



Die Ministerin

Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



12. Oktober 2016
Seite 1 von 2

Aktenzeichen:
221 2.02.02.01 Nr. 135684/16
bei Antwort bitte angeben

Sylvia Löhrmann
Stellv. Ministerpräsidentin

Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion

Zweiter Bericht der Landesregierung über die Ergebnisse der Evaluierung für das Schuljahr 2015/2016

Auskunft erteilt:
MR Ulrich Pfaff
Telefon 0211 5867-3495
Telefax 0211 5867-3220
@msw.nrw.de

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

auf Grund des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion gewährt das Land den Kommunen einen finanziellen Ausgleich für wesentliche Belastungen infolge des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (§ 1) und als weitere Leistung eine Inklusionspauschale (§ 2). Die jährliche Gesamthöhe des Belastungsausgleichs beträgt 25 Millionen Euro, der Inklusionspauschale 10 Millionen Euro.

In diesem Gesetz hat der Landtag das Ministerium für Schule und Weiterbildung sowie die Landesregierung beauftragt, gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Höhe kommunaler Aufwendungen zu überprüfen und ihm über das Ergebnis zu berichten. Im Einzelnen verweise ich auf § 1 Absatz 7 und § 2 Absatz 6 des Gesetzes.

Den genannten Berichtspflichten sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale ist die Landesregierung mit der Vorlage 16/2947 vom 20. Mai 2015 erstmals zum Stichtag 1. Juni 2015 nachgekommen.

Nunmehr wird hier der Bericht zum Stichtag 1. August 2016 vorgelegt. Er erstreckt sich sowohl auf den Belastungsausgleich als auch auf die

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

Inklusionspauschale. Er beruht auf dem ebenfalls beigefügten Bericht des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung und von Prof. em. Dr. Klaus Klemm. Seite 2 von 2

Mit freundlichen Grüßen



Sylvia Löhrmann

Anlagen: - 60fach -

- Evaluationsbericht der Landesregierung
- Bericht des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung und von Prof. em. Dr. Klaus Klemm

Zweiter Bericht der Landesregierung

vom 12. Oktober 2016

über die Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände

I. Ausgangslage

1. Rechtslage und Gesetzesvollzug

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

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

Eine Inklusionspauschale in § 2 als weitere, freiwillige Leistung des Landes dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht auf der Finanzierung individueller Ansprüche nach den Sozialgesetzbüchern VIII und XII (SGB VIII und SGB XII) beruhen.

Die Höhe des Belastungsausgleichs gemäß § 1 beträgt jährlich 25 Mio. €. Diese Mittel werden bislang auf der Basis der Schülerzahl der allgemeinen öffentlichen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I auf die Kommunen verteilt (§ 1 Absatz 4). Für das Schuljahr 2015/2016 ergab sich rechnerisch ein Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 16,88 €.

Die Inklusionspauschale beläuft sich auf jährlich 10 Mio. €. Die Mittelanteile errechnen sich nach der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren der Kreise und kreisfreien Städte sowie der Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt (siehe im Einzelnen § 2 Absatz 4).

Die Rechtslage ist hinsichtlich des hier betrachteten Evaluationszeitraums (01. November 2014 bis 31. Dezember 2015) unverändert geblieben. Das Änderungsgesetz vom 08. Juli 2016 (GV. NRW. S. 558) wird sich erst auf die Verteilung des Belastungsausgleichs ab dem Schuljahr 2016/ 2017 auswirken; siehe dazu im Einzelnen Seite 3.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat die nach § 1 (Belastungsausgleich) und § 2 (Inklusionspauschale) zu gewährenden Fi-

nanzmittelanteile für das Schuljahr 2015/2016 im Dezember 2015 festgesetzt und fristgerecht zu Beginn des Jahres 2016 ausgezahlt.

Der Belastungsausgleich nach § 1 Absatz 3 als allgemeine Pauschale ohne Zweckbindung fließt nach dem Prinzip der Gesamtdeckung in den allgemeinen Haushalt einer Kommune. Sofern der Einsatz von finanziellen Mitteln im Bereich der schulischen Inklusion sich als kommunale Pflichtaufgabe darstellt, ist auch eine Kommune in der Haushaltsicherung nicht gehindert, die Landesmittel hierfür einzusetzen. Verwendungsnachweise gegenüber dem Land sind nicht zu führen.

Die Inklusionspauschale wird gemäß § 2 Absatz 2 zweckgebunden gewährt. Die Festsetzungsbescheide werden deshalb mit einer Nebenbestimmung versehen. Danach müssen die Zahlungsempfänger innerhalb einer gesetzten Frist rechtsverbindlich bestätigen, die Inklusionspauschale zweckentsprechend verwendet zu haben. Nach Ansicht der Kommunalen Spitzenverbände handelt es sich bei § 2 Absatz 2 nicht um eine Zweckbindungsklausel. Die Kommunen könnten frei darüber entscheiden, wie sie die Inklusionspauschale verwendeten.

Es kann festgestellt werden, dass die weit überwiegende Anzahl der 427 Kommunen, die anteilig Mittel aus der Inklusionspauschale für das Schuljahr 2014/2015 erhalten haben, die Bestätigung abgegeben hat. Lediglich acht Kommunen haben erklärt, die Mittel nicht oder nur teilweise zweckentsprechend verwendet zu haben. In einem Fall wurde auch nach Mahnung keine Bestätigung abgegeben, sodass hier die Mittel zurückgefordert wurden.

Die Summe der von den Kommunen nicht oder nicht vollständig verwendeten Landesmittel beträgt rd. 230.000 €. Dies entspricht einem Anteil von 2,3 % an dem Gesamtvolumen, wobei sich die Spannbreite in den einzelnen Kommunen von rd. 5.500 € bis rd. 142.000 € erstreckt.

Darüber hinaus sind aus der Verwaltungspraxis keine grundsätzlichen Probleme bekannt geworden. In einer Reihe von Einzelfällen fragten Kommunen telefonisch oder schriftlich

- nach dem Grund der Zahlungen. Der Hintergrund dafür ist offenbar, dass der Festsetzungsbescheid und die Zahlung in verschiedenen kommunalen Ämtern eingehen (u.a. Schulamt, Kämmerei);
- nach dem Verbleib der Zahlungen, obwohl diese bereits erfolgt war. In wenigen Fällen erfolgte eine (unberechtigte) förmliche Mahnung;
- nach der Berechnungsweise für die Zahlungsbeträge;
- nach Vorgaben zur Verwendung der Mittel;
- nach der Höhe der zu erwartenden Mittel im nächsten Zahlungszeitraum.

Außerdem gab es Fragen zur haushaltsmäßigen Behandlung der Zahlungen (Verbuchung, Übertragung der Mittel u. ä.), von Kreisverwaltungen und von Schulträgern als Zweckverbände nach der Höhe von Teilbeträgen an ihre Mitgliedskommunen und nach der Berechnungsweise der Zahlungsbeträge sowie Fragen, wie die geforderte rechtsverbindliche Bestätigung über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus der Inklusionspauschale zu erbringen

ist. In allen diesen Fällen konnten pragmatische Lösungswege aufgezeigt werden.

2. Rechtliche Änderung zum Schuljahr 2016/2017

Vor dem Hintergrund, dass Artikel 2 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes die Elternrechte auf Angebote zum Gemeinsamen Lernen ab dem Schuljahr 2016/2017 schrittweise auf die Berufskollegs ausweitet, war § 1 Abs. 4 des Gesetzes zum sog. Verteilungsschlüssel des Belastungsausgleichs zu ändern.

Die Landesregierung hat hierzu Gespräche mit den Kommunalen Spitzenverbänden geführt, deren Ergebnisse in ihren Gesetzentwurf eingeflossen sind (Drucksache 16/12118).

Die Leistungen des Landes in Höhe von jährlich 25 Mio. Euro werden danach wie folgt aufgeteilt: 24 Mio. € werden nach den gleichen Kriterien wie bisher gezahlt. Für den finanziellen Ausgleich der Aufwendungen der kommunalen Schulträger für die Inklusion in Berufskollegs sind 1 Mio. € vorgesehen. Diese sollen als Pauschalbetrag in Höhe von 10.000 Euro pro Kreis und kreisfreie Stadt, im Übrigen auf Basis der Schülerzahlen der Berufskollegs verteilt werden.

Der Landtag hat das Gesetz am 08. Juli 2016 verabschiedet, es ist am 16. Juli 2016 in Kraft getreten (GV. NRW. S 558).

II. Auftrag

Das für Schule zuständige Ministerium untersucht gemäß § 1 Absatz 6 zu den dort genannten Stichtagen gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden auf der Grundlage kommunaler Angaben die Aufwendungen der Gemeinden und Kreise bei den Sachkosten im Sinne von § 94 Absatz 1 des Schulgesetzes NRW. Nach § 1 Absatz 7 überprüft es den Belastungsausgleich auf der Grundlage der von den Kommunalen Spitzenverbänden übermittelten Angaben und beteiligt sie daran. Es berichtet dem Landtag über das Ergebnis.

Nach § 2 Absatz 6 des Gesetzes untersucht die Landesregierung gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden auf der Grundlage kommunaler Angaben die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII. Hierbei geht es im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung darum festzustellen, ob sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln.

Die Landesregierung untersucht zudem gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Aufteilung der Inklusionspauschale, d. h. den Verteilungsschlüssel. Über beides berichtet sie dem Landtag.

Die Kommunalen Spitzenverbände sind der Ansicht, die Zuständigkeit für die Erhebung und Evaluation der kommunalen Aufwendungen liege insgesamt beim Land. Sie unterstützen diese Aufgabe durch Information und Gewinnung ihrer Mitgliedskommunen zur Beteiligung an der Erhebung. Die Landesregierung teilt diese Auffassung nicht. Sie verweist auf den Gesetzeswortlaut („auf der Grundlage kommunaler Aufwendungen“) und die Entstehungsgeschichte. Im Gesetz-

entwurf heißt es, die Mitwirkungspflicht der Kommunalen Spitzenverbände sei unverzichtbar und die Voraussetzung dafür, dass das Ministerium für Schule und Weiterbildung dem Landtag berichten könne. Der Bericht erstreckte sich ohne Ausnahme auf Aufwendungen der Kommunen im Rahmen von §§ 92 ff. des Schulgesetzes NRW. Deren Höhe kenne das Ministerium nicht und könne sie auch nicht selbst ermitteln (Drucksache 16/5751, Seite 9 f.).

Die genannten Berichte wurden sowohl für den Belastungsausgleich als auch für die Inklusionspauschale erstmals zum Stichtag 1. Juni 2015 fällig.

Dieser Berichtspflicht ist die Landesregierung mit der Vorlage 16/2947 vom 20. Mai 2015 nachgekommen. Nunmehr folgt der Bericht zum Stichtag 01. August 2016.

III. Verfahren

1. Arbeitsgruppe und Gutachter

Die zur Durchführung und Begleitung des Evaluierungsprozesses gebildeten Strukturen blieben auch im zweiten Evaluationszyklus unverändert.

Dies gilt zum einen hinsichtlich der vom Ministerium für Schule und Weiterbildung unter Beteiligung anderer Ressorts gebildeten Arbeitsgruppe mit den Kommunalen Spitzenverbänden. Diese hat am 30. November 2015 und am 23. August 2016 getagt.

Die Evaluation wird vom Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung (WIB) an der Bergischen Universität Wuppertal durchgeführt und von Herrn Prof. em. Dr. Klaus Klemm (ehemals Universität Duisburg-Essen) wissenschaftlich begleitet.

Das WIB führt die Untersuchungen im Rahmen eines Forschungsprojekts durch, das vom Land über drei Jahre gefördert wird. Herr Prof. Klemm wird auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung tätig.

Die Grundlagen für das methodische Vorgehen zur Untersuchung der kommunalen Aufwendungen für die schulische Inklusion wurden im Rahmen des Ersten Berichtes der Landesregierung ausführlich dargestellt. Sofern es entsprechend dem Untersuchungszweck zwischenzeitlich erforderlich wurde, die Evaluationsmethodik weiter zu entwickeln, erfolgte dies in enger Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden.

2. Evaluation des Belastungsausgleichs

Gegenstand der Evaluation nach § 1 Absatz 6 waren die Sachkosten von Schulträgern im Sinne von § 94 Schulgesetz NRW (SchulG). Dies sind „die Kosten für die Errichtung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der erforderlichen Schulgebäude und Schulanlagen, für die Ausstattung der Schulen, für die notwendigen Haftpflichtversicherungen sowie die Kosten der Lernmittelfreiheit und die Schülerfahrkosten“. Untersucht wurden tatsächliche Ausgaben für Schulen des Gemeinsamen Lernens im Sinne von § 20 Absatz 3 und 5 SchulG. Die Gutachter haben hierzu folgende Daten erhoben:

- inklusionsbedingte Ausgaben,

- Schülerfahrkosten,
- Raumbestand und
- Barrierefreiheit

Beide Seiten kamen überein, diese Kosten anhand von repräsentativen, ausgewählten Kommunen zu ermitteln und die Ergebnisse auf das Land hochzurechnen. Diese sind gegenüber dem ersten Untersuchungszeitraum unverändert geblieben. Es handelt sich um folgende Städte und Kreise:

- Stadt Essen,
- Stadt Münster,
- Kreis Viersen,
- Kreis Paderborn,
- Hochsauerlandkreis,
- Stadt Dortmund,
- Kreis Unna.

Untersuchungszeitraum war der 01. November 2014 bis 31. Dezember 2015.

3. Evaluation der Inklusionspauschale

Gegenstand der Evaluation nach § 2 Absatz 6 waren die Kosten der Integrationshilfe der öffentlichen örtlichen Träger der Jugend- und Sozialhilfe. Im ersten Evaluationszyklus wurde von den Kommunalen Spitzenverbänden eine Vollerhebung bei ihren Mitgliedern durchgeführt. Aufgrund des damit verbundenen Aufwandes bestand Einvernehmen, methodische Alternativen zu entwickeln und zu prüfen. Analog der Prüfungsstruktur beim Belastungsausgleich wurden auch für die Prüfung der Inklusionspauschale anhand definierter Gebietsmerkmale sog. Referenzkommunen aus dem Kreis der an der Vollerhebung der Kommunalen Spitzenverbände beteiligten Kommunen ausgewählt.

Es handelt sich um folgende Kommunen:

- Stadt Bottrop,
- Stadt Dortmund,
- Stadt Köln,
- Stadt Münster,
- Stadt Solingen,
- Märkischer Kreis,
- Rheinisch-Bergischer Kreis,
- Rhein-Kreis Neuss,
- Kreis Unna,

- Kreis Kleve sowie
- Kreis Olpe.

Die Gutachter weisen darauf hin, dass dieser Ansatz keine Repräsentativität im engeren Sinne herstelle, jedoch zu beschränkt belastbaren Aussagen führe, die auf andere Kommunen übertragen werden könnten.

