



## Kurzfassung

---

Gemeinsames Gutachten zum Wissenschaftlichen  
Prüfauftrag zur steigenden Anzahl der Schülerinnen und  
Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung

Gemeinsames Gutachten zum

# Wissenschaftlichen Prüfauftrag zur steigenden Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung

## **Teilprojekt 1**

Qualitative Analyse der aktuellen Gutachten- und Förderplanpraxis

## **Teilprojekt 2**

Systemische Gesamtbetrachtung

## **Teilprojekt 3**

Standards und Kriterien der Verfahrensabläufe und Begutachtungen

## **Teilprojekt 4**

Ökonomische Analyse und Bewertung der Antragstellungen

*Prof. Dr. Bettina Amrhein & Dr. Benjamin Badstieber, Universität Duisburg-Essen*

*Prof. Dr. Tobias Bernasconi & Dr. Torsten Dietze, Universität zu Köln*

*Prof. Dr. Gino Casale, Bergische Universität Wuppertal*

*LRSD a.D., Ulrich Gelsing, Arnsberg*

*Prof. Dr. Matthias Grünke, Dr. Jennifer Karnes & Alina Jochims, Universität zu Köln*

*Prof. Dr. Anna-Lena Scherger, Technische Universität Dortmund*

*Prof. Dr. Dieter Timmermann, Universität Bielefeld*

## INHALT

---

<b>1. Präambel</b>	4
<b>2. Einleitung</b>	5
<b>3. Methodische Zugänge der Analysen innerhalb der Teilprojekte</b>	6
a. Systemische Gesamtbetrachtung	6
b. Ökonomische Analyse und Bewertung der Antragstellungen	6
c. Qualitative Analyse der Praxis	7
d. Standards und Kriterien für die Verfahren	7
<b>4. Zentrale Ergebnisse der Analysen</b>	8
a. Systemische Gesamtbetrachtung	8
b. Ökonomische Analyse	9
c. Qualitative Analyse der Praxis	12
<b>5. Zentrale Empfehlungen und dadurch zu erwartende Effekte</b>	13
1) Möglichst präzise Definitionen für Bedarfe an sonderpädagogischer Unterstützung	14
2) Ausbau von Prävention im allgemeinen Bildungssystem	14
3) Präventionsorientierte Reform der Ressourcensteuerung	15
4) Standardisierung und Digitalisierung der Verfahren	16
5) Einrichtung Regionaler Expertisestellen für sonderpädagogische Unterstützung	17
6) Ausbau und Weiterentwicklung der phasenübergreifenden Professionalisierung	18
7) Förderung einer Beteiligungs- und Aufklärungskultur	19
8) Einrichtung eines Arbeitsbündnisses zur Umsetzung der Empfehlungen	20
<b>6. Fazit</b>	20
<b>7. Literatur</b>	21
<b>8. Anhang</b>	21
<b>Impressum</b>	23

# 1. Präambel

---

Das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) vergab im September 2022 den Auftrag zur Abfassung eines Gutachtens zur Bewertung des Verfahrens zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung gemäß der Ausbildungsordnung sonderpädagogische Förderung (AO-SF). In diesem Verfahren wird ermittelt, ob bei Kindern und Jugendlichen in der Schule ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung besteht und ob die sonderpädagogische Unterstützung an einer allgemeinen Schule oder einer Förderschule bereitgestellt wird.

Vor dem Hintergrund ihrer spezifischen wissenschaftlichen und schulpraktischen Kompetenzen haben die vom MSB beauftragten Expertinnen und Experten die aktuelle Gutachten- und Förderpraxis analysiert und bewertet. Der Fokus lag dabei auf systemischen und ökonomischen Aspekten sowie auf den Bedarfen an sonderpädagogischer Unterstützung in den Bereichen Emotionale und soziale Entwicklung (ESE), Geistige Entwicklung (GE), Lernen (LE) und Sprache.

