	Anzahl der Schulträger	Anzahl der Schulen	Höhe des zur Verfügung gestellten Betrags	Vollzeitstellenäquivalente (Stellenanteile von <u>Vollzeitstellen</u> , wobei eine Vollzeitstelle einem Vollzeitäquivalent von 1,00 entspricht)
<i>Freitext</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[dreistellige Zahl]</i>
<i>Freitext</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[dreistellige Zahl]</i>
<i>Freitext</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[dreistellige Zahl]</i>
<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>

Frage (an alle Gebietskörperschaften): [...] In den vorausgehenden Fragen haben wir Sie nur nach den aus der Inklusionspauschale mitfinanzierten Aufwendungen für Inklusion gefragt. Den Kommunen entstehen im Zuge der Inklusion ggf. auch Kosten, die von der Inklusionspauschale nicht gedeckt sind. Die gesamten Kosten für Inklusion können somit höher ausfallen. Im Folgenden möchten wir daher wissen, wie sich die gesamten kommunalen Ausgaben für inklusionsbedingt zusätzlich bereitgestelltes nicht-lehrendes Personal zur Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens entwickelt haben. [...]

	2013/ 14	2020/ 21	2021/ 22	2022/ 23	2013/ 14	2020/ 21	2021/ 22	2022/ 23
	Kosten in Euro				Vollzeitstellenäquivalente (Stellenanteile von <u>Vollzeitstellen</u> , wobei eine Vollzeitstelle einem Vollzeitstellenäquivalent von 1,00 entspricht)			
Aufgewandte Personalkosten je Schuljahr (Schulassistent, Schulsozialarbeiter, Schulpsychologen etc., soweit diese inklusionsbedingte Aufgaben wahrnehmen, ohne auf Landesstellen geführtes Personal)								
Davon: Schulassistent insgesamt (ausgenommen:								

Eingliederungshilfe als Schül- erassistenz in Form der 1:1 Betreuung zur Erfüllung von Individualansprüchen)								
Davon: Schül- erassistenz als fallabhängiges Poolmodell in Form einer gemeinsamen Leistungserbringung nach § 112 Absatz 4 Satz 1 SGB IX								
Davon: Schül- erassistenz als fallunabhängiges, infrastrukturelles Poolmodell								

Frage (an alle Gebietskörperschaften): Haben Sie im Schuljahr 2021/2022 zur Unterstützung des Gemeinsamen Lernens **externe Dienstleister/Träger** in Anspruch genommen und/oder **schulträger- und schulübergreifende Koordinierungsaufgaben**, ggf. auch durch eigenes Personal, und/oder sonstige Aufgaben zur Unterstützung des Gemeinsamen Lernens wahrgenommen und dies ausschließlich aus **kommunalen Mitteln** finanziert? [...]

- Ja
- Nein

Wenn ja:

Bitte machen Sie Angaben dazu, in welcher Höhe Sie ausschließlich kommunale Mittel für diese Zwecke zur Verfügung gestellt haben.

Art der Dienstleistung oder Bezeichnung der Maßnahme/Aufgabe	Zweck (schulträgerübergreifend, schulübergreifend oder einzelschulsich)	Anzahl der Schulträger	Anzahl der Schulen	Höhe des zur Verfügung gestellten Betrags	Vollzeitstellenäquivalente (Stellenanteile von <u>Vollzeitstellen</u> , wobei eine Vollzeitstelle einem Vollzeitäquivalent von 1,00 entspricht)
<i>Freitext</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[dreistellige Zahl]</i>
<i>Freitext</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[dreistellige Zahl]</i>

<i>Freitext</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[Zahl]</i>	<i>[dreistellige Zahl]</i>
<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>

Neben den Fragen nach den inklusionsbedingten Aufwendungen in den Gebietskörperschaften wurden im Rahmen dieses Evaluationszyklus Fragen danach gestellt, wie die vom MSB bereit gestellten Mittel aus der Inklusionspauschale an die Träger der Schulen des Gemeinsamen Lernens weitergeleitet werden. Die Fragen für die Gebietskörperschaften lauteten wie folgt:

Frage (Wenn es sich um einen **Kreis** handelt): Sie erhalten als Kreis Mittel aus der Inklusionspauschale (Korb II) direkt vom MSB. Gibt es kreisangehörige Gebietskörperschaften (Städte oder Gemeinden mit oder ohne eigenes Jugendamt), die Träger von öffentlichen Schulen des Gemeinsamen Lernens sind?