Entsprechend der Struktur der von den Kommunalen Spitzenverbänden im ersten Evaluationszyklus angestrebten Vollerhebung wurden auch im zweiten Untersuchungszeitraum lediglich die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit genehmigter Integrationshilfe an allgemeinen Schulen und an Förderschulen sowie jeweils die Ausgaben für diese Leistungen zu den Stichtagen 15. Oktober 2013 und 15. Oktober 2014 erhoben. Nicht erhoben wurde daher die Zahl der gewährten Stunden an Integrationshilfen; der damit verbundene Verwaltungsaufwand sei unverhältnismäßig.

IV. Ergebnisse

Die Gutachter haben den Entwurf ihres Zweiten Berichtes zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen am 29. Juli 2016 vorgelegt (siehe Anlage), und die Arbeitsgruppe hat ihn am 23. August 2016 zur Kenntnis genommen.

1. Belastungsausgleich

Die Gutachter heben hervor, dass die an der Evaluation beteiligten Kommunen umfangreiches Datenmaterial übermittelt haben, das sich durch eine hohe Konsistenz auszeichnete (siehe im Einzelnen die Übersicht auf Seite 15 des Gutachterberichts). Auf dieser Grundlage haben die Gutachter festgestellt, dass die inklusionsbedingten Sachausgaben und Investitionen der untersuchten Gemeinden im Vergleich zu den durch das Land bereitgestellten anteiligen Mitteln aus dem Belastungsausgleich nach § 1 Abs. 4 des Gesetzes sehr unterschiedlich ausfallen.

Während die Ausgaben in einzelnen Kommunen erheblich geringer seien als die erhaltenen Landesmittel, lägen diese in anderen Kommunen zum Teil erheblich darüber (siehe die Tabelle 3 auf Seite 18 des Gutachterberichtes).

Die Gutachter haben die Ausgaben der untersuchten Gemeinden auf das Land überschlägig abgeschätzt und haben landesweit für die Zeit vom 01. November 2014 bis zum 31. Dezember 2015 eine Summe in Höhe von 20,3 Mio. € ermittelt. Diese liegt um 4,7 Mio. € niedriger als die Gesamtleistung des Landes für den Belastungsausgleich.

In der Gesamtbilanz des ersten und des zweiten Evaluationszyklus stehen den Leistungen des Landes für den Belastungsausgleich in Höhe von 50 Mio. € Ausgaben der Kommunen von 28,9 Mio. € gegenüber. Die Gutachter erklären dies mit Leitentscheidungen der Kommunen, in denen sich die unterschiedlichen Rahmenbedingungen vor Ort widerspiegeln, aber auch aktuelle gesamtgesellschaftspolitische Entwicklungen ihren Ausdruck fänden.

Die noch im Ersten Evaluationsbericht als möglicherweise hemmender Aspekt angeführte Rechtsunsicherheit über einen landesseitigen finanziellen Ausgleich sei mit Inkrafttreten des Gesetzes beseitigt und somit Planungssicherheit für die Kommunen erreicht worden.

Gleichwohl könnte der mit umfangreichen Baumaßnahmen verbundene zeitliche Planungs- und Genehmigungsvorlauf durchaus noch dazu führen, dass sich Investitionsentscheidungen erst zu einem späteren Zeitpunkt in tatsächlich getätigten Ausgaben widerspiegeln. Nicht auszuschließen sei jedoch, dass sich Baumaßnahmen nicht realisieren ließen, da einzelnen Kommunen die hierfür erforderlichen Eigenmittel fehlten oder der Baubestand einer barrierefreien Ertüchtigung aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen nicht zulasse.

Zudem könnten einzelne Kommunen einen gewissen Nachholbedarf haben, in eine inklusive Schulinfrastruktur zu investieren, während andere diese bereits in größerem Umfang in der Vergangenheit getätigt hätten. Schließlich sei auch maßgeblich, welches regionale Konzept einer inklusiven Schulentwicklungsplanung umgesetzt werde.

Als einen weiteren Aspekt führen die Gutachter an, dass die für die Planung und Umsetzung entsprechender Prozesse in den Kommunen erforderlichen personellen Ressourcen möglicherweise durch andere aktuell zu bewältigende Aufgaben in erheblichem Maße gebunden gewesen seien, z. B. Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen (siehe Seite 23 ff. des Gutachterberichtes).

Die Gutachter gehen für die nächsten Jahre von zunächst noch weiter steigenden Sachausgaben und Investitionen für die Umsetzung der Inklusion an den Schulen aus, dessen voraussichtliche Entwicklung jedoch nicht absehbar sei. Dies nicht zuletzt deswegen, weil sich die für das Gemeinsame Lernen erforderlichen räumlichen Bedingungen durch die unerwartete Zuwanderung und damit steigende Schülerzahl oftmals nicht aus ohnehin vorhandenem Schulraum herstellen lassen. Gleichwohl ziehen die Gutachter die Schlussfolgerung, dass sich die inklusionsrelevanten Ausgaben insgesamt mittelfristig konsolidieren dürften (siehe Seite 24 des Gutachterberichtes).

2. Inklusionspauschale

Bis Ende April 2016 hatten die beteiligten Kommunen dem WIB die abgestimmten Daten für den zweiten Erhebungszeitraum zu übermitteln. Dabei seien die Angaben zum Teil nicht oder nur (sehr) eingeschränkt verwertbar gewesen, was sich auf die ohnehin eingeschränkte Repräsentativität nachteilig ausgewirkt habe.

So sei insbesondere der Ausfall der einwohnerstarken Stadt Köln bedeutsam gewesen. Die Gutachter heben hervor, dass die Aussagekraft der Abfrageergebnisse hierdurch stark beeinträchtigt worden sei (siehe Seite 26 ff. des Gutachterberichtes).

Vor diesem Hintergrund haben die Gutachter auf der Grundlage des gewählten methodisch gestuften Ansatzes bei einem durchschnittlichen Ausgabenansatz in Höhe von 15.327 € pro Fall für das Schuljahr 2015/2016 Mehraus-

gaben in Höhe von 7,71 Mio. € für Integrationshilfen an allgemeinen Schulen der Kommunen, die sich an der Abfrage beteiligt haben, ermittelt.

Mit Blick auf die angestrebte landesweite Abschätzung der Ausgaben („Hochrechnung“) verweisen die Gutachter darauf, dass diese auf Grundlage einer repräsentativen Datenbasis hätte vorgenommen werden müssen. Hierzu wäre es erforderlich gewesen, dass sich alle ausgewählten Kommunen tatsächlich beteiligt hätten. So sei nicht sichergestellt, dass die Ergebnisse der Abfrage im Jahr 2016 eine hinreichend belastbare Grundlage darstellten, um mit der notwendigen Sicherheit zu Aussagen für Nordrhein-Westfalen insgesamt zu kommen.

Die Gutachter halten es allerdings für sehr wahrscheinlich, dass die Mehrausgaben der Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen insgesamt die Mittel der Inklusionspauschale überschreiten (siehe Seite 30 ff. des Gutachterberichtes).

Nach Auffassung der Landesregierung erscheint es verfrüht und nicht sachangemessen, auf Grund der eingeschränkt belastbaren Grundlage verlässliche Aussagen über ein mögliches landesweites Ausgabenvolumen zu treffen und die Inklusionspauschale noch vor den Ergebnissen des dritten Evaluationszyklus um einen derzeit gar nicht rational quantifizierbaren Betrag zu erhöhen. Dies gilt umso mehr, als die gesamten Landesmittel (Belastungsausgleich und Inklusionspauschale) in Höhe von jährlich 35 Mio. € der Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion insgesamt dienen und die Zweckfreiheit der Mittel für den Belastungsausgleich nach § 1 Absatz 3 des Gesetzes eine „innere Verrechnung“ mit dem Ansatz für die Inklusionspauschale rechtfertigt, auch wenn die Empfängerkommunen der Mittel aus dem Belastungsausgleich und der Inklusionspauschale nur teilweise identisch sind. Daher sollte die von allen Seiten bevorzugte Vollerhebung im 3. Evaluationszyklus abgewartet werden, um eine belastbare Grundlage zu erreichen. Schließlich ist ein Zuwarten auch deshalb gerechtfertigt, weil mit den Ergebnissen der – von einigen Kommunen selbst – initiierten verfassungsgerichtlichen Überprüfung erst im dritten Evaluationszyklus zu rechnen ist.

Aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände und nach ihren Worten sprechen die vorgelegten Erhebungsergebnisse eine deutliche Sprache. Bei untersuchten vier kreisfreien Städten und sechs Kreisen (oder ca. 20 % der Schüler Nordrhein-Westfalens) seien von den zur Verfügung gestellten 10 Mio. Euro bereits 7,71 Mio. Euro aufgewendet worden. Die Frage, inwieweit das Ergebnis der Untersuchung der Gutachter linear auf dann 38,55 Mio. Euro landesweit hochgerechnet werden könne, sei im Hinblick auf die klare Tendenz des Aufwuchses unerheblich. Zum 1. Januar 2017 sei eine Erhöhung der Inklusionspauschale um zunächst jährlich 10 Mio. Euro auf 20 Mio. Euro erforderlich.

Eine ‚innere Verrechnung‘ mit nicht in Anspruch genommenen Mitteln aus dem Belastungsausgleich (§ 1) lehnen die Kommunalen Spitzenverbände ab. Die Gutachter hätten zutreffend festgestellt, dass die Unterschreitung in der ersten Untersuchungsperiode auf notwendigen Planungs- und Vorlaufphasen sowie der Unsicherheit über Höhe und Zeitpunkt der Landeszuwendungen beruht habe. Das unbestrittene Investitionsvolumen in der zweiten Untersuchungsperiode mit hochgerechnet 21 Mio. Euro bewege sich nunmehr auf die vollständige Ausschöpfung der Pauschale zu und werde sich nach den formulierten Erwartungen der Gutachter weiter nach oben entwickeln.

Die Kommunalen Spitzenverbände und - als „Landesseite“ - die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen des Landtags haben im Jahr 2014 die Höhe des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale vereinbart (siehe Wiedergabe des Textes in der Drucksache 16/5751).

Eine Verständigung über etwaige Anpassungen muss nach Auffassung der Landesregierung zwischen diesen Beteiligten erfolgen. Die Kommunalen Spitzenverbände vertreten hierzu die Ansicht, aus § 1 Absatz 8 und § 2 Absatz 7 des Gesetzes ergebe sich eine Anpassungspflicht, die nicht von einer solchen Verständigung abhängig sei.

3. Anmerkungen und Empfehlungen der Gutachter zum weiteren Vorgehen

Zum weiteren Vorgehen haben die Gutachter zusammenfassende Hinweise gegeben (siehe Seiten 33 und 34 des Gutachterberichts):

a) Belastungsausgleich

- Die Gutachter gehen davon aus, dass sich die entwickelten Erhebungsinstrumente methodisch bewährt haben und die im Rahmen der Untersuchung erhobenen kommunalen Daten vollständig und valide sind. Die aufgezeigte Heterogenität der Ergebnisse führe jedoch zu Einschränkungen hinsichtlich der angestrebten landesweiten Repräsentativität. Dem könnte durch eine Vollerhebung begegnet werden, die sich im Rahmen des laufenden Untersuchungsprojektes jedoch nicht realisieren lasse.
- Die Bereitstellung der Schülerzahlen nach den Amtlichen Schuldaten durch das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat sich ebenfalls bewährt und soll beibehalten werden.
- Die Gutachter kündigen einen Sachstandsbericht bezogen auf die Situation der Barrierefreiheit der Schulgebäude und -anlagen sowie des Raumbestandes an, der zum dritten Berichtszeitpunkt vorgelegt werden soll.
- Die Gutachter halten zukünftig gesonderte Erhebungen hierzu für denkbar, um (nachlaufend) weitere Erkenntnisse über das Investitionsverhalten der beteiligten Kommunen gewinnen zu können. Für den Bereich der Schülerfahrkosten soll weiter geprüft werden, ob und wie in dem anstehenden dritten Evaluationszyklus auswertbare und aussagekräftige Daten gewonnen werden können.

b) Inklusionspauschale

- Für den dritten Evaluationszyklus sollte erneut eine Vollerhebung bei den beteiligten Kommunen durchgeführt werden. Den Gutachtern ist dabei bewusst, dass dies für einzelne Kommunen einen erheblichen zusätzlichen Zeit- und Personalaufwand bedeuten kann.

- Bei der Erhebung muss eine deutlich höhere Rücklaufquote erreicht werden, um eine valide Grundlage für eine landesweite Hochrechnung zu erreichen.
- Dies würde es ermöglichen, die bisherigen Ergebnisse mit Blick auf einen möglichen Zusammenhang zwischen einer zunehmenden schulischen Inklusion und steigenden Ausgaben für Integrationshilfe empirisch zu überprüfen.

V. Ausblick

- Das Ministerium für Schule und Weiterbildung wird den Belastungsausgleich und die Inklusionspauschale für das Schuljahr 2016/2017 aufgrund von § 1 Absatz 5 und § 2 Absatz 5 spätestens am 1. Februar 2017 auszahlen.
- In der gemeinsamen Arbeitsgruppe wird zu entscheiden sein, ob und in welchen Punkten den Empfehlungen der Gutachter zum weiteren Vorgehen (siehe unter IV. 3.) gefolgt werden soll.
- Das Ministerium für Schule und Weiterbildung wird aufgrund von § 1 Absatz 6 und 7 gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Aufwendungen der Gemeinden und die Höhe des Belastungsausgleichs zum 1. August 2017 überprüfen und dem Landtag darüber berichten. Das Ministerium wird sich hierbei der bisherigen Gutachter bedienen.
- In diesem Rahmen wird insbesondere zu betrachten sein, welche Entwicklung die Inklusion an den Berufskollegs nimmt und ob sich der geänderte Verteilungsschlüssel für den Belastungsausgleich nach § 1 Abs. 4 des Gesetzes bewährt hat.
- Die Landesregierung wird aufgrund von § 2 Absatz 6 und 7 gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII zum 1. August 2017 sowie die Aufteilung der Leistungen nach § 2 Absatz 4 untersuchen und dem Landtag darüber berichten.



Wuppertaler Institut für
bildungsökonomische Forschung

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

- 2., konsolidierte Fassung vom 01. August 2016 -

Prof. Dr. Kerstin Schneider

Prof. i. R. Dr. Klaus Klemm

Dr. Thomas Kemper

Janka Goldan

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

Kontakt:
Prof. Dr. Kerstin Schneider
schneider@wiwi.uni-wuppertal.de

Das WIB ist eine fachbereichsübergreifende Forschungseinrichtung der Bergischen Universität Wuppertal.