Die das Gesamtgutachten leitenden Zielfragen lauteten:

- ➔ Wie können die Qualität und die Effizienz der Verfahren verbessert werden?
- ➔ (Wie) lässt sich die Zahl der Verfahren begrenzen?
- ➔ Wie lassen sich die Verfahrensabläufe und -praktiken vereinheitlichen, verschlanken bzw. verändern, um den stetig ansteigenden Förderquoten und damit verbundenen Problemlagen zu begegnen?

Das vom MSB beauftragte Konsortium nahm sich der Beantwortung dieser Fragen in insgesamt vier Teilprojekten multiperspektivisch an. Dieses gemeinsame Kurzgutachten enthält die zentralen Inhalte, Methoden und Ergebnisse aller Teilprojekte.

Die Anfrage an die Wissenschaft erfolgt aus verschiedenen Gründen zu einem günstigen Zeitpunkt. Gerade hat die Staatenprüfung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention dem deutschen Bildungssystem erneut ein zu geringes Vorankommen beim Aufbau eines inklusiven Schulsystems bescheinigt (UN Treaty Body Database, 2023). Damit einhergehend wird dem aktuellen sonderpädagogischen Feststellungsverfahren aus Wissenschaft und Praxis wiederholt zugeschrieben, stark veraltet und unwirksam zu sein und in seiner jetzigen Form durch Segregation zu Beeinträchtigungen der Teilhabe im deutschen Bildungssystem eher noch beizutragen, als diesen entgegenzuwirken. Dementsprechend prüfen und über-

arbeiten derzeit viele Bundesländer ihre aktuelle Feststellungspraxis. Bildungsexpertinnen und -experten sind sich bundesweit darüber einig, dass bildungspolitische und dementsprechend auch bildungsadministrative Veränderungen in diesem Bereich maßgeblich zu einer verbesserten, effektiveren und inklusiveren Ausrichtung des Schul- und Bildungssystems für alle Schülerinnen und Schüler beitragen könnten. Mithilfe entsprechender Anpassungen wäre es möglich, neue Impulse für mehr Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem zu setzen. Die Ergebnisse aus diesem Prüfauftrag bieten eine wissenschaftsbasierte Grundlage, um solche Veränderungen nun ganz maßgeblich anzustoßen.

Alle Expertinnen und Experten, die an der Erstellung dieses Prüfauftrags beteiligt waren, sehen insbesondere für die Bildungspolitik in NRW eine große Chance, durch die Initiierung einer Neuausrichtung der Verfahrenspraxis ein bedeutender Impulsgeber und Innovator für das gesamte Land zu werden. Für die Ebene der Bildungsadministration würde ein Kurswechsel bestehende Paradoxien in der Vermittlung zwischen Bildungspolitik und schulischer Handlungspraxis aufheben helfen. Zudem könnten die gewonnenen Erkenntnisse maßgeblich dazu beitragen, die Schulpraxis stärker wissenschaftlich zu fundieren. Somit käme das Schulsystem deutlicher seiner Verpflichtung nach, jeder Schülerin und jedem Schüler eine qualitätsvolle, individuelle Unterstützung zukommen zu lassen. Schließlich könnten die in diesem Gutachten ausgesprochenen Empfehlungen den in der Verfahrenspraxis tätigen Lehrkräften mehr Orientierung bieten und sie gleichzeitig entlasten.

Die Prüfergebnisse und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen bieten auch die große Chance, die sonderpädagogische Unterstützung stärker mit der Schaffung eines inklusiven Schulsystems in NRW zu verzahnen. Hierzu ist es dringend notwendig, die allgemein schulpädagogische Perspektive im sonderpädagogischen Feststellungsverfahren wesentlich zu stärken, um zu verhindern, dass durch getrennte Zuständigkeiten immer höhere Bedarfe an sonderpädagogischer Unterstützung aufrechterhalten werden. Gerade die Forschung der letzten Jahre zu inklusiven Schulentwicklungsprozessen hat deutlich aufzeigen können, dass Schulen nicht automatisch dadurch inklusiver werden, dass man den Anteil an sonderpädagogischer Expertise im System erhöht, sondern dass eine gemeinsam koordinierte Verantwortung sonderpädagogischer und allgemeinpädagogischer Perspektiven zu gelingender Inklusion beiträgt.