- Ja
- Nein

Wenn ja:

Haben Sie Mittel aus der Ihnen für das Schuljahr 2021/2022 ausgezahlten Inklusionspauschale (anteilig) an diese Träger von öffentlichen Schulen des Gemeinsamen Lernens weitergeleitet?

- Ja
- Nein

Wenn ja:

Bitte machen Sie Angaben dazu, welchen öffentlichen Schulträgern und in welcher Höhe Sie Mittel im Schuljahr 2021/2022 zur Verfügung gestellt haben.

Schulträger (kreisangehörige Stadt oder Gemeinde mit oder ohne eigenes Jugendamt)	Schulträger (kreisangehörige Stadt oder Gemeinde) mit eigenem Jugendamt (ja, nein)	Höhe des zur Verfügung gestellten Betrags
<i>Dropdown-Menü der Kommunen</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>

<i>Dropdown-Menü der Kommunen</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>
<i>Dropdown-Menü der Kommunen</i>	<i>Dropdown-Menü</i>	<i>[Zahl]</i>
<i>usw.</i>	<i>usw.</i>	<i>usw.</i>

Frage (Wenn es sich um eine **kreisangehörige Stadt oder Gemeinde mit eigenem Jugendamt** handelt, die Schulträger von öffentlichen Schulen des Gemeinsamen Lernens ist): Sie erhalten als kreisangehörige Stadt oder Gemeinde mit eigenem Jugendamt Mittel aus der Inklusionspauschale (Korb II) direkt vom MSB und unter Umständen auch (anteilig) von ihrem Kreis. Haben Sie im Schuljahr 2021/2022 auch (anteilig) Mittel aus der Inklusionspauschale von Ihrem Kreis zur Verfügung gestellt bekommen?

- Ja  
 Nein

Wenn ja:

Bitte geben Sie an, in welcher Höhe Sie Mittel aus der Inklusionspauschale (anteilig) von Ihrem Kreis für das Schuljahr 2021/2022 zur Verfügung gestellt bekommen haben und um welchen Kreis es sich handelt.

Kreis	Höhe des zur Verfügung gestellt bekommenen Betrags
<i>Dropdown-Menü der Kommunen</i>	<i>[Zahl]</i>

Frage (Wenn es sich um eine **kreisangehörige Stadt oder Gemeinde ohne eigenes Jugendamt** handelt). Sie erhalten als kreisangehörige Stadt oder Gemeinde ohne eigenes Jugendamt Mittel aus der Inklusionspauschale (Korb II) nicht direkt vom MSB, sondern ggf. (anteilig) von ihrem Kreis. Haben Sie im Schuljahr 2021/2022 (anteilig) Mittel aus der Inklusionspauschale von Ihrem Kreis zur Verfügung gestellt bekommen?

- Ja  
 Nein

Wenn ja:

Bitte geben Sie an, in welcher Höhe Sie Mittel aus der Inklusionspauschale (anteilig) von Ihrem Kreis für das Schuljahr 2021/2022 zur Verfügung gestellt bekommen haben und um welchen Kreis es sich handelt.

Kreis	Höhe des zur Verfügung gestellt bekommenen Betrags
<i>Dropdown-Menü der Kommunen</i>	<i>[Zahl]</i>

## Online-Fragebogen für die Schulleitungen

Frage: Bitte geben Sie im Folgenden an, wie viel nicht-lehrendes Personal (Stellenanteile von Vollzeitäquivalenten) in den Schuljahren 2013/2014 sowie 2021/2022 und 2022/2023 an Ihrer Schule beschäftigt war. Wenn Sie die Angaben nicht für jedes Schuljahr machen können, machen Sie die Angaben bitte insbesondere für das Schuljahr 2021/2022.