Schumpeter School
in Business and Economics



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Rückblick: Ergebnisse des ersten Evaluationszyklus.....	3
3	Untersuchungsgegenstände und Datengrundlagen	5
	3.1 Gegenstände der Evaluation	5
	3.2 Untersuchungszeiträume	8
	3.3 Erhebungen	9
	3.4 Zusammenfassung: Verwendete Datengrundlagen	13
4	Ergebnisse	17
	4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Untersuchung des Belastungsausgleichs .	17
	4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale	24
5	Anmerkungen und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen	33
	5.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs	33
	5.2 Untersuchung der Inklusionspauschale	34
6	Anhang	35
	6.1 Differenzierung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben nach Kostenart.....	35
	6.2 Auswahl von Referenzkommunen für die Evaluation der Inklusionspauschale	37
	6.3 Ergänzende Tabellen zur Untersuchung der Inklusionspauschale.....	39
	Literatur	43

1 Einleitung

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

Zur methodischen Anlage und Durchführung einer solchen Evaluation liegen keine vergleichbaren Untersuchungen – auch nicht in anderen (Bundes-)Ländern – vor, an denen sich die Evaluation des InklusionsFörderG orientieren könnte. Neben der eigentlichen Untersuchung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion kommt daher der Entwicklung und fortlaufenden Prüfung einer geeigneten Evaluationsmethodik besondere Bedeutung zu. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die kommunalen Aufwendungen gemäß dem InklusionsFörderG zunächst nur für die drei Schuljahre 2014/15 bis 2016/17 zu untersuchen sind, darüber hinaus sind die aus den Mitteln der Inklusionspauschale getätigten Ausgaben (vgl. hierzu Kapitel 3 und 4.2) ab dem Schuljahr 2017/18 regelmäßig alle drei Jahre zu erheben.

Vor diesem Hintergrund fördert das Ministerium für Schule und Weiterbildung das Forschungsprojekt „Entwicklung von Methoden für die Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion am Beispiel von Nordrhein-Westfalen“ des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung (WIB) der Bergischen Universität Wuppertal. In diesem Projekt wird eine Methodik für die Evaluation kommunaler Aufwendungen im Zuge der Umsetzung der Inklusion an Schulen entwickelt, das Instrumentarium am Beispiel von Nordrhein-Westfalen eingesetzt und die kommunalen Aufwendungen evaluiert. Daneben hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen Herrn Prof. i.R. Klaus Klemm beauftragt, die Evaluation des InklusionsFörderG wissenschaftlich zu begleiten. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion für den zweiten Erhebungszeitraum vom 01.11.2014 bis 31.12.2015 zusammen.

Zu Beginn des Projektes wurde das methodische Vorgehen für die Evaluation des InklusionsFörderG erarbeitet und in dem sogenannten „Methodenpapier“ dargestellt (Schwarz

& Klemm 2014). Die Ergebnisse der Evaluation kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion im ersten Erhebungszeitraum (16.10.2013 bis 31.10.2014) sind in einem ersten Evaluationsbericht dargestellt (Schwarz, Klemm & Kemper 2015). Beide Dokumente sind auf den Internetseiten des WIB veröffentlicht.¹ Nachfolgend werden zunächst Eckpunkte und bislang erfolgte Anpassungen des methodischen Vorgehens sowie die zentralen Ergebnisse des ersten Evaluationszyklus zusammengefasst. Für eine ausführliche Darstellung wird auf das Methodenpapier und den ersten Evaluationsbericht verwiesen. Im Anschluss werden die Ergebnisse des zweiten Untersuchungszeitraums vorgestellt.

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

2 Rückblick: Ergebnisse des ersten Evaluationszyklus

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

Für die Evaluation des Belastungsausgleichs wurden die inklusionsbedingten Ausgaben für Sachmittel, Investitionen und Baumaßnahmen in sieben ausgewählten Kommunen² im Zeitraum Oktober 2013 bis Oktober 2014 untersucht, d.h. im Zeitraum vor Inkrafttreten des InklusionsFörderG. Erwartungsgemäß fielen die Ausgaben in dem betrachteten Zeitraum deutlich niedriger aus als die Auszahlungen des Landes, die die Kommunen im Januar 2015 erstmalig erhalten haben. In der Erwartung der damals noch ausstehenden gesetzlichen Regelung haben die nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt nur geschätzt 8,6 Mio. Euro in die Ausstattung ihrer Schulen investiert. Bereits für den zweiten Evaluationszyklus – aber auch für die nachfolgenden Jahre – wurden deutlich höhere Sachausgaben und Investitionen für die Umsetzung der Inklusion an den Schulen erwartet, da mit den Förderungen durch das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen und bislang aufgeschobene Maßnahmen leichter umgesetzt werden können.

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale – hiermit sollen die Schulträger insbesondere unterstützendes Personal an den Schulen finanzieren können – wurden Daten einer Umfrage der kommunalen Spitzenverbände unter ihren Mitgliedern genutzt. An dieser Umfrage beteiligten sich rund 60% der Kommunen und berichteten Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe nach SGB VIII und SGB XII. Hier zeigte sich, dass sich der Bedarf an personeller Unterstützung an den Grundschulen und weiterführenden Schulen im Vergleich zu den Förderschulen überproportional entwickelt hatte. Nach der durchgeführten Abschätzung betragen die zusätzlichen Ausgaben der Kommunen für Integrationshilfe an allgemeinen Schulen zum Stichtag 15.10.2014 rund 10,8 Mio. Euro. Diese Summe ist als der Betrag zu interpretieren, der zusätzlich ausgegeben wird, weil die betreffenden Schüler³ nicht Förderschulen sondern allgemeine Schulen besuchen. Da sich an der ersten Untersuchung der

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

³ Zur besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Text, sofern nicht anders erforderlich, das generische Maskulinum verwendet.

Inklusionspauschale tendenziell größere Städte und Gemeinden an der Befragung beteiligt hatten, überschätzt dieses Ergebnis vermutlich die tatsächlich entstehenden Mehrausgaben.

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

3 Untersuchungsgegenstände und Datengrundlagen

In diesem Kapitel soll, wie schon im ersten Evaluationsbericht, in gebotener Kürze beschrieben werden, welche Ausgaben und Leistungen Gegenstand des InklusionsFörderG und damit auch der Evaluation sind. Erläutert und begründet werden an dieser Stelle außerdem Veränderungen der durchgeführten Erhebungen und des methodischen Vorgehens im Vergleich zum ersten Evaluationszyklus.

3.1 Gegenstände der Evaluation

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

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

Sowohl der Belastungsausgleich als auch die Inklusionspauschale sind pauschaliert. Die jährliche Gesamthöhe des Belastungsausgleichs beträgt 25 Millionen Euro, jene der Inklusionspauschale beträgt 10 Millionen Euro. Die Verteilung der Mittel zu (1) und (2) auf die Gemeinden und Kreise erfolgt anhand einer Schlüsselung, die ebenfalls im InklusionsFörderG geregelt ist. Sie basiert für den Belastungsausgleich auf der Zahl der Schüler an allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in Trägerschaft der Gemeinden und Kreise und für die Inklusionspauschale auf der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren in den Kreisen, kreisfreien Städten und Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt.

3.1.1 Belastungsausgleich

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

Untersucht werden tatsächliche Ausgaben, die sich auf solche Schulen beziehen sollen, an denen die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers gemeinsames Lernen eingerichtet hat oder an denen das gemeinsame Lernen erkennbar eingerichtet werden soll. Die Antwort der Landesregierung vom 08. September 2014 auf die Kleine Anfrage 2559 legt nahe (Drs. 16/6727), dass sich insbesondere an der Mehrheit der Grundschulen Schüler mit einem festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung befinden, und zwar unabhängig davon, ob an den Schulen das gemeinsame Lernen formal eingerichtet ist oder nicht. Die amtlichen Schuldaten für die Schuljahre 2014/15 und 2015/16, die im Rahmen der Evaluation Verwendung finden, bestätigen den Befund, dass an der Mehrheit der Grundschulen Schüler mit und ohne festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung gemeinsam unterrichtet werden. Wie schon im ersten Evaluationszyklus werden daher Sachausgaben und Investitionen an allen Grundschulen und weiterführenden Schulen untersucht und berichtet, an denen im Schuljahr 2015/16 Schüler mit und ohne festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung gemeinsam unterrichtet werden oder an denen das gemeinsame Lernen erkennbar eingerichtet werden soll.

Bei den Schülerfahrkosten soll untersucht werden, wie sich die Fahrkosten bei inklusiver Beschulung von denen beim Besuch einer Förderschule unterscheiden. Hierbei sollen Belastungen und Entlastungen berücksichtigt werden. Innerkommunale Verrechnungen sind nicht Gegenstand der Evaluation, entsprechend werden keine Ergebnisse unterhalb der Kreisebene berichtet. Gleiches gilt auch (in den Schuljahren 2015/16 und 2016/17) für mögliche finanzielle Entlastungen, die sich aus der geringeren Frequentierung der Förderschulen ergeben können.

3.1.2 Inklusionspauschale

Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch **nicht-lehrendes Personal** der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII (Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind) und § 54 SGB XII (Eingliederungshilfen der Sozialhilfe) dienen. Beide Ansprüche werden nachfolgend unter dem Begriff Integrationshilfe zusammengefasst.

Da angenommen werden kann, dass die Inanspruchnahme von Integrationshilfe und der Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal positiv zusammenhängen, wird laut dem InklusionsFörderG die Inklusionspauschale anhand der Integrationshilfe nach dem Sozialgesetzbuch evaluiert. Die Entwicklung der Integrationshilfe soll insofern als Maßstab für die benötigte Unterstützung an den inklusiv arbeitenden Schulen dienen. Überprüft wird dann, ob sich die Aufwendungen für Integrationshilfe an Schulen des

gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln.

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

Für die Evaluation des InklusionsFörderG stellen Informationen zu inklusionsbedingten Ausgaben für Schulträgeraufgaben und zur Entwicklung der Integrationshilfe die wesentlichen Datengrundlagen dar. Im Methodenpapier wurde herausgearbeitet, welche weiteren Informationen benötigt werden, um die kommunalen Angaben auf Konsistenz und Plausibilität prüfen und nach ihrer Art und Höhe bewerten und vergleichen zu können. Zu diesen zusätzlich benötigten Informationen gehören im zweiten Evaluationszyklus die Zahlen der inklusiv in allgemeinen Schulen und in Förderschulen unterrichteten Schüler für das Schuljahr 2015/16 (im nachfolgenden Evaluationszyklus entsprechend für das Schuljahr 2016/17), und zwar je Schule differenziert nach dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt und den Wohnsitzgemeinden der Schüler.⁴ Durch die an der einzelnen Schule aufgenommenen Schüler nach ihrem konkreten Förderbedarf kann festgestellt werden, welche zusätzliche Ausstattung an der Schule notwendig ist (Barrierefreiheit, Fachräume, Differenzierungsräume, vgl. hierzu Kapitel 6 des Methodenpapiers). Kommunale Ausgaben können so auf ihre Plausibilität geprüft werden. Hierfür muss außerdem bekannt sein, über welche räumliche Ausstattung die einzelne Schule verfügt und wie die Barrierefreiheit des Schulgebäudes in Abhängigkeit vom jeweiligen Förderbedarf (des Schülers) zu beurteilen ist. Informationen zu Raumbestand und Barrierefreiheit der Schulen wurden im ersten Evaluationszyklus bei den kommunalen Schulträgern abgefragt.

Nicht zuletzt aufgrund fehlender zeitlicher und/oder personeller Ressourcen konnten nicht alle Schulträger diese Informationen vollständig bereitstellen. In diesen Fällen wird im Rahmen der Plausibilitätsprüfung der berichteten Sachausgaben und Investitionen, im Besonderen bei Baumaßnahmen, der Schulträger kontaktiert und um weitergehende Informationen zur Maßnahme gebeten. Auf Basis dieser Informationen wird sodann geprüft, inwiefern bzw. zu welchem Anteil es sich bei den Ausgaben für eine Maßnahme um inklusionsbedingte Ausgaben handelt.

Im ersten Evaluationszyklus wurden einmalig Informationen zu einzelschulischen Merkmalen des Raumbestandes und der Barrierefreiheit in den an der Erhebung beteiligten Kommunen erhoben. Die Informationen wurden im zweiten Berichtszeitraum einer umfang-

⁴ Zu beachten ist, dass die ausgewiesenen Fallzahlen geringfügig von den in den Publikationen des MSW angeführten abweichen können (wie z. B. MSW NRW 2015). Die Abweichungen werden durch verschiedene Abgrenzungen verursacht: Die ausgewerteten Daten beziehen sich auf den Jahrgang der Klasse, hingegen fokussieren die Veröffentlichungen des MSW auf den individuellen Jahrgang des Schülers. Durch diese unterschiedlichen Betrachtungen kann es insbesondere bei jahrgangsübergreifenden Klassenbildungen im Förderschulbereich zu Verschiebungen bei jahrgangs- oder stufenbezogenen Auswertungen kommen.

reichen Konsolidierung unterzogen, d.h. die Datenlieferungen der Schulträger wurden auf Vollständigkeit und Konsistenz geprüft. Mit Unterstützung der Schulträger konnten die Informationen weiter vervollständigt und unklare Beschreibungen von Raumbeständen und Merkmalen von Barrierefreiheit korrigiert werden. Für die nachfolgenden Berichtsjahre wird unterstellt, dass Veränderungen der räumlichen Ausstattung und der Barrierefreiheit anhand der investiven Maßnahmen der kommunalen Schulträger an den einzelnen Schulen ersichtlich werden.

Die Auswertungen werden aufgrund des Umfangs der Analysen in einem separaten Sachstandsbericht dargelegt. Aufgrund der intensiven Konsistenzprüfungen wird dieser spätestens zum dritten Berichtszeitpunkt vorgelegt. Der Sachstandsbericht wird eine Übersicht zu den von den Schulträgern gelieferten Informationen enthalten sowie eine ausführliche Darstellung, wie die Daten geprüft wurden. Weiter wird der Bericht eine Bestandsaufnahme hinsichtlich ausgewählter Aspekte der Barrierefreiheit der Schulgebäude und -anlagen sowie der räumlichen Ausstattung der Schulen (z.B. mit Therapieräumen, Fachräumen für den zieldifferenten Unterricht) beinhalten.

3.2 Untersuchungszeiträume

Die Inklusionspauschale wird laut InklusionsFörderG für das jeweils betrachtete Schuljahr geprüft (2014/15, 2015/16, 2016/17), beim Belastungsausgleich werden die für dieses Schuljahr im Vorfeld getätigten Ausgaben untersucht, d.h., die Untersuchung bezieht sich auf Ausgaben, die in Vorbereitung des jeweiligen Schuljahres getätigt wurden. Die hieraus resultierenden Erhebungszeiträume (bzw. Stichtage für die Erhebung) sind der nachfolgenden Tabelle 1 zu entnehmen. Für die Erhebungszeiträume, die Ausgaben im Sinne des Belastungsausgleichs betreffen, wird eine sukzessive Anpassung an das Haushaltsjahr angestrebt, die im dritten Evaluationszyklus abgeschlossen sein wird.