Die Expertinnen und Experten, die an dem vorliegenden Prüfauftrag gemeinschaftlich gearbeitet haben, stützen sich dabei auf eine international anschlussfähige Begrifflichkeit von inklusiver Pädagogik nach Biewer (2017). Es handelt sich hierbei um eine schulische Praxis, die Etikettierungen und Klassifizierungen ablehnt, ihren Ausgang von den Rechten vulnerabler und marginalisierter Menschen nimmt und für deren Partizipation in allen Lebensbereichen plädiert. Vor allem zielt sie jedoch auf strukturelle Veränderungen der regulären Institutionen ab, um der Verschiedenheit der Voraussetzungen und Bedürfnisse aller Nutzerinnen und Nutzer gerecht zu werden. Die im Gesamtgutachten ausgesprochenen Empfehlungen

ermöglichen entscheidende Qualitätsverbesserungen schulischer Bildungs- und Erziehungsprozesse. Sie zielen nicht darauf ab, die Verfahren zur Ermittlung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung wirtschaftlich zu verschlanken, sondern streben eine gleichmäßig hohe Qualität der zukünftigen Verfahrensabläufe und -praktiken sowie eine effizientere Bündelung der verfügbaren Ressourcen an. Die Ergebnisse dieses Prüfgutachtens zeigen deutlich, dass das Verfahren transformiert und auf den Abbau von institutionellen Barrieren für die Teilhabe in der Bildung ausgerichtet werden muss, was den präventiven Gedanken einer frühzeitigen (sonder-)pädagogischen Förderung von Schülerinnen und Schülern einschließt.

## 2. Einleitung

In NRW besuchten im Schuljahr 2021/2022 insgesamt 155.169 Schülerinnen und Schüler mit einem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung eine allgemeine Schule oder eine Förderschule (MSB NRW, 2022; Tab. 1.1.1). Diese Gruppe ist seit 2011 um fast 27.500 Kinder und Jugendliche gewachsen. Der Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung ist von 4,7% auf 6,4% angestiegen (MSB NRW, 2022; Tab. 2.1.1). Die Quote liegt damit so hoch wie nie zuvor und reiht sich in die bundesweite Tendenz ein (vgl. Verband der Sonderpädagogik, 2023, S. 455 ff.).

Die Grundlage für die Entscheidung über einen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung ist in NRW ein Feststellungsverfahren, dessen formal-juristische Rahmenbedingungen in der Verordnung über die sonderpädagogische Förderung, den Hausunterricht und die Klinikschule (Ausbildungsordnung sonderpädagogische Förderung – AO-SF; MSB NRW, 2005/2022) geregelt werden. Im Zentrum dieser Feststellungsverfahren steht ein Gutachten, in dem „Art und Umfang der notwendigen Förderung unter Berücksichtigung der individuellen Situation der Schülerin oder des Schülers“ (§13 AO-SF; MSB NRW, 2005/2022) dargestellt werden. Diese Stellungnahmen „nehmen derzeit viel Zeit in Anspruch und binden die Arbeitszeit der Lehrkräfte für sonderpädagogische Förderung in der Grundschule in zu hohem Maße“ (MSB NRW, 2020, S. 56).

Das vorliegende wissenschaftliche Gutachten bezieht sich auf die aktuelle Praxis zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung in NRW. Es ist eingebettet in einen größeren wissenschaftlichen Prüfauftrag

zur steigenden Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung (MSB NRW, 2022, S. 7) und integriert die Befunde und Empfehlungen aus insgesamt vier Teilprojekten.

Im ersten Teilprojekt wurde die *Qualität der aktuellen Feststellungspraxis in den Förderschwerpunkten ESE, GE, LE und Sprache* wissenschaftlich geprüft. Innerhalb des zweiten Teilprojekts erfolgte eine *systemische Gesamtbeurteilung der Feststellungspraxis*. Im dritten Teilprojekt wurden *Standards und Kriterien zur potenziellen Qualitätsverbesserung der Feststellungs- und Gutachtenpraxis innerhalb der betrachteten Unterstützungsbedarfe entwickelt sowie Hypothesen über zu erwartende Effekte* durch die Umsetzung dieser Empfehlungen abgeleitet. Mit dem vierten Teilprojekt wurde eine ökonomische Analyse und Bewertung der Antragstellungen vorgenommen.