*Hinweis: Eine halbe Vollzeitstelle entspricht einem Vollzeitstellenäquivalent von 0,5, zwei Vollzeitstellen entsprechen einem Vollzeitstellenäquivalent von 2,0 usw.*

	2013/14	2021/22	2022/23
Stellen für Sozialarbeit			
Stellen für Erzieher*innen			
Stellen für Schulpsychologie			
Stellen für Sozialpädagogik			
Stellen für Schulassistenz insgesamt (ausgenommen: Eingliederungshilfe als Schulassistenz in Form der 1:1 Betreuung zur Erfüllung von Individualansprüchen**)			
Weitere Vollzeitstellenäquivalente für nicht-lehrendes Personal (ohne Sekretariate und Hausmeister) z.B. in multiprofessionellen Teams			

\*\*Hinweis: Die Fallzahlen und Kosten der Einzelfallhilfen sind gesondert bei den Sozial- und Jugendhelfeträgern erhoben worden.

Frage: Bitte geben Sie im Folgenden an, wie viel nicht-lehrendes Personal (Stellenanteile von Vollzeitäquivalenten) der jeweiligen Berufsgruppe an Ihrer Schule inklusionsbedingte Aufgaben wahrgenommen hat.

*Hinweis: Eine halbe Vollzeitstelle entspricht einem Vollzeitstellenäquivalent von 0,5, zwei Vollzeitstellen entsprechen einem Vollzeitstellenäquivalent von 2,0 usw.*

	2013/14	2021/22	2022/23
Stellen für Sozialarbeit			
Stellen für Erzieher*innen			
Stellen für Schulpsychologie			
Stellen für Sozialpädagogik			
Stellen für Schulasistenz <b>insgesamt</b> (ausgenommen: Eingliederungshilfe als Schulasistenz in Form der 1:1 Betreuung zur Erfüllung von Individualansprüchen**)			
<b>Davon</b> Schulasistenz als fallabhängiges Poolmodell in Form einer gemeinsamen Leistungserbringung nach § 112 Absatz 4 Satz 1 SGB IX			
<b>Davon</b> Schulasistenz als fallunabhängiges, infrastrukturelles Poolmodell			
Weitere Vollzeitstellenäquivalente für nicht-lehrendes Personal (ohne Sekretariate und Hausmeister) z.B. in multiprofessionellen Teams			

\*\*Hinweis: Die Fallzahlen und Kosten der Einzelfallhilfen sind gesondert bei den Sozial- und Jugendhilfeträgern erhoben worden.

Tabelle 17: Berechnung der Ausgaben für IH an AS, 2016/17 gegenüber 2013/14

	Schuljahr	Entwicklung der Zahl der Schüler*innen mit Integrationshilfe					
		insgesamt	absolut		Zahl der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe	Wachstumsfaktor	
			in AS	in FS		in AS	in FS
Hochgerechnete Anzahl der Fälle mit Integrationshilfe*	2013/14	11.571	6.723	4.848	239		
Hochgerechnete Anzahl der Fälle mit Integrationshilfe**	2016/17	15.455	9.798	5.657	239	1,457	1,167
Prognostizierte Anzahl der Fälle, wenn der Zuwachs an AS dem an FS entsprochen hätte	2016/17		7.846				
Differenz zwischen der hochgerechneten und der prognostizierten Anzahl der Fälle			1.952				
Ausgaben je Integrationshilfe an AS 2016/17 in Euro***			19.860				
Ausgaben 2016/17 gegenüber 2013/14 in Euro (bei dem Ausgabenniveau von 2016/17)			<b>38.766.720</b>				
Durchschnittliche Ausgaben je Amt			162.204				

*Hinweise:*

\*Hochrechnung basiert auf beobachteten Angaben von 151 Ämtern.

\*\*Hochrechnung basiert auf beobachteten Angaben von 151 Ämtern.

\*\*\*Mittelwert der Ausgaben pro Fall je Amt. Verwendet wurden 151 Angaben von 151 Ämtern, die 2016/17 Fallzahlen und Kosten an AS gemeldet haben.