Tabelle 1: Untersuchungszeiträume und Berichtszeitpunkte der Evaluation

Evaluationszyklus für Schuljahr:	Inklusionspauschale: Stichtag(e) für die Erhebung der Integrationshilfe	Belastungsausgleich: Zeitraum für die Erhebung der Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben	Berichtszeitpunkt
2014/15	15.10.2013 und 15.10.2014	16.10.2013-31.10.2014 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2014/15)	01.06.2015
2015/16	15.10.2015	01.11.2014-31.12.2015 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2015/16)	01.08.2016
2016/17	15.10.2016	01.01.2016-31.12.2016 (d.h. Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2016/17)	01.08.2017

3.3 Erhebungen

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

3.3.1 Belastungsausgleich

Die Erhebung der inklusionsbedingten Ausgaben bei den Schulträgern erfolgt im zweiten Evaluationszyklus analog zum Vorgehen des ersten Untersuchungszeitraums. Das weiterhin verwendete Erhebungsinstrument ist im Methodenpapier (S. 28f.) dargestellt. Erhoben werden laufender Sachaufwand, Ausgaben für Investitionen in bewegliches Vermögen (sonstige Sachinvestitionen), Investitionen in unbewegliches Vermögen (z.B. Umbaumaßnahmen und Investitionen in die Barrierefreiheit der Gebäude und Anlagen) und Schülerfahrkosten. Im ersten Evaluationsbericht wurde darauf hingewiesen, dass eine technische Anpassung der Erhebungsinstrumente (d.h. der Tabellen, die die Schulträger mit ihren Ausgaben und weiteren Informationen befüllen) sinnvoll sein könnte.⁵ Überlegt wurde, die Beschreibung der finanzierten Maßnahme und die Zuordnung zu den Schulträgerausgaben nicht länger als freie Textfelder zu gestalten, sondern in Form eines Drop-Down-Menüs bestimmte Antwortkategorien vorzugeben. Diese mögliche Anpassung des Erhebungsinstruments wurde verworfen,

⁵ Vgl. Kapitel 4.1 des ersten Evaluationsberichts.

da eine stichprobenartige Abfrage bei den Schulträgern ergab, dass diese inzwischen fortlaufend⁶ mit der Tabelle arbeiten und man sich an das Eingabeformat gewöhnt habe.

An den an der Evaluation des Belastungsausgleichs beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten ergeben sich zum ersten Untersuchungszeitraum keine Veränderungen. Wie im Methodenpapier ausführlich beschrieben, wurden für die Untersuchung des Belastungsausgleichs die 53 Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen in drei in sich strukturell ähnliche Gruppen aufgeteilt. Aus jeder der drei Gruppen wurden zwei bis drei Kreise bzw. kreisfreie Städte als Repräsentanten ihrer Gruppe ausgewählt und an der Erhebung beteiligt. In der Gruppe 1, bestehend aus sechs kreisfreien Städten mit stagnierenden oder bereits wieder zunehmenden Einwohnerzahlen, sind dies die Städte Münster und Essen. Die Gruppe 2 besteht aus 27 Kreisen mit einer im Landesvergleich geringeren Bevölkerungsdichte. Aus ihr wurden die Kreise Viersen und Paderborn sowie der Hochsauerlandkreis für die Untersuchung des Belastungsausgleichs ausgewählt. Die Gruppe 3 umfasst die weiteren 16 kreisfreien Städte und vier vergleichsweise dicht besiedelte Kreise. Aus dieser Gruppe wurden der Kreis Unna und die Stadt Dortmund für eine Beteiligung an der Evaluation ausgewählt.⁷

3.3.2 Inklusionspauschale

Für die Untersuchung der Inklusionspauschale haben die kommunalen Spitzenverbände im ersten Evaluationszyklus bei ihren Mitgliedern eine Vollerhebung durchgeführt. Das heißt, Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe wurden – hauptsächlich mittels Eintragung in eine Onlinemaske – bei allen (Kreis-)Jugendämtern und (Kreis-)Sozialämtern abgefragt, auf die sich auch die Schlüsselung der Zuweisungen aus der Inklusionspauschale nach dem InklusionsFörderG bezieht. Zu den beiden Stichtagen 15.10.2013 und 15.10.2014 wurden so Daten zur Zahl der Schüler mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung an Förderschulen und an allgemeinen Schulen, die Integrationshilfe erhalten, erhoben sowie die jeweils mit dieser Integrationshilfe verbundenen Ausgaben. Zum Zeitpunkt der Analyse für den ersten Evaluationsbericht (24. April 2015) hatten die kommunalen Spitzenverbände 148 der insgesamt 255⁸ Rückmeldungen erhalten (Rücklaufquote: rd. 58%).

Mit Blick auf den Erhebungsaufwand wurde im Nachgang zum ersten Evaluationsbericht von den kommunalen Spitzenverbänden die Notwendigkeit gesehen, für zukünftige Erhebungen zur Evaluation der Inklusionspauschale zu Veränderungen zu kommen. Das Pro-

⁶ Fortlaufend meint, dass die Schulträger unterjährig und im Verwaltungsprozess Eingaben in die Tabelle vornehmen. Im ersten Erhebungszeitraum mussten die Ausgaben bei den Schulträgern retrospektiv ermittelt werden, was sich für einen bereits abgeschlossenen Haushaltszeitraum als äußerst schwierig herausstellte.

⁷ Aus dieser Gruppe war ursprünglich die Stadt Krefeld als weiterer Repräsentant ausgewählt worden. Die Stadt Krefeld hat sich bereits im ersten Evaluationszyklus nicht beteiligt und wurde und wird in der Evaluation nicht weiter betrachtet.

⁸ Kreise und kreisfreie Städte berichten Zahlen des Jugendamtes (zuständig für Integrationshilfe nach SGB VIII) und des Sozialamtes (zuständig für Integrationshilfe nach SGB XII), dazu kommen Angaben kreisangehöriger Städte mit eigenem Jugendamt.

jektteam hat sich bereit erklärt, methodische Alternativen zu einer Vollerhebung zu prüfen. Im November 2015 wurde sodann vorgeschlagen, auch bei der Erhebung der Fälle von und der Ausgaben für Integrationshilfe auf ausgewählte Kreise und kreisfreie Städte zurückzugreifen. Da es sich hier um eine wesentliche Änderung des methodischen Vorgehens handelt, soll die Auswahl von Gebietskörperschaften als Referenzkommunen für die Evaluation der Inklusionspauschale kurz erläutert werden.

Wie auch bei der Auswahl von Kommunen für die Evaluation des Belastungsausgleichs besteht das Ziel des Vorgehens darin, Gebietskörperschaften auszuwählen, die eine bestimmte Gruppe von Gebietskörperschaften repräsentieren können. Dieser Ansatz stellt keine Repräsentativität im engeren Sinne dar. Er führt jedoch zu beschränkt belastbaren Ergebnissen, die auf die anderen Kommunen übertragen werden können. Als Datengrundlage für die Auswahl der Repräsentanten dienen die Daten der Schulstatistik und die oben genannte Erhebung der kommunalen Spitzenverbände. Es wird also an den Kreis der Kommunen angeknüpft, die sich bereits an der angestrebten Vollerhebung beteiligt haben. Für den Vergleich der Kommunen untereinander werden die folgenden sechs Kennzahlen gebildet, deren ausführliche Definition am Ende der Tabelle 11 im Anhang angegeben ist:

- Ausgaben für Integrationshilfe, in den Jahren 2013 und 2014
- Anteil der Schüler mit Integrationshilfe an allen Schülern mit Förderbedarf an allgemeinen Schulen, in den Jahren 2013 und 2014
- Anteil der Schüler mit Integrationshilfe an allen Schülern mit Förderbedarf an Förderschulen, in den Jahren 2013 und 2014.

Die kreisfreien Städte und die Kreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden werden getrennt betrachtet. Innerhalb der beiden Gruppen wurden drei zentrale Kennwerte für jede der oben genannten Kennzahlen berechnet, deren Interpretation am Beispiel der durchschnittlichen Ausgaben erläutert werden soll:

- Das 25%-Quantil: 25% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die kleiner sind als der Wert des 25%-Quantils.
- Der Median (50%-Quantil): 50% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die kleiner sind als dieser Wert, 50% weisen größere Werte auf.
- Das 75%-Quantil: 75% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die kleiner sind als der Wert des 75%-Quantils. Oder: 25% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die größer oder gleich diesem Wert sind.

Die drei Kennwerte sagen also in der Zusammenschau etwas über die Lage der mittleren 50% der Verteilung der Ausgaben aus. Die übrigen 50% der Kommunen weisen in dem Bei-

spiel Ausgaben aus, die größer bzw. kleiner sind als das 75%- bzw. 25%-Quantil. Nun werden innerhalb der kreisfreien Städte und innerhalb der Kreise Referenzkommunen ausgewählt, die jeweils nahe an einem der Kennwerte liegen. Kommunen mit extremen Werten sollen unberücksichtigt bleiben, um das Ergebnis nicht nach unten oder nach oben zu verzerren. Als Ergebnis dieses Vorgehens werden aus der Gruppe der kreisfreien Städte die folgenden Referenzkommunen vorgeschlagen:

- Unterer Bereich der (landesweiten) Ausgabenverteilung: Stadt Köln (alternativ: Stadt Solingen)
- Mittlerer Bereich der (landesweiten) Ausgabenverteilung: Stadt Münster
- Oberer Bereich der (landesweiten) Ausgabenverteilung: Stadt Bottrop.

Aus der Gruppe der Kreise mit ihren kreisangehörigen Jugend- und Sozialämtern werden als Referenzkommunen vorgeschlagen:

- Unterer Bereich der (landesweiten) Ausgabenverteilung: Kreis Kleve und/oder Märkischer Kreis
- Mittlerer Bereich der (landesweiten) Ausgabenverteilung: Rheinisch-Bergischer Kreis und/oder Rhein-Kreis Neuss
- Oberer Bereich der (landesweiten) Ausgabenverteilung: Kreis Olpe und/oder Kreis Unna.

Bei den vorgeschlagenen Kreisen sollte also jeweils mindestens eine der vorgeschlagenen Kommunen teilnehmen. Bei den kreisfreien Städten ist kein solcher Verzicht möglich. Obwohl in der Gruppe der kreisfreien Städte die Stadt Köln präferiert würde, die Erhebung dort aber besonders aufwändig ist, wird als ebenfalls geeignete Stadt Solingen vorgeschlagen. Wie in Kapitel 4.2.2 weiter ausgeführt, fallen jedoch Köln sowie Solingen als städtische Repräsentanten des unteren Bereichs der landesweiten Ausgabenverteilung aus. Als Ersatz für diese beiden Städte wurde Dortmund gewählt. Diese Auswahl war pragmatisch (Datenverfügbarkeit), nicht jedoch methodisch fundiert (in 2014 lagen für Dortmund keine Angaben zur Integrationshilfe vor). In der Folge werden Aussagekraft und Repräsentativität der Ergebnisse abgeschwächt.

Entgegen den Empfehlungen des Methodenpapiers umfassen die durch die kommunalen Spitzenverbände erhobenen Daten nur die Zahl der Schüler mit genehmigter Integrationshilfe an allgemeinen Schulen und an Förderschulen und jeweils die Ausgaben für diese Integrationshilfe, nicht jedoch die Zahl der gewährten Stunden an Integrationshilfe. Im Methodenpapier wird darauf hingewiesen, dass diese Information aufgrund der unterschiedlichen Qualifikation von Integrationshelfern notwendig erscheint, um zu zeitlich und regional vergleichbaren Ergebnissen hinsichtlich der Ausgaben für Integrationshilfe zu kommen. Die

Erhebung der geleisteten Stunden ist jedoch mit einem enormen Aufwand für die Kommunen verbunden. Auf Anraten der kommunalen Spitzenverbände wird daher auch auf die Erhebung verzichtet. Gleiches gilt für die Differenzierung der Integrationshilfe nach dem festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung des Leistungsempfängers. Hier ist davon auszugehen, dass die von Integrationshilfe zu erbringenden Leistungen nach dem Förder- und Unterstützungsbedarf erheblich variieren. So ist beispielsweise die Tätigkeit eines Gebärdendolmetschers mit deutlich höheren Kosten verbunden als die schulalltägliche Begleitung eines Schülers mit Lernschwierigkeiten.

3.4 Zusammenfassung: Verwendete Datengrundlagen

3.4.1 Belastungsausgleich

Bei Anlage der Untersuchung war vorgesehen, dass die benötigten Informationen zu den **Schülerzahlen** für das jeweils aktuell laufende Schuljahr von den beteiligten Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Wie schon im ersten Evaluationszyklus wurde die landesweite Schulstatistik für das aktuelle Schuljahr 2015/16 früh finalisiert, sodass das Ministerium für Schule und Weiterbildung dem Projektteam auch für dieses Schuljahr die benötigten Daten zu den Schülern und Schulen vereinbarungsgemäß zur Auswertung bereitstellen konnte. Dieser Umstand hat für die Evaluation den bedeutenden Vorteil einer einheitlichen Datenbasis und stellt zugleich für die kommunalen Erhebungen eine große Entlastung dar.

Insgesamt haben die an der Evaluation beteiligten Kommunen umfangreiches Datenmaterial geliefert (vgl. Tabelle 2), das sich insbesondere im Bereich der **inklusionsbedingten Ausgaben** durch eine hohe Konsistenz auszeichnet (z.B. hinsichtlich der Zuordnung zum Beobachtungszeitraum, der ausführlichen Beschreibung der finanzierten Maßnahmen sowie der Zuordnung zur einzelnen Schule). Der Aufwand für die Erhebung der inklusionsbedingten Ausgaben in den Kommunen ist dabei als sehr hoch einzuschätzen, da grundsätzlich jede Rechnung im Bereich der Schulträgerausgaben einzeln zu prüfen ist. In der Folge kam es dazu, dass einzelne Datenlieferungen verzögert erfolgten. Zudem konnten teilweise inklusionsrelevante Ausgaben aufgrund von haushaltstechnischen Unklarheiten nicht exakt den vorgegebenen Kostenarten zugeordnet werden (laufende Sachausgaben, Investitionen in Gebäude und Anlagen/Baumaßnahmen und sonstige Sachinvestitionen, d.h. in bewegliches Vermögen). Soweit möglich, wurden die entsprechenden Kodierungen vom Projektteam nachträglich vorgenommen (z.B. wurden in unklaren Fällen Ausgaben für Lehr- und Lernmittel dem laufenden Sachaufwand zugerechnet). Im zweiten Evaluationszyklus weist lediglich eine Kommune darauf hin, dass eine (auch anteilige) Zuordnung der Ausgaben nicht möglich war, da die Schulen dieser Kommune ein festes Budget für ihre Lehrmittel haben. Dieses bekommen sie jährlich ausgezahlt und sie können hierüber frei verfügen –

entsprechend konnten keine Angaben zu den inklusionsbedingten Ausgaben getroffen werden.