Eine erste zentrale Erkenntnis der Gutachtenerstellung ist, dass sich in allen vier Teilprojekten, über alle Förderschwerpunkte und über unterschiedliche methodische Herangehensweisen hinweg, in vielen Aspekten Überschneidungen in den Befunden ergeben haben, die in diesem gemeinsamen Gutachten dargestellt werden. Zusätzlich zu dieser gemeinsamen Arbeit wurden zu den vier Teilprojekten jeweils detaillierte Teilgutachten angefertigt. Diese Teilgutachten enthalten Ergebnisse und Empfehlungen gemäß den spezifischen Fragestellungen und vor dem Hintergrund der jeweiligen Fachexpertise. Sie sind so gestaltet, dass sie auch unabhängig voneinander nachvollziehbar sind.

## 3. Methodische Zugänge der Analysen innerhalb der Teilprojekte

Innerhalb der Teilprojekte wurden verschiedene methodische Herangehensweisen gewählt. *Erstens* wurden N=420 Falldokumentationen von Feststellungsverfahren von Schülerinnen und Schülern aus der Primar- und Sekundarstufe analysiert. Die Falldokumentationen verteilten sich relativ gleichmäßig auf Bedarfe an sonderpädagogischer Unterstützung in den Schwerpunkten ESE, GE, LE und Sprache sowie auf die fünf Regierungsbezirke in NRW (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster). Die Falldokumentationen waren Gegenstand der Analysen in allen Teilprojekten. *Zweitens* wurden in allen vier Teilprojekten qualitative Interviews mit Lehrkräften und/oder Schulverwaltungspersonal zu den inhaltlichen Schwerpunkten der jeweiligen Teilprojekte geführt. *Drittens* wurden quantitative Online-Umfragen in den Teilprojekten 1 und 3 schwerpunktmäßig zu den Unterstützungsbedarfen LE und Sprache umgesetzt. *Viertens* wurden im Teilprojekt 2 Interviews mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Praxis und Interessenverbänden geführt. Die methodischen Details der Teilprojekte sind in den jeweiligen Teilgutachten im Anhang nachzulesen. Sie werden im Folgenden kurz zusammengefasst. Da sich die Teilprojekte 2 und 4 auf die Feststellungsverfahren über alle Förderschwerpunkte hinweg beziehen und sie damit auch Implikationen für die schwerpunktspezifischen Teilprojekte 1 und 3 haben, werden diese hinsichtlich der Methodik und der zentralen Ergebnisse zuerst dargestellt.

### a. Systemische Gesamtbetrachtung

Teilprojekt 2 hatte den Auftrag einer *systemischen Gesamtbetrachtung*, bei der die bestehende Praxis und Struktur der sonderpädagogischen Feststellungsverfahren in ihrer grundlegenden systemischen Ausrichtung zu begutachten waren. Laut Auftrag sollte insbesondere das Verhältnis bzw. Zusammenspiel der beiden Systeme „Förderschulen“ und „Schulen des Gemeinsamen Lernens“ bei der Analyse der aktuellen Praxis und der Strukturen der Feststellungsverfahren betrachtet werden. Davon ausgehend sollten Empfehlungen für eine Um- und Neugestaltung der Feststellungsverfahren in NRW vorgelegt werden. Zu diesem