Tabelle 18: Berechnung der Ausgaben für IH an AS, 2018/19 gegenüber 2013/14

	Schuljahr	Entwicklung der Zahl der Schüler*innen mit Integrationshilfe					
		insgesamt	absolut		Zahl der Träger der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe	Wachstumsfaktor	
			in AS	in FS		in AS	in FS
Hochgerechnete Anzahl der Fälle mit Integrationshilfe*	2013/14	11.571	6.723	4.848	239		
Hochgerechnete Anzahl der Fälle mit Integrationshilfe**	2018/19	21.982	14.074	7.908	239	2,093	1,631
Prognostizierte Anzahl der Fälle, wenn der Zuwachs an AS dem an FS entsprochen hätte	2018/19		10.966	7.908			
Differenz zwischen der hochgerechneten und der prognostizierten Anzahl der Fälle			3.108				
Ausgaben je Integrationshilfe an AS 2018/19 in Euro***			17.470				
Ausgaben 2018/19 gegenüber 2013/14 in Euro (bei dem Ausgabenniveau von 2018/19)			<b>54.296.760</b>				
Durchschnittliche Ausgaben je Amt			227.183				

*Hinweise:*

\*Hochrechnung basiert auf beobachteten Angaben von 151 Ämtern.

\*\*Hochrechnung basiert auf beobachteten Angaben von 132 Ämtern.

\*\*\*Mittelwert der Ausgaben pro Fall je Amt. Verwendet wurden 131 Angaben von 132 Ämtern, die 2018/19 Fallzahlen und Kosten an AS gemeldet haben.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Schülerzahl in NRW, insgesamt und mit SPU, 1993/94 bis 2022/23.....	39
Abbildung 2: Entwicklung der Förderquote in NRW, nach SPU, 1993/94 bis 2022/23 .....	40
Abbildung 3: Entwicklung des Inklusionsanteils in NRW, nach SPU, 1993/94 bis 2022/23 ...	41
Abbildung 4: Veränderung der absoluten Höhe der zugewiesenen Korb II-Mittel beim Wechsel von Variante ‚Gleich‘ auf Variante ‚Index‘, 2021 .....	51
Tabelle 1: Aufwendungen aus Korb I und Korb II in Euro .....	9
Tabelle 2: Untersuchungszeiträume und Berichtszeitpunkte der Evaluation .....	11
Tabelle 3: Rücklauf der Befragung zur IH bei den Jugend- und Sozialämtern .....	16
Tabelle 4: Durchschnittliche Fallzahl der beobachteten Ämter insgesamt.....	16
Tabelle 5: Rücklauf der Online-Befragung der Kreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden .....	18
Tabelle 6: Rücklauf der Online-Befragung der Schulleitungen.....	19
Tabelle 7: Berechnung der Ausgaben für IH an AS,2021/22 gegenüber 2013/14 .....	26
Tabelle 8: Mittelfluss der Inklusionspauschale zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden .....	28
Tabelle 9: Korb II – Hochrechnung des Stellenzuwachses im Bereich des nicht-lehrenden Personals auf Basis der Schulleitungsdaten für die Schuljahre 2013/14 bis 2021/22	29
Tabelle 10: Landesfinanzierter Stellenrahmen in VZÄ für ganz NRW, 2013 und 2021 .....	31
Tabelle 11: Alternative Berechnung der Kosten, 2013 bis 2022.....	43
Tabelle 12: Verteilung der Korb II-Mittel nach § 2 Abs. 4 InklFöG im Jahr 2021 .....	46
Tabelle 13: Verteilung der Korb II-Mittel nach § 2 Abs. 4 InklFöG und vollständige Weiterleitung im Jahr 2021 .....	47
Tabelle 14: Korrelation ausgewählter Kennzahlen der 396 Gemeinden in NRW, Schuljahr 2021/22.....	48
Tabelle 15: Alternative Verteilung der Korb II-Mittel im Jahr 2021, Varianten ‚Weiterleitung‘ und ‚Gleich‘ .....	49
Tabelle 16: Alternative Verteilung der Korb II-Mittel im Jahr 2021, Varianten ‚Gleich‘ und ‚Index‘ .....	50
Tabelle 17: Berechnung der Ausgaben für IH an AS, 2016/17 gegenüber 2013/14 .....	65
Tabelle 18: Berechnung der Ausgaben für IH an AS, 2018/19 gegenüber 2013/14 .....	66

Veröffentlicht von:

**WIB - Wuppertaler Institut für  
bildungsökonomische Forschung**

Bergische Universität Wuppertal

Gaußstr. 20

42097 Wuppertal

[www.wib.uni-wuppertal.de](http://www.wib.uni-wuppertal.de)