Hinsichtlich der **Schülerfahrkosten** war im zweiten Evaluationszyklus das Ziel, die Datengrundlage zu vervollständigen, um die Veränderungen der Kosten regional und zwischen den Schuljahren vergleichbar messen und bewerten zu können. Trotz des Hinweises an die Kommunen, vollständige Angaben zu liefern, ist die Datenlage auch im aktuellen Berichtszeitraum eher schwach und sehr heterogen. Gerade in kreisangehörigen Kommunen ist es den Schulträgern nach wie vor nicht möglich, die Ausgaben für Schülerbeförderung differenziert nach dem Förderbedarf auszuweisen. Neben fehlenden Angaben von Schulträgern stellen spezielle kommunale Regelungen wie im Kreis Paderborn (Organisation und Finanzierung der Beförderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu allgemeinen Schulen durch den Kreis) und Veränderungen der Schulstruktur wie im Kreis Viersen (Bündelung und Schließung von Förderschulstandorten) besondere Schwierigkeiten für die Evaluation dar. Vor diesem Hintergrund und der insgesamt heterogenen und unvollständigen Datenlage ist es letztlich nicht möglich, eine belastbare Bewertung der inklusionsbedingten Veränderungen der Schülerfahrkosten vorzunehmen. Für den dritten Evaluationszyklus wird angestrebt, eine vollständigere Datengrundlage zu erzielen, um Analysen zu den Schülerfahrkosten durchführen zu können.

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

Kommune (Kreis, kreisfreie Stadt)	Gruppe Nr.	Datenlieferung liegt vollständig (d.h. von allen Schulträgern) vor für folgende Bereiche:		Bemerkungen
		Inklusions- bedingte Ausgaben	Schüler- fahr- kosten	
Essen, krfr. Stadt	1	Ja	Ja	
Münster, krfr. Stadt	1	Ja	Nein	
Viersen, Kreis	2	Ja	unvollständig	Die Schülerfahrkosten wurden nicht differenziert nach den einzelnen Förderbedarfen ausgewiesen.
Paderborn, Kreis	2	unvollständig	unvollständig	Aus zwei Städten und einer Gemeinde liegen keine Daten zu den Ausgaben vor. Schülerfahrkosten: Großteil der Schülerbeförderung für GU wird für Schulträger der GU-Schulen zentral durch den Kreis Paderborn abgewickelt; Finanzierung über Kreisumlage. Die Gemeinde Hövelhof hat laut Selbstauskunft zusätzliche Fahrkosten und diese angegeben.
Hochsauerland- kreis	2	unvollständig	unvollständig	Aus einer Stadt liegen keine Daten zu den inklusionsbedingten Ausgaben vor. Die Schülerfahrkosten wurden zudem von den meisten Gemeinden nicht differenziert nach den einzelnen Förderbedarfen ausgewiesen.
Dortmund, krfr. Stadt	3	Ja	unvollständig	Für allgemeine Schulen wurden die Schülerfahrkosten nicht differenziert nach den jeweiligen Förderbedarfen der Schüler ausgewiesen.
Unna, Kreis	3	Ja	unvollständig	Aus zwei Städten liegen keine Daten zu Schülerfahrkosten vor.
Krefeld, krfr. Stadt	3	Aus der Stadt Krefeld liegen keine Daten vor.		

3.4.2 Inklusionspauschale

Im Rahmen der Evaluation des InklusionsFörderG werden die kommunalen Aufwendungen untersucht, die aufgrund individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII entstehen. Dazu wurde mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände im Frühjahr 2016 in ausgewählten kreisfreien Städten, in ausgewählten Kreisen sowie in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden dieser Kreise eine Abfrage bei den Sozial- und Jugendämtern durchgeführt. Ziel dieser Abfrage war zum einen die Ermittlung der Anzahl der Schüler mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, die im Schuljahr 2015/16 in allgemeinen Schulen und in Förderschulen unterrichtet werden und Integrationshilfe erhalten. Zum anderen sind die im Zusammenhang mit Integrationshilfe im Verlauf des Schuljahres entstehenden Ausgaben erfragt worden. Die Ergebnisse der Städte und Gemeinden, die sich aus dem Kreis der ausgewählten Städte und Gemeinden an der Abfrage beteiligten, sind durch die kommunalen Spitzenverbände bis Ende April 2016 an das Projektteam übermittelt worden. Eine Übersicht über die ausgewählten Gebietskörperschaften und darüber, welche von ihnen sich an der Abfrage beteiligten und welche nicht, findet sich in Tabelle 12 im Anhang.

Bei der Auswertung der aktuell erhobenen Daten konnte zur Einschätzung der Entwicklung auf die Ergebnisse der früheren Online-Umfrage zurückgegriffen werden – diese wurde für die Erstellung des ersten Evaluationsberichts Anfang 2015 unter Bezug auf das Schuljahr 2013/14 durchgeführt. Hierdurch ist es möglich zu untersuchen, ob sich in der Zeit vom Schuljahr 2013/14 bis zum Schuljahr 2015/16 die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu denen an Förderschulen im Zeitverlauf überproportional entwickelt haben und welche zusätzlichen Ausgaben damit gegebenenfalls verbunden sind.

4 Ergebnisse

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

4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Untersuchung des Belastungsausgleichs

Die folgende Darstellung fasst die Ergebnisse zu den inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben aus den sieben beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten zusammen. Weiter werden die Ausgaben je Kommune und (gruppierter) Schulform auf die Zahl der Schüler an allgemeinen Schulen bezogen. Diese Durchschnittsausgaben werden dann genutzt, um die Ausgaben auf Landesebene überschlägig abzuschätzen. Abschließend werden die Gesamtausgaben der ausgewählten Kommunen unter Berücksichtigung der Kostenart ausdifferenziert.

4.1.1 Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den beteiligten Kommunen

Die inklusionsbedingten Sachausgaben und Investitionen wurden von den beteiligten sieben Kreisen und kreisfreien Städten für den Zeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015 berichtet. Diese Ausgaben in Vorbereitung auf das Schuljahr 2015/16 fallen im Vergleich zu den durch das Land überwiesenen Mitteln aus § 1 Absatz 4 InklusionsFörderG (sogenannter "Korb I"), die die beteiligten Kommunen im Januar 2016 erhalten haben, sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 3). Während die Ausgaben in den kreisfreien Städten Essen und Dortmund sowie im Kreis Viersen und im Hochsauerlandkreis z.T. erheblich geringer sind als die erhaltenen Mittel, liegen die Ausgaben für den Kreis Unna und die kreisfreie Stadt Münster deutlich über den überwiesenen Mitteln. In Münster betragen die Ausgaben sogar mehr als das Doppelte der ausgezahlten Mittel (840.000 vs. 361.000 Euro). Im Kreis Paderborn entsprechen die inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben in etwa den erhaltenen Mitteln.

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

Tabelle 3: Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben der beteiligten Kreise und kreisfreien Städte im Zeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015

Gruppe Nr.	Kommune (Kreis/krfr. Stadt)	Inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015 (in EUR)				Ins- gesamt	Überwiesene Landesmittel gemäß § 1 Absatz 4 InklusionsFörderG ("Korb I"), Januar 2016 (in EUR)**
		An Grund- schulen	An weiter- führenden Schulen	Keiner Schulform zugeordnet*			
1	krfr. Stadt Münster	348.645	490.771	1.137	840.552	360.690	
	krfr. Stadt Essen	215.639	187.597	3.664	406.900	710.154	
2	Kreis Viersen	65.644	206.379	2.443	274.466	420.546	
	Kreis Paderborn	135.689	254.330	15.698	405.717	405.028	
	Hochsauerlandkreis	77.384	123.714	1.400	202.498	364.904	
3	Kreis Unna	572.432	287.459	5.237	865.128	607.347	
	krfr. Stadt Dortmund	41.276	58.978	68.122	168.376	780.916	

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

** Abzüglich der Landesmittel für Kommunen, die nicht berichtet haben (Hochsauerlandkreis: Olsberg; im Kreis Paderborn: Bad Lippspringe, Borchen, Lichtenau)

Im Folgenden werden einige ergänzende Erläuterungen und Hinweise zur Erfassung und Berücksichtigung von Ausgabepositionen gegeben. So wurde eine Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskostenpauschale in Höhe von vier Prozent der inklusionsrelevanten Baumaßnahmen des Vorjahres angesetzt (für neu geschaffene Räume, Gebäude o.ä.; vgl. hierzu auch Kapitel 6 sowie S. 27 des Methodenberichts). Vereinzelt wurden durch die Kommunen weitere Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten gemeldet. Aufgrund der pauschalen Anrechnung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten wurden diese nicht berücksichtigt. Unberücksichtigt blieben auch einzelne kommunale Meldungen über Personalkosten, da diese keine Sach- und Investitionsausgaben darstellen und separat im Rahmen der Inklusionspauschale analysiert werden (vgl. Kapitel 4.2). Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden mögliche Abschreibungen (AfA), da gemäß Methodenpapier (vgl. Kapitel 2) nur tatsächlich im Untersuchungszeitraum getätigte Ausgaben in die Analysen mit einfließen (und nicht etwa Abschreibungen für Anlagen oder Baumaßnahmen, da die tatsächlichen Ausgaben in vorhergehenden Jahren erfolgten).

Für den dritten Bericht wäre zu klären, inwiefern inklusionsrelevante Ausgaben der Kommunen in die Analysen mit einzubeziehen sind, die in den Ausgaben für Neubauten enthalten sind.⁹ Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund hoher – und z.T. nicht kosteneffizienter – Ausgaben für Umbaumaßnahmen der Bestandsgebäude zu prüfen.

⁹ In diesem Berichtszeitraum gab es zwei Ausgabepositionen, die in die Analysen einbezogen wurden: Eine kreisfreie Stadt hat für den Neubau einer schulisch genutzten Sporthalle einen Inklusionsanteil von acht Prozent angegeben, da aus Sicht der Stadt Ausgaben u.a. für einen Aufzug sowie für einen barrierefreien Zugang (elektrische Außentür, WC usw.) anzurechnen seien. Zudem hat ein Kreis für den Neubau eines barrierefreien

Für den Beobachtungszeitraum November 2014 bis Dezember 2015 zeigen sich im Vergleich zum Vorjahr erheblich höhere inklusionsbedingte Ausgaben der Kommunen (vgl. hierzu auch Schwarz, Klemm & Kemper 2015, S. 12). Ein deutlicher Anstieg der inklusionsbedingten Ausgaben für Aufgaben der Schulträger war zu erwarten. Ein Grund hierfür ist die erfolgte Einigung zwischen Landesseite und kommunalen Spitzenverbänden hinsichtlich der Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion, sodass für die kommunalpolitischen Entscheidungsträger Planungs- und Finanzierungssicherheit bestand. Mit der erfolgten Überweisung der zusätzlichen Mittel nach § 1 Absatz 4 InklusionsFörderG konnten durch die Kommunen entsprechende Ausgaben und Investitionen bewilligt werden. Ein weiterer Grund kann aber auch die steigende Notwendigkeit von inklusionsbedingten Ausgaben durch ansteigende Inklusionsquoten sein.

Zudem war den beteiligten Schulträgern frühzeitig bekannt, dass sie an der Evaluation beteiligt sind. Somit konnten inklusionsrelevante Ausgaben fortlaufend erhoben werden. Im Vergleich zum ersten Evaluationszyklus war der Zeitrahmen weiter gefasst, so dass Haushaltspositionen, Rechnungen und Buchungen besser auf ihre Inklusionsrelevanz geprüft und berichtet werden konnten und eine verbesserte Zuordnung der Ausgaben auf die Kostenarten (laufender Sachaufwand, Investitionen in Gebäude und Anlagen, sonstige Sachinvestitionen in bewegliches Vermögen) erfolgte.

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

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

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

Hierzu werden zunächst auf Ebene der sieben beteiligten Kommunen die Ausgaben an Grundschulen und an weiterführenden Schulen zur Zahl der Schüler in der Primarstufe

WCs in einer Turnhalle einen inklusionsrelevanten Anteil von 50 Prozent geltend gemacht. In beiden Fällen wurden die genannten Ausgaben berücksichtigt.

bzw. in der Sekundarstufe I im Schuljahr 2015/16¹⁰ in Beziehung gesetzt (vgl. Tabelle 4). Auf Ebene der Gruppen, die jeweils durch die beteiligten Kommunen repräsentiert werden, werden dann die gewichteten durchschnittlichen Ausgaben je Schüler in der Primarstufe und je Schüler in der Sekundarstufe I berechnet. Im Ergebnis haben beispielsweise die beteiligten Kommunen der Gruppe 2 im Zeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015 im Durchschnitt 10,12 Euro je Schüler in der Primarstufe ausgegeben.

Unter der Annahme, dass diese durchschnittlichen Ausgaben jeweils auch auf die weiteren Kreise und kreisfreien Städte in den drei Gruppen zutreffen, werden die inklusionsbedingten Ausgaben für Schulträgeraufgaben zunächst innerhalb der drei Gruppen anhand der entsprechenden Schülerzahlen überschlägig hochgerechnet (vgl. Tabelle 5). Die landesweiten Ausgaben ergeben sich dann als Summe der abgeschätzten Ausgaben in den drei Gruppen. Die landesweiten Ausgaben fallen mit 20,3 Mio. Euro etwas niedriger aus als die insgesamt von Landesseite im Januar 2016 überwiesenen Mittel (25 Mio. Euro).

Ergänzend werden in den Tabellen die Ausgaben des Vorjahreszeitraums berichtet (vgl. hierzu auch Schwarz, Klemm & Kemper 2015, S. 14). Neben der Heterogenität der Ausgaben zwischen den Kommunen und den Schulstufen wird ein insgesamt erheblicher Anstieg der Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr deutlich: Diese haben sich um den Faktor 2,4 erhöht – und zwar von 8,6 auf 20,3 Mio. Euro.

Da der Entwicklungsprozess hin zu einer inklusiven Schullandschaft in NRW noch bei weitem nicht abgeschlossen ist, ist ein weiterer Anstieg der inklusionsrelevanten Ausgaben und Maßnahmen wahrscheinlich – die Entwicklung kann anhand der bisherigen Daten jedoch nicht verlässlich prognostiziert werden.

¹⁰ Da angenommen wird, dass die inklusionsbedingten Ausgaben im Zeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015 der Vorbereitung der Schulen auf das Schuljahr 2015/16 dienen (vgl. auch Kapitel 3.2), werden bei den hier dargestellten Abschätzungen die Schülerzahlen des Schuljahres 2015/16 zugrunde gelegt (d.h. abweichend von dem § 1 Abs. 4 InklusionsFörderG formulierten Verteilungsmechanismus, der auf den Schülerzahlen des jeweils vorletzten Jahres basiert).