Zweck wurden unterschiedliche Datenquellen verwendet und **drei Analyseschritte** erarbeitet. Der erste Analyseschritt bestand aus einer **literaturgestützten Erarbeitung des wissenschaftlichen Forschungs- und Diskussionsstandes** zu den sonderpädagogischen Feststellungsverfahren. Aus den wissenschaftlichen Arbeiten der letzten 20 Jahre wurden 24 zentrale Arbeiten analysiert, die sich in einer systemischen Perspektive mit der sonderpädagogischen Gutachtenpraxis und ihrer Wirkungsweise im Schul- und Bildungssystem befassen. Im zweiten, zentralen Analyseschritt wurden **Interviews mit neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern** bzw. Expertinnen und Experten zu den sonderpädagogischen Feststellungsverfahren geführt. Sie verantworten u. a. hochwertige Wissenschaftsprojekte, die sich in jüngster Zeit intensiv mit den aktuellen Problemlagen sonderpädagogischer Feststellungsverfahren empirisch auseinandergesetzt haben. Sie wurden für die ca. einstündigen Interviews darum gebeten, ihre Expertise in den Prüfbericht einzubringen. Im dritten Analyseschritt der systemischen Gesamtbetrachtung wurde ein Teil der vom MSB zur Verfügung gestellten AO-SF-Verfahren (**80 Gutachten aus allen Regierungsbezirken**) analysiert, um zu klären, inwieweit die erarbeiteten Erkenntnisse auch in den aktuell zur Verfügung gestellten Gutachten Nordrhein-Westfalens berücksichtigt bzw. sichtbar werden.

### b. Ökonomische Analyse und Bewertung der Antragstellungen

In diesem Teilprojekt erfolgte die *ökonomische Analyse und Bewertung der Antragstellungen nach AO-SF* in zwei Teilen. Für die *ökonomische Analyse* wurden **87 Verfahren in der Primarstufe** im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung in allen fünf Regierungsbezirken ausgewählt und auf ihre Zeitstrukturen (Anzahl beanspruchter Tage) untersucht. Die zur Verfügung gestellten Verfahrens- und Gutachtendokumentationen ließen **keine Produktivitäts- oder Effektivitätsanalysen** zu<sup>1)</sup>. Die einzigen einer ökonomischen Analyse zugänglichen Variablen waren die **Zeit(-**

1) Modellrechnungen in der Langfassung des Teilgutachtens zu Teilprojekt 4 zeigen zudem, dass die Produktivitäts- und Effektivitätsanalysen zu widersprüchlichen Ergebnissen führen können, sich insofern auch nicht für ein abschließendes Urteil eignen.

dauer) der einzelnen Verfahren nach AO-SF und die Zeitdauer der unterscheidbaren Aktionsschritte im Verfahren und insbesondere der Gutachten. Folglich ging es um die Zeiteffizienz der Gutachten und der Gesamtverfahren. Die **zentrale Effizienzfrage** lautete: Wie viel Zeit (gemessen an der Zahl der Tage) wird von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren in ihren Aktionen aufgewendet, um a) ein Gutachten zu erstellen und b) ein Feststellungsverfahren von der Antragstellung der Eltern bzw. der Erziehungsberechtigten bis zur mit den Eltern abgestimmten Entscheidung durch die Schulaufsicht (untere oder obere Schulaufsicht) durchzuführen. Diese Effizienzfrage enthält implizit die **Frage nach den Opportunitätskosten** der Verfahren: Sofern die beiden Gutachterinnen bzw. Gutachter während der Durchführung eines Verfahrens auf die Erteilung von Unterricht verzichten müssen, kann das für ihre Schülerinnen und Schüler Unterrichtsausfall, fachfremde oder fachgleiche Vertretung und in den beiden ersten Fällen mögliche Lernverluste bedeuten. Opportunitätskosten können auch bei in die Verfahren involvierten Schulleitungen und Personen aus der unteren oder oberen Schulaufsicht auftreten. Die analysierten Verfahrensdokumentationen enthalten hierzu keine Daten.