Tabelle 4: Durchschnittliche inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten nach gebildeten Gruppen von Kommunen im Zeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015

Gruppe Nr.	Kommune (Kreis/krfr. Stadt)	Ausgaben* Grundschulen	Schüler** Primarstufe 2015/16	Ausgaben* weiterführende Schulen	Schüler** Sekundarstufe I 2015/16	Ausgaben*, keiner Schulform zugeordnet***	Durchschnittliche Ausgaben* je Schüler (in EUR), gewichteter Gruppenmittelwert***		Durchschnittliche Ausgaben je Schüler (in EUR), gewichteter Gruppenmittelwert Vorjahr**** (15.10.2013 bis 31.10.2014)	
							Primarstufe	Sekundarstufe I	Primarstufe	Sekundarstufe I
1	krfr. Stadt Münster	348.645	9.657	490.771	11.858	1.137	19,86	19,30	3,67	5,99
	krfr. Stadt Essen	215.639	18.865	187.597	23.427	3.664				
2	Kreis Viersen	65.644	10.095	206.379	14.599	2.443	10,12	14,64	7,54	6,93
	Kreis Paderborn	135.689	9.714	254.330	13.762	15.698				
	Hochsauerlandkreis	77.384	8.534	123.714	12.341	1.400				
3	Kreis Unna	572.432	13.319	287.459	21.896	5.237	19,37	8,02	4,03	4,17
	krfr. Stadt Dortmund	41.276	19.970	58.978	26.557	68.122				

* Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015 (in EUR); ** Schüler an allgemeinen Schulen in öffentlicher Trägerschaft; abzüglich der Anzahl von Schülern in Kommunen, die nicht berichtet haben (Hochsauerlandkreis: Olsberg; Kreis Paderborn: Bad Lippspringe, Borcheln, Lichtenau) *** die keiner Schulform zugeordneten Ausgaben werden bei der Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben (anhand der Schülerzahlen) gewichtet auf die Primar- und die Sekundarstufe I aufgeteilt **** vgl. Schwarz, Klemm & Kemper (2015, S. 14).

Tabelle 5: Geschätzte inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben in den Gruppen von Kommunen und in NRW insgesamt im Zeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015

Gruppe Nr.	Schüler** Primarstufe 2015/16	Durchschnittl. Ausgaben* je Schüler Primarstufe	Abschätzung Gesamt-Ausgaben* Primarstufe	Schüler** Sekundarstufe I 2015/16	Durchschnittl. Ausgaben* je Schüler Sekundarstufe I	Abschätzung Gesamt-Ausgaben* Sekundarstufe I	Abschätzung Gesamt-Ausgaben* Primarstufe und Sekundarstufe I	Abschätzung Gesamt-Ausgaben Primarstufe und Sekundarstufe I Vorjahr*** (15.10.2013 bis 31.10.2014)
1	101.137	19,86	2.008.516	124.167	19,30	2.396.505	4.405.020	1.107.658
2	309.980	10,12	3.136.477	441.975	14,64	6.470.732	9.607.209	5.495.357
3	201.020	19,37	3.894.482	292.556	8,02	2.346.196	6.240.678	2.043.930
Insgesamt	612.137		9.039.475	858.698		11.213.433	20.252.908	8.646.945

* Sach- und Investitionsausgaben im Erhebungszeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015 (in EUR); ** Schüler an allgemeinen Schulen in öffentlicher Trägerschaft; *** vgl. Schwarz, Klemm & Kemper (2015, S. 14)

4.1.3 Bewertung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben

Die in Kapitel 4.1.2 erzielten Ergebnisse zu den inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben sollen nachfolgend knapp bewertet und anhand von ergänzenden Aussagen und Erklärungsansätzen der Kommunen interpretiert werden. Im Vergleich zum vorhergehenden Untersuchungszeitraum sind die Ausgaben der Hochrechnung zufolge auf knapp 20,3 Mio. Euro angestiegen. Das InklusionsFörderG wurde am 03.07.2014 verabschiedet, d.h. für die Kommunen besteht erst seit diesem Zeitpunkt Planungssicherheit, die zusätzlichen Mittel aus Korb I zu erhalten (hier sei beispielhaft die kreisfreie Stadt Münster genannt: In der Stadt wurden im vorherigen Untersuchungszeitraum Anträge mit Sperrvermerken versehen, die nach der Mittelbewilligung durch das Land aufgehoben wurden).

Vor diesem Hintergrund ist die geschätzte Ausgabensumme noch als moderat zu bewerten, da größere (Um-)Baumaßnahmen, die bereits jetzt einen Anteil von mehr als 70% der getätigten Ausgaben ausmachen, einer teils mehrjährigen Planung und Vorlaufzeit bedürfen, bevor sich diese als tatsächliche Ausgaben niederschlagen (vgl. hierzu Kapitel 6.1 im Anhang). Hinzu mag kommen, dass die erforderlichen Maßnahmen ggf. mit erheblichen Investitionskosten verbunden sind und Eigenmittel erfordern, die anhand der verfügbaren kommunalen Ressourcen nicht finanziert werden können. Zudem geht aus den Rückmeldungen der Kommunen hervor, dass nicht jedes bestehende Schulgebäude barrierefrei umzubauen ist – u.a. deshalb, weil sich dies aus bautechnischen und baurechtlichen Gründen häufig nicht realisieren lässt. Aufgrund der langfristig geplanten Baumaßnahmen ist für die kommenden Jahre dennoch ein weiterer Anstieg der Sach- und Investitionsausgaben zu erwarten.

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

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

Aus Sicht der Gutachter ist für die kommenden Jahre zu erwarten, dass die Ausgaben und Investitionen der Kommunen für die Realisierung der schulischen Inklusion zunächst weiter ansteigen werden – dies nicht zuletzt aufgrund von – teils kostenintensiven – Anträgen, die noch zu bewilligen sind (etwa für weitere Baumaßnahmen).

Auch für den nächsten Berichtszeitraum wird ein weiterer Anstieg der Ausgaben vermutet. Ob dieser jedoch stark ausfällt, ist nicht absehbar, u.a. da die personellen und finanziellen Ressourcen in den Kommunen bzw. kommunalen Haushalt auch weiterhin nicht vorhanden sind, um verstärkt in die Umsetzung der schulischen Inklusion zu investieren. Nach einem kontinuierlichen und langfristigen Anstieg dürften sich die inklusionsrelevanten Ausgaben nach mehreren Jahren vermutlich verstetigen. Wann die inklusionsbedingten Investitionen abgeschlossen sein werden, ist noch nicht abzusehen.

4.2 Untersuchung der Inklusionspauschale

Als die „Zunahme durch Inklusion“ soll bei der Untersuchung der Inklusionspauschale die Differenz in den Ausgaben für Integrationshilfe für Schüler an Förderschulen und von Schülern an allgemeinen Schulen verstanden werden. Die Umfrage der kommunalen Spitzenverbände und ihre Auswertung soll Klarheit darüber schaffen, ob sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln (vgl. hierzu auch die Kapitel 3.1.2 und 3.3.2). Die folgende Darstellung stützt sich auf die bisher vorliegenden Rückmeldungen (vgl. Kapitel 3.4.2) und schließt mit einer vorsichtigen Abschätzung der Kosten auf Landesebene.

4.2.1 Zur Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für individuelle Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII

Im Rahmen der Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion werden neben den zugewiesenen finanziellen Mitteln für Sach- und In-

vestitionsausgaben auch die kommunalen Aufwendungen untersucht, die aufgrund individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII entstehen. Dies geschieht basierend auf einer Abfrage, die mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände im Frühjahr 2016 in ausgewählten kreisfreien Städten sowie für ausgewählte Kreise (und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden dieser Kreise) durchgeführt wurde. Bis Ende April 2016 wurden die entsprechenden Daten für den zweiten Erhebungszeitraum übermittelt. Die Auswertung der aktuellen Zahlen soll mit den Ergebnissen der früheren Online-Umfrage, die für die Erstellung des ersten Evaluationsberichts Anfang 2015 unter Bezug auf das Schuljahr 2013/14 durchgeführt wurde, verglichen werden. Hierdurch soll weitere Klarheit darüber geschaffen werden, ob sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen im Zeitverlauf überproportional entwickeln und welche zusätzlichen Ausgaben damit gegebenenfalls verbunden sind.

4.2.2 Auswahl der kreisfreien Städte und der Kreise für die Abfrage

In Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Ministerium für Schule und Weiterbildung wurden die folgenden kreisfreien Städte und Kreise (sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in diesen Kreisen) ausgewählt, in denen u.a. die Aufwendungen für die Integrationshilfe bei den Sozial- und Jugendämtern erfragt werden sollte (vgl. dazu auch Kapitel 3.3.2). Im Folgenden geht es darum, die in allgemeinen Schulen zusätzlich für Integrationshilfe aufgewendeten Ausgaben zu ermitteln. Daher wird in Tabelle 6 die Verteilung der ausgewählten Kreise und kreisfreien Städte nach dem Anteil ihrer Schüler, die an allgemeinen Schulen Integrationshilfe in Anspruch nehmen, an der Gesamtheit der Schüler mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in diesen Schulen sortiert dargestellt.

*Tabelle 6: Übersicht über die Auswahl der Kreise und kreisfreien Städte, Darstellung des Anteils der Schüler mit Integrationshilfe an allgemeinen Schulen an allen Schülern mit festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung (Schuljahr 2014/15)**

Kreisfreie Städte			
	25%-Quantil	Median	75%-Quantil
Kreisfreie Städte	0,08	0,16	0,22
Bottrop			0,22
Dortmund			0,26
Köln	0,05		
Münster	0,09		
Solingen			0,44

Kreise			
	25%-Quantil	Median	75%-Quantil
Kreise	0,06	0,11	0,14
Märkischer Kreis	0,06		
Rheinisch-Bergischer Kreis	0,06		
Rhein-Kreis Neuss		0,11	
Kreis Unna		0,11	
Kreis Kleve		0,11	
Kreis Olpe			0,17

*Quelle: Online-Befragung 2015

Im Verlauf der Abfrage konnten die erforderlichen Daten nicht durch alle ausgewählten kreisfreien Städte bereitgestellt werden, da sich die Stadt Köln nicht an der Abfrage beteiligte. In den Kreisen haben sich die folgenden kreisangehörigen Städte nicht beteiligt: Bergisch Gladbach (Rheinisch-Bergischer Kreis), Plettenberg (Märkischer Kreis) sowie Selm (Kreis Unna).

Auch konnten einzelne Städte nicht oder nur teilweise in die Auswertung einbezogen werden, da die für einen Vergleich erforderlichen Werte nicht vollständig vorliegen. Ganz aus der Auswertung ausgeschlossen wurde aus diesem Grund die Stadt Solingen: Für 2015/16 wurden nur die Werte aus dem Sozialamt übermittelt, während für 2013/14 nur Angaben aus dem Jugendamt vorliegen. Zudem können die folgenden kreisangehörigen Städte nicht in die Auswertung einbezogen werden, da diese zwar für 2015/16 Werte berichtet haben, jedoch für 2013/14 keine Daten vorliegen: dies betrifft Bergkamen, Dormagen, Goch, Kleve, Neuss, Rösrath, Unna, Werdohl und Werne. Schließlich konnten für Münster nur die Daten aus dem Jugendamt einbezogen werden, da im Rahmen der Online-Befragung im Schuljahr 2013/14 nicht die erforderlichen Informationen durch das Sozialamt der Stadt Münster geliefert wurden.

Für die Repräsentativität der Abfrageergebnisse ist insbesondere der Ausfall der einwohnerstarken Stadt Köln bedeutsam: Im Schuljahr 2015/16 wurden in den Schulen Kölns insgesamt 7.241 Schüler mit einem diagnostizierten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung gezählt, darunter 3.039 an allgemeinen Schulen. In den Kreisen und kreisfreien Städten, die sich an der Abfrage 2016 beteiligten und deren Beteiligung berücksichtigt wer-

den konnte, haben insgesamt 23.691 Schüler einen diagnostizierten Förderbedarf. Bezogen auf diese Zahl zeigt sich, dass der Ausfall Kölns (einer Stadt mit einem sehr niedrigen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Integrationshilfe – vgl. Tabelle 6) die Repräsentativität der Abfrage 2016 stark beeinträchtigt. Die Richtung der Verzerrung ist allerdings unklar.

4.2.3 Die Ermittlung der Zahl der Schüler, die zwischen 2013/14 und 2015/16 zusätzlich Integrationshilfe in Anspruch genommen haben

Zunächst soll die Zahl der Schüler bestimmt werden, die zusätzlich Integrationshilfe in Anspruch genommen haben. Hierfür werden die Daten der ausgewählten Städte und Kreise (mit vorliegenden Informationen) für das Schuljahr 2015/16 den Daten aus der Online-Befragung für das Schuljahr 2013/14 gegenübergestellt. Auf diese Weise lässt sich für die einbezogenen Städte und Kreise der Zuwachs der Schüler mit Integrationshilfe vom Schuljahr 2013/14 zum Schuljahr 2015/16 ermitteln. Dies geschieht für die Gruppe der Schüler mit Integrationshilfe insgesamt und gesondert für diejenigen, die eine allgemeine Schule, sowie für diejenigen, die eine Förderschule besuchen. Die Ergebnisse finden sich für diese drei Gruppen im Anhang (vgl. Tabelle 13, Tabelle 14 und Tabelle 15). Die Zeilen 'insgesamt (Jugend/Sozialamt)' und '2015/16 in Prozent von 2013/14' veranschaulichen, dass es insgesamt einen starken Anstieg der Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Integrationshilfe gegeben hat: die Zahl stieg von 1.745 auf 2.357, also auf 135,1% des Wertes von 2013/14 (Tabelle 13 im Anhang). Dieser Anstieg fällt in den allgemeinen Schulen mit 153,8% (von 1.021 auf 1.570 – Tabelle 14 im Anhang) besonders stark aus, während der Anstieg in den Förderschulen auf 104,5% (von 753 auf 787 – Tabelle 15 im Anhang) schwach ist.

4.2.4 Kommunale Aufwendungen für die zusätzliche Integrationshilfe an allgemeinen Schulen (2013/14 bis 2015/16)

Zur Berechnung der kommunalen Mehrausgaben, die in den untersuchten Regionen im Schuljahr 2015/16 im Vergleich zum Schuljahr 2013/14 in den allgemeinen Schulen entstanden sind, wird wie folgt verfahren (vgl. Tabelle 7):

- In einem ersten Schritt wurde für die Schuljahre von 2013/14 bis 2015/16 die Steigerung der Zahl der Schüler mit Integrationshilfe an allgemeinen Schulen von 1.021 auf 1.570 (also auf 153,8%) erfasst.
- In einem zweiten Schritt wird ermittelt, wie sich die Zahl der Schüler mit Integrationshilfe an allgemeinen Schulen entwickelt hätte, wenn der Zuwachs an allgemeinen Schulen dem der Förderschulen entsprochen hätte (Zuwachs auf 104,5%). In diesem Fall hätte es

eine Steigerung in den allgemeinen Schulen von 1.021 auf 1.067 Schüler mit Integrationshilfe gegeben.

- In einem dritten Schritt wird die Differenz zwischen der tatsächlichen Steigerung auf 1.570 Schüler mit Integrationshilfe und der fiktiven Steigerung auf 1.067 ermittelt. Diese Differenz von 503 Schülern mit Integrationshilfe zeigt, wie viele Schüler inklusionsbedingt zusätzliche Integrationshilfe in den allgemeinen Schulen erhalten haben – zusätzlich gegenüber der Zahl, die sich ergeben würde, wenn diese Schüler in Förderschulen unterrichtet worden wären.
- Abschließend werden in einem vierten Schritt diese 503 zusätzlichen Integrationshilfefälle mit den durchschnittlichen Ausgaben je Integrationshilfe an allgemeinen Schulen multipliziert. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 15.327 Euro und ergibt sich aus der Abfrage des Jahres 2016 (vgl. Tabelle 8). Aus dieser Berechnung resultieren Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 7,71 Mio. Euro in den Kommunen, die an der Abfrage teilgenommen haben. Die Mehrausgaben in den ausgewählten Regionen machen somit bereits 77 Prozent der Inklusionspauschale in Höhe von jährlich 10 Mio. Euro insgesamt aus, die das Land allen Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion zur Verfügung stellt.

Tabelle 7: Berechnung der Mehrausgaben für Integrationshilfe an allgemeinen Schulen in den beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten

Anzahl Schüler mit Integrationshilfe 2013/14	1.021
Anzahl Schüler mit Integrationshilfe 2015/16 (beobachtet, 153,8% im Vergleich zu 2013/14)	1.570
Anzahl Schüler mit Integrationshilfe 2015/16 (prognostiziert unter der Annahme einer Erhöhung um 4,5% (Wert bei den Förderschulen))	1.067
Differenz zwischen der beobachteten und der prognostizierten Veränderung basierend auf dem Zuwachs bei den Förderschulen	503
Ausgaben je Integrationshilfe 2015/16 in allg. Schulen (Abfrage 2015/16)	15.327 Euro
Mehrausgaben 2015/16 gegenüber 2013/14	7,71 Mio. Euro

Quelle: vgl. Tabelle 14 und Tabelle 15 im Anhang; vgl. Tabelle 8 für die Ausgaben je Integrationshilfe.

Tabelle 8: Jährliche Ausgaben für Integrationshilfe je Fall

	insgesamt	Förderort	
		an allgemeinen Schulen	an Förderschulen
Ausgaben für Integrationshilfe insgesamt in Euro	37.738.906	24.063.102	13.675.804
Anzahl Schüler mit Integrationshilfe	2.357	1.570	787
Durchschnittliche Ausgaben je Fall in Euro	16.011	15.327	17.377

Quelle: Auswertung der Abfrage 2016

4.2.5 Zur Möglichkeit der Abschätzung der Zusatzausgaben für das Land Nordrhein-Westfalen

Basierend auf der Auswertung der Abfrage war vorgesehen, die Zusatzausgaben der Stichprobe auf Nordrhein-Westfalen hochzurechnen. Eine solche Hochrechnung ist aber nur dann belastbar, wenn die Auswahl der befragten Städte und Kreise als hinreichend repräsentativ eingeschätzt werden kann. Dazu hätten sich alle ausgewählten Städte und Kreise tatsächlich beteiligen müssen, um deren Angaben in die Auswertung einbeziehen zu können. Eine vorsichtige Annäherung an die Frage der Repräsentativität ergibt:

- Zu insgesamt 23.691 Schülern mit diagnostiziertem Förderbedarf wurden Informationen zum Schuljahr 2015/16 in die Untersuchung einbezogen (wenn man die Daten für Münster wegen der fehlenden Daten des Sozialamtes nicht berücksichtigt). Dies entspricht einem Anteil von etwa einem Fünftel (19,8%) der 119.627 Schüler mit einem diagnostizierten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung desselben Schuljahres in NRW.
- Die Auswahl der kreisfreien Städte und der Kreise sowie der kreisangehörigen Städte, die um eine Beteiligung an der Abfrage gebeten wurden, erfolgte aufgrund der Höhe der Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner im Alter von 6 bis unter 18 Jahren. Dadurch, dass sich die Millionenstadt Köln mit ihrem niedrigen Anteilswert bei den Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner wie auch bei dem gleichfalls niedrigen Anteilswert der Förderschüler mit Integrationshilfe an allen Schülern mit Förderbedarf in den allgemeinen Schulen nicht an der Abfrage beteiligt hat, sind Einschränkungen hinsichtlich der Repräsentativität zu erwarten.
- Die Repräsentativität des Anstiegs der Zahl der Schüler mit Integrationshilfe in den allgemeinen Schulen, der in der Abfragestichprobe mit 153,8% sehr hoch ausfiel, ist jedoch nicht hinreichend gesichert. Betrachtet man die Kommunen aus der Onlinebefragung im Vorjahr (58%-Stichprobe) und vergleicht diese mit den Kommunen der Abfrage 2016, so stellt sich heraus, dass die Kommunen der Abfrage 2016 schon im Vergleich zwischen 2013/14 und 2014/15 einen überdurchschnittlichen Anstieg der Schüler mit Integrationshilfe verzeichnen. Dies belegt die Übersicht in Tabelle 9 (vgl. auch Tabelle 16, Tabelle 17 und Tabelle 18 im Anhang): Im Bereich der allgemeinen Schulen ist die Zahl der Schüler mit Integrationshilfe von 2013/14 bis 2015/16 auf 153,8% angestiegen. Bei der gleichen Gruppe gab es ausweislich der Online-Befragung von 2013/14 bis 2014/15 einen Anstieg auf 128,6%, während der Anstieg der Schüler mit Integrationshilfe in der Gesamtheit der Kommunen der Online-Befragung zwischen 2013/14 und 2014/15 nur 116,1% beträgt (hierin eingeschlossen waren auch die Regionen der 2016er-Abfrage). So könnten unter

den Kommunen der Abfrage von 2016 solche mit überdurchschnittlich hohen Anteilen von Schülern mit Integrationshilfe überrepräsentiert sein.

Tabelle 9: Anstieg der Anzahl der Schüler mit Integrationshilfe in Prozent

Förderort	insgesamt	Allgemeine Schulen	Förderschulen
Abfrage-Regionen (2013/14 bis 2015/16)*	135,1%	153,8%	104,5%
Abfrage-Regionen (2013/14 bis 2014/15 – Online-Befragung)**	119,8%	128,6%	107,3%
Alle Regionen der Online-Befragung (2013/14 bis 2014/15)***	111,0%	116,1%	104,9%

*vgl. Tabelle 13, Tabelle 14 und Tabelle 15

**vgl. Tabelle 16, Tabelle 17 und Tabelle 18 im Anhang

***vgl. hierzu Schwarz, Klemm & Kemper 2015, Tabelle 7.

Vor dem Hintergrund dieser Hinweise ist nicht sichergestellt, dass die Ergebnisse der Abfrage 2016 eine Grundlage für eine belastbare Hochrechnung für NRW insgesamt darstellen. Einerseits ist denkbar, dass die Steigerung der Fälle von Integrationshilfe in der Gesamtheit der Kreise und kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens niedriger ausfällt als dies bei den an der Abfrage 2016 beteiligten Regionen der Fall war. Andererseits kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass in Regionen – wie z.B. in der Stadt Köln – aufgrund der in der Vergangenheit vergleichsweise niedrigen Inanspruchnahme von Integrationshilfe ein ‚Nachholbedarf‘ besteht, der die Nachfrage nach Integrationshilfe weiter in die Höhe getrieben hat oder noch treiben wird. Doch auch ohne Hochrechnung für NRW ist davon auszugehen, dass die Mehrausgaben für Integrationshilfe der Kreise und Gemeinden in NRW über den Zuweisungen des Landes liegen. Denn für die untersuchten Kommunen betragen die Mehrausgaben bereits 77,1% der 10 Mio. Euro, die den nordrhein-westfälischen Kommunen durch das Land zur Verfügung gestellt werden, während auf die ausgewählten Kommunen nur 19,8% aller Schüler mit diagnostiziertem Förderbedarf in NRW entfallen (vgl. Kapitel 4.2.4).

Insbesondere vor dem Hintergrund der dauerhaften Kosten, die durch die Integrationshilfe entstehen, ist für die dritte Evaluation eine belastbare Datenbasis erforderlich. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Kosten landesweit verlässlich abgeschätzt werden. Die Gutachter empfehlen nachdrücklich, für den dritten Evaluationszyklus eine Online-Befragung als Vollerhebung durchzuführen (dies war bereits für den ersten Erhebungszeitraum der Fall). Hierbei sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um bei der Erhebung zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe eine höhere Rücklaufquote zu erreichen. Bei der ers-

ten Online-Befragung lag die von den Gutachtern als zu gering eingeschätzte Rücklaufquote bei 58% aller kreisfreien Städte, Kreise sowie kreisangehörigen Städte und Gemeinden.¹¹

¹¹ Vgl. Kapitel 4.2 ‚Untersuchung zur Inklusionspauschale‘ im Ersten Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, URL: http://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklIF%C3%B6G_1_Bericht_150520_FINAL.pdf

5 Anmerkungen und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

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

5.1 Untersuchung des Belastungsausgleichs

Im Anschluss an den ersten Evaluationszyklus wurde erwartet, dass die Auswertungen der durch die Kommunen übermittelten Daten in den sieben beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten im weiteren Verlauf der Evaluation zu belastbaren Ergebnissen hinsichtlich der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben in den Kommunen (als Schulträger) führen werden. Zwar ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die gelieferten Daten aus den sieben Kreisen und kreisfreien Städten vollständig und valide sind. Angesichts der Heterogenität der Ergebnisse, auch innerhalb der Cluster, stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Hochrechnung der Zahlen repräsentativ für alle Kommunen in NRW ist. Belastbare Ergebnisse würden eine Vollerhebung voraussetzen, die sich im Rahmen der Evaluation und der hiermit einhergehenden verfügbaren zeitlichen, personellen und materiellen Ressourcen nicht realisieren lässt.

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

Bezogen auf die Barrierefreiheit der Schulgebäude und -anlagen sowie hinsichtlich des Raumbestandes an den Schulen wird für den dritten Berichtszeitpunkt ein Sachstandsbericht vorgelegt werden, der die Ausstattung der Schulgebäude in den an der Erhebung beteiligten Kommunen beschreibt. Ob sich aus den erzielten Ergebnissen fundierte Kostenabschätzungen bezüglich des Investitionsbedarfs für das Land NRW ableiten lassen, bleibt – nicht zuletzt aus den zuvor angeführten Gründen – fraglich. Zukünftig, d.h. im Anschluss an die bisher für die Evaluation anvisierten Untersuchungszeiträume, wären weitere Erhebungen zum Raumbestand und zur Barrierefreiheit denkbar, wodurch die ausstattungsbezogene Entwicklung der Schulen im Zeitverlauf untersucht werden könnte, so dass sich Erkenntnisse über das Investitionsverhalten der beteiligten Kommunen gewinnen ließen. Darüber hinaus ist die Erhebungstabelle zur Barrierefreiheit im Rahmen der Auswertung und Validierung der Daten methodisch weiterentwickelt worden. Trotz der Anpassungen bleiben die Ergebnisse,

die anhand der älteren Erhebungstabelle erzielt wurden, mit Ergebnissen, die zukünftig potentiell anhand der aktualisierten Erhebungstabelle erhoben werden, vergleichbar.

Für den Bereich der Schülerfahrkosten werden auch im zweiten Erhebungszeitraum keine Zahlen berichtet, da aufgrund schulstruktureller Veränderungen (insbesondere Schließung und Zusammenlegung von Förderschulstandorten) und des schwierigen Nachweises von nach Förderbedarf differenzierten Ausgaben keine belastbare Bewertung der inklusionsbedingten Entwicklung der Kosten möglich ist. Hier werden weitere Anstrengungen unternommen, um auswertbare Daten für den dritten Berichtszeitraum zu erhalten.

5.2 Untersuchung der Inklusionspauschale

Die Erhebung der kommunalen Spitzenverbände für die Untersuchung der Inklusionspauschale stellt weiterhin eine große Herausforderung dar, da es für einige Kommunen und ihre Jugend- und Sozialämter aus verschiedenen Gründen einen hohen Zeit- und Personalaufwand bedeutet, die Daten zu erfassen. Auch eine repräsentative Auswahl von Kommunen, die Daten liefern sollten, hat im zweiten Evaluationszyklus zu keiner besseren Datenlage geführt. Aus diesem Grund wird für den dritten Erhebungszeitraum wieder eine Vollerhebung angestrebt. Im ersten Zyklus betrug die Rücklaufquote 58%, diese sollte deutlich höher ausfallen, um eine valide Grundlage für eine Hochrechnung zu erreichen. Die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände haben signalisiert, dass sie diesem Vorschlag aufgeschlossen gegenüberstehen und wollen mit ihren Mitgliedern Rücksprache halten, um einen höchstmöglichen Rücklauf zu realisieren. Auch das MSW hat eine Unterstützung dieses Vorhabens zugesagt.

Wenn es gelingen sollte, im Rahmen der Untersuchungen im dritten Evaluationszyklus eine Vollerhebung durchzuführen, könnten die bisherigen Befunde zum Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Inklusion einerseits und der Ausgaben für Integrationshilfe andererseits auf der Grundlage belastbarer Daten empirisch überprüft werden.

6 Anhang

6.1 Differenzierung der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben nach Kostenart

Wie in Kapitel 4.1.2 dargestellt, beträgt die Summe der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben im Untersuchungszeitraum für die ausgewählten Kreise und kreisfreien Städte 3.163.637 Euro (vgl. Tabelle 3). Diese Ausgaben sollen weiter nach der Kostenart ausdifferenziert werden (vgl. Tabelle 10). Hierbei werden Kosten für Baumaßnahmen, laufende Sachausgaben, sonstige Sachinvestitionen sowie Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten voneinander unterschieden. Zu den Baumaßnahmen zählen alle inklusionsbedingten Umbaumaßnahmen der Schulgebäude (z.B. Schaffung von neuen Räumen, Umbau von WCs etc.), nicht jedoch neu errichtete Schulgebäude, da diese bereits nach den aktuellen baurechtlichen Vorschriften barrierefrei zu bauen sind. Unter laufenden Sachausgaben sind kleinere Anschaffungen zu verstehen, hierunter fallen insbesondere Lehr- und Lernmittel, z.B. Bücher, spezielle Software, pädagogisches Material oder auch kleinere Möbelstücke. Unter sonstigen Sachinvestitionen werden größere Anschaffungen der Schulen subsumiert. Darunter fallen beispielsweise Laptops, hochpreisige Software und vor allem größere Möbelstücke und Einrichtungsgegenstände, die u.a. barrierefreies Lernen ermöglichen. Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten betreffen die laufenden Kosten für Räume, Gebäude und Anlagen (z.B. Strom, Wasser, Hausmeister). Diese Kosten wurden pauschal angesetzt: vier Prozent der inklusionsrelevanten Baukosten des Vorjahres wurden als Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskostenpauschale berücksichtigt (vgl. hierzu Kapitel 4.1.1).

Insgesamt zeigt sich, dass im Untersuchungszeitraum beinahe drei Viertel der Ausgaben für Baumaßnahmen getätigt werden (71%). Diese gehen im Wesentlichen zurück auf die Schaffung von zusätzlich benötigten Räumen (hauptsächlich werden Differenzierungsräume neu errichtet oder bestehende Räume zu Differenzierungsräumen umgebaut) sowie auf die Schaffung von Barrierefreiheit (insbesondere wurden Akustikmaßnahmen durchgeführt, WCs umgebaut und Rampen errichtet).