Im Kontext der ökonomischen Bewertung der Antragstellungen wurden die *Erfahrungen professioneller Akteurinnen und Akteure* auf den verschiedenen Handlungsebenen mit der Durchführung der AO-SF-Verfahren gesammelt, kritisch beleuchtet und Optimierungsvorschläge erfragt. Aus der „**Binnenwahrnehmung**“ der Akteurinnen und Akteure wurden im Abgleich mit und in Ergänzung zu dem Prüfbericht des Landesrechnungshofes<sup>2)</sup> Hinweise zur **Entwicklung einer Zielperspektive für mögliche Änderungen auf Erlass-, Verordnungs- oder Gesetzesebene** und konkrete Handlungsempfehlungen auf allen Akteursebenen entwickelt. Dafür wurden 60 Interviews mit Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung und allgemeiner Schulen, Schulleiterinnen und Schulleitern von allgemeinen und von Förderschulen, Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten der oberen und unteren Schulaufsicht für allgemeine Schulen und Förderschulen sowie mit Verwaltungsbeamtinnen und -beamten durchgeführt. Die methodische Durchführung der Interviews erfolgte in zwei aufeinander folgenden Abschnitten: zunächst durch Erhebungsbögen mit 20 Items zur Bewertung einzelner Teilaspekte der AO-SF und im Anschluss durch freie Interviews.

## c. Qualitative Analyse der Praxis

Zur wissenschaftlichen *Qualitätsanalyse der aktuellen Feststellungspraxis* wurden im **Schwerpunkt ESE 115 Fallakten**, im **Schwerpunkt GE 94 Fallakten**, im **Schwerpunkt LE 108 Fallakten** sowie im **Schwerpunkt Sprache 103 Fallakten** nach gemeinsam abgestimmten Kriterien gesichtet. Dabei wurde einerseits auf Vergleichbarkeit zwischen den Schwerpunkten geachtet. Über alle Schwerpunkte hinweg lag ein Fokus der Analysen auf der **Beschreibung des jeweiligen Unterstützungsbedarfs, den Profilen der Schülerinnen und Schüler sowie auf den diagnostischen Instrumenten**, die im Begutachtungsprozess eingesetzt wurden. In die Analysen wurden andererseits **schwerpunktspezifische Charakteristika** integriert, wie z. B. die Bedeutsamkeit des sozialen Kontextes (insbesondere der Schule) im Bereich ESE, die Intelligenzdiagnostik und die adaptiven Kompetenzen im Bereich GE, die kriteriengeleitete Diagnostik im Bereich LE oder die Mehrsprachigkeit im Bereich Sprache. Die kriteriengeleiteten qualitativen sowie quantitativen Analysen wurden in der Folge in den aktuellen Forschungsstand der jeweiligen Schwerpunkte eingeordnet und mit Vorgehensweisen in anderen Bundesländern abgeglichen. Zudem wurden in den beteiligten Schwerpunkten **mehrere Interviews und Online-Umfragen mit Akteurinnen und Akteuren aus der Schulpraxis** geführt, darunter Lehrkräfte für sonderpädagogische Förderung im Gemeinsamen Lernen und in Förderschulen, Eltern und Erziehungsberechtigte sowie deren Vertreterinnen und Vertreter sowie Schulleitungen. Ziel dieser Erhebungen war es, ein möglichst aussagekräftiges, umfassendes und elaboriertes Bild der Rezeptions- und Nutzungspraktiken und -logiken der am Feststellungsverfahren beteiligten Personen auf die aktuelle Umsetzung der Feststellungspraxis zu erhalten und daraus Implikationen für die Qualitätsanalyse zu gewinnen.

## d. Standards und Kriterien für die Verfahren

Dieses Teilprojekt hatte den Auftrag, *Standards und Kriterien zur potenziellen Qualitätsverbesserung* der Feststellungs- und Gutachtenpraxis zu entwickeln sowie daraus *Hypothesen über zu erwartende Effekte* durch die Umsetzung dieser Empfehlungen abzuleiten. Dafür wurden die im Teilprojekt zur *Qualitativen Analyse der Praxis* erlangten Erkenntnisse aus der Gutachtenanalyse genutzt, um **Empfehlungen für die Optimierung der Verfahren in NRW**

2) Der Landesrechnungshof (LRH) in NRW hat in Prüfberichten bereits mehrfach kritisch darauf verwiesen, dass die AO-SF-Verfahren sehr aufwendig sind und erhebliche zeitliche Kapazitäten der damit beauftragten Lehrkräfte binden.

abzuleiten und – soweit möglich und wissenschaftlich vertretbar – **Standards und Kriterien