Laufende Sachausgaben haben einen Anteil von annähernd einem Fünftel aller Ausgaben (17,4%), beinahe jeder zehnte Euro wird für sonstige Sachinvestitionen ausgegeben (10,6% der Gesamtausgaben). Die pauschal angesetzten Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten haben einen Anteil von lediglich einem Prozent an allen Ausgaben. Ursache ist, dass im Vorjahreszeitraum nur relativ wenige Baumaßnahmen durchgeführt wurden, die zu vier Prozent als Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskostenpauschale in die Berechnungen mit einfließen. Im nächsten Bericht ist mit einem Anstieg dieses Anteils zu rechnen, da im aktuellen Untersuchungszeitraum in größerem Umfang Baumaßnahmen durchgeführt wurden.

Tabelle 10: Sach- und Investitionsausgaben der ausgewählten Kreise und kreisfreien Städte insgesamt nach Kostenart im Zeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015

	Schulform	Baumaßnahmen	Sachausgaben (laufend)	Sonstige Sach- investitionen	Unterhaltungs-/ Bewirtschaftungs- kosten
ausgewählte Kommunen insgesamt	Grundschule	1.118.118	261.567	77.024	
	weiterführende Schulform	1.127.085	223.887	258.255	
	keiner Schulform zugeordnet		65.333		32.368
	insgesamt	2.245.203	550.787	335.279	32.368

* Nach Kostenart ausdifferenzierte Ausgaben im Erhebungszeitraum 01.11.2014 bis 31.12.2015 (in EUR)

6.2 Auswahl von Referenzkommunen für die Evaluation der Inklusionspauschale

Tabelle 11: Zur Auswahl von Referenzkommunen verwendete Kennzahlen und Lagemaße (hinsichtlich der Erhebung der Kommunalen Spitzenverbände zu Ausgaben für und Fällen von Integrationshilfe)

Detaillierte Erläuterung der Spaltenüberschriften am Ende der Tabelle.

	TN an Umfrage (Anzahl ja=)	Ausg. Ihilfen 2013 je EW 6b18J. Sozial-, sonst Jug.amtsbez.	Ausg. Ihilfen 2014 je EW 6b18J. Sozial-, sonst Jug.amtsbez.	Ant. FörderSuS m. Ihilfe, allg.S., 2013	Ant. FörderSuS m. Ihilfe, allg.S., 2014	Ant. FörderSuS m. Ihilfe, FoerderS., 2013	Ant. FörderSuS m. Ihilfe, FoerderS., 2014
Kreisfreie Städte	21						
	25%-Quantil	35,23	52,41	0,07	0,08	0,02	0,03
	Median	63,33	71,88	0,16	0,16	0,05	0,05
	75%-Quantil	92,43	100,14	0,24	0,22	0,06	0,07
Kreise	30						
	25%-Quantil	38,55	45,30	0,06	0,06	0,04	0,04
	Median	48,13	58,51	0,11	0,11	0,06	0,06
	75%-Quantil	56,15	71,05	0,15	0,14	0,07	0,08
<i>Nachrichtlich: Kreisangehörige Städte und Gemeinden</i>	76						
	25%-Quantil	13,52	20,36	0,05	0,05	0,00	0,01
	Median	25,28	33,92	0,09	0,08	0,01	0,01
	75%-Quantil	42,59	57,76	0,17	0,14	0,02	0,03

Name und Erläuterung der Kennzahlen:

Ausg. Ihilfen 2013 je EW 6b18J. Sozial-, sonst Jug.amtsbez.	Ausgaben für Integrationshilfe in 2013 (Okt. 2013) insgesamt je Einwohner im Alter von 6 bis 18 Jahren in Zuständigkeit des Sozialamtes der Gemeinde (falls Sozialamt nicht zutreffend: Einwohner im Alter von 6 bis 18 Jahren in Zuständigkeit des Jugendamtes der Gemeinde) [Quelle: KoSpiV]
Ausg. Ihilfen 2014 je EW 6b18J. Sozial-, sonst Jug.amtsbez.	Ausgaben für Integrationshilfe in 2014 (Okt. 2014) insgesamt je Einwohner im Alter von 6 bis 18 Jahren in Zuständigkeit des Sozialamtes der Gemeinde (falls Sozialamt nicht zutreffend: Einwohner im Alter von 6 bis 18 Jahren in Zuständigkeit des Jugendamtes der Gemeinde) [Quelle: KoSpiV]
Ant. FörderSuS m. Ihilfe, allg.S., 2013	Anteil Schüler mit Integrationshilfe 2013 in Zuständigkeit der Gemeinde an allen Schülern mit Förderbedarf an allgemeinen Schulen in der Gemeinde [Quellen: KoSpiV/Schulstatistik MSW]
Ant. FörderSuS m. Ihilfe, allg.S., 2014	Anteil Schüler mit Integrationshilfe 2014 in Zuständigkeit der Gemeinde an allen Schülern mit Förderbedarf an allgemeinen Schulen in der Gemeinde [Quellen: KoSpiV/Schulstatistik MSW]
Ant. FörderSuS m. Ihilfe, FoerderS., 2013	Anteil Schüler mit Integrationshilfe 2013 in Zuständigkeit der Gemeinde an allen Schülern mit Förderbedarf an Förderschulen in der Gemeinde [Quellen: KoSpiV/Schulstatistik MSW]
Ant. FörderSuS m. Ihilfe, FoerderS., 2014	Anteil Schüler mit Integrationshilfe 2014 in Zuständigkeit der Gemeinde an allen Schülern mit Förderbedarf an Förderschulen in der Gemeinde [Quellen: KoSpiV/Schulstatistik MSW]

Fortsetzung Tabelle: Zur Auswahl von Referenzkommunen verwendete Kennzahlen und Lagemaße (hinsichtlich der Erhebung der Kommunalen Spitzenverbände zu Ausgaben für und Fällen von Integrationshilfe)

Interpretation der zur Auswahl von Referenzkommunen verwendeten Lagemaße (25%-Quantil, Median und das 75%-Quantil) am Beispiel der durchschnittlichen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner:

25%-Quantil:	25% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die kleiner sind als der Wert des 25%-Quantils.
Median (50%-Quantil):	50% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die kleiner sind als dieser Wert, 50% weisen größere Werte auf.
75%-Quantil:	75% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die kleiner sind als der Wert des 75%-Quantils. Oder: 25% der betrachteten Gebietskörperschaften weisen Ausgaben für Integrationshilfe je Einwohner auf, die größer oder gleich diesem Wert sind.

In die Auswertung einbezogen wurden nur jene Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt und/oder eigenem Sozialamt (n=190).

6.3 Ergänzende Tabellen zur Untersuchung der Inklusionspauschale

Tabelle 12: Datenlieferungen zu den Ausgaben für Integrationshilfe ausgewählter Kreise (sowie der kreisangehörigen Städte und Gemeinden) und kreisfreier Städte

Kommune (Kreis, kreisfreie Stadt) bzw. kreisangehörige Stadt/Gemeinde	Geliefert	Anmerkung
Kleve, Kreis*	Ja	
Emmerich	Ja	
Geldern	Ja	
Goch	Ja	
Kevelaer	Ja	
Kleve	Ja	
Märkischer Kreis*	Ja	
Altena	Ja	
Hemer	Ja	
Iserlohn	Ja	
Lüdenscheid	Ja	
Menden	Ja	
Plettenberg	Nein	
Werdohl	Ja	
Olpe, Kreis*	Ja	
Olpe, Kreis	Ja	Die kreisangehörigen Kommunen verfügen nicht über eigene Jugendämter. Wird als geliefert gewertet.
Rheinisch-Bergischer Kreis*	Ja	
Bergisch Gladbach	Nein	
Leichlingen	Ja	
Overath	Ja	
Rösrath	Ja	
Wermelskirchen	Ja	
Rhein-Kreis Neuss*	Ja	
Dormagen	Ja	
Grevenbroich	Ja	
Kaarst	Ja	
Meerbusch	Ja	
Neuss	Ja	

Fortsetzung Tabelle: Datenlieferungen zu den Ausgaben für Integrationshilfe ausgewählter Kreise (sowie der kreisangehörigen Städte und Gemeinden) und kreisfreier Städte

Kommune (Kreis, kreisfreie Stadt) bzw. kreisangehörige Stadt/Gemeinde	Geliefert	Anmerkung
Unna, Kreis*	Ja	
Bergkamen	Ja	
Kamen	Ja	
Lünen	Ja	
Schwerte	Ja	
Selm	Nein	
Unna	Ja	
Werne	Ja	
Bottrop, krfr. Stadt	Ja	
Dortmund, krfr. Stadt	Ja	
Köln, krfr. Stadt	Nein	
Münster, krfr. Stadt	Ja	
Solingen, krfr. Stadt	Ja	nur Lieferung des Sozialamtes (Staddienst Soziales)

* Informationen der Ämter auf Kreisebene.

Tabelle 13: Schüler mit Integrationshilfe insgesamt

Kreis/kreisfreie Stadt	Stadt/Gemeinde	2013/14		2015/16	
		Jugendamt	Sozialamt	Jugendamt	Sozialamt
insgesamt*		787	958	1.437	920
insgesamt (Jugendamt/Sozialamt)		1.745		2.357	
2015/16 in Prozent von 2013/14				135,1	
Ausgaben für Integrationshilfe 2015/16 insgesamt in Euro					37.738.906
Ausgaben für Integrationshilfe 2015/16 je Fall in Euro					16.011

* Im Schuljahr 2015/16 wurden die Daten für Dortmund undifferenziert – d. h. für das Jugend- und Sozialamt zusammen – berichtet. Diese Zahlen sind in den Angaben für das Jugendamt enthalten. Für Münster konnten nur die Daten aus dem Jugendamt berücksichtigt werden, da im Schuljahr 2013/14 keine Daten durch das Sozialamt gemeldet wurden. Die Daten für Solingen wurden nicht berücksichtigt, da für 2013/14 nur Daten aus dem Jugendamt und für 2015/16 nur Daten aus dem Sozialamt vorliegen.

Tabelle 14: Schüler mit Integrationshilfe an allgemeinen Schulen

Kreis/kreisfreie Stadt	Stadt/Gemeinde	2013/14		2015/16	
		Jugendamt	Sozialamt	Jugendamt	Sozialamt
insgesamt*		593	428	1.136	434
insgesamt (Jugendamt/Sozialamt)		1.021		1.570	
2015/16 in % von 2013/14				153,8	
Ausgaben für Integrationshilfe 2015/16 insgesamt in Euro					24.063.102
Ausgaben für Integrationshilfe 2015/16 je Fall in Euro					15.327

* Im Schuljahr 2015/16 wurden die Daten für Dortmund undifferenziert – d. h. für das Jugend- und Sozialamt zusammen – berichtet. Diese Zahlen sind in den Angaben für das Jugendamt enthalten. Für Münster konnten nur die Daten aus dem Jugendamt berücksichtigt werden, da im Schuljahr 2013/14 keine Daten durch das Sozialamt gemeldet wurden. Die Daten für Solingen wurden nicht berücksichtigt, da für 2013/14 nur Daten aus dem Jugendamt und für 2015/16 nur Daten aus dem Sozialamt vorliegen.

Tabelle 15: Schüler mit Integrationshilfe an Förderschulen

Kreis/kreisfreie Stadt	Stadt/Gemeinde	2013/14		2015/16	
		Jugendamt	Sozialamt	Jugendamt	Sozialamt
insgesamt*		223	530	301	486
insgesamt (Jugendamt/Sozialamt)		753		787	
2015/16 in Prozent von 2013/14				104,5	
Ausgaben für Integrationshilfe 2015/16 insgesamt in Euro					13.675.804
Ausgaben für Integrationshilfe 2015/16 je Fall in Euro					17.377

* Im Schuljahr 2015/16 wurden die Daten für Dortmund undifferenziert – d. h. für das Jugend- und Sozialamt zusammen – berichtet. Diese Zahlen sind in den Angaben für das Jugendamt enthalten. Für Münster konnten nur die Daten aus dem Jugendamt berücksichtigt werden, da im Schuljahr 2013/14 keine Daten durch das Sozialamt gemeldet wurden. Die Daten für Solingen wurden nicht berücksichtigt, da für 2013/14 nur Daten aus dem Jugendamt und für 2015/16 nur Daten aus dem Sozialamt vorliegen.

Tabelle 16: Schüler mit Integrationshilfe insgesamt - 2013/14 und 2014/15

Kreis/kreisfreie Stadt	Stadt/Gemeinde	2013/14		2014/15	
		Jugendamt	Sozialamt	Jugendamt	Sozialamt
insgesamt*		787	958	1.043	1.047
insgesamt (Jugendamt/Sozialamt)		1.745		2.090	
2014/15 in Prozent von 2013/14		119,8			

* Für Münster wurden wie in der Abfrage 2016 nur die Daten aus dem Jugendamt einbezogen. Die Daten für Solingen werden nicht berücksichtigt, da diese in der Abfrage 2016 nicht einbezogen werden konnten.

Tabelle 17: Schüler mit Integrationshilfe an allgemeinen Schulen - 2013/14 und 2014/15

Kreis/kreisfreie Stadt	Stadt/Gemeinde	2013/14		2014/15	
		Jugendamt	Sozialamt	Jugendamt	Sozialamt
insgesamt*		593	428	825	488
insgesamt (Jugendamt/Sozialamt)		1.021		1.313	
2014/15 in Prozent von 2013/14		128,6			

* Für Münster wurden wie in der Abfrage 2016 nur die Daten aus dem Jugendamt einbezogen. Die Daten für Solingen werden nicht berücksichtigt, da diese in der Abfrage 2016 nicht einbezogen werden konnten.

Tabelle 18: Schüler mit Integrationshilfe an Förderschulen - 2013/14 und 2014/15

Kreis/kreisfreie Stadt	Stadt/Gemeinde	2013/14		2014/15	
		Jugendamt	Sozialamt	Jugendamt	Sozialamt
insgesamt*		194	530	218	559
insgesamt (Jugendamt/Sozialamt)		724		777	
2014/15 in Prozent von 2013/14		107,3			

* Für Münster wurden wie in der Abfrage 2016 nur die Daten aus dem Jugendamt einbezogen. Die Daten für Solingen werden nicht berücksichtigt, da diese in der Abfrage 2016 nicht einbezogen werden konnten.

Literatur

MSW NRW – Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion – 2014/15. Statistische Übersicht 389, 1. Auflage, Düsseldorf.

Schwarz, A. & Klemm, K. (2014): Methodisches Vorgehen und Erhebungsinstrumente für die Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion; Online verfügbar unter:

<http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html> [30.06.2016]

Schwarz, A., Klemm, K. & Kemper, T. (2015): Erster Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen; Online verfügbar unter: <http://www.wib.uni-wuppertal.de/forschung/projekte/evaluation-kommunaler-aufwendungen-fuer-die-schulische-inklusion.html> [30.06.2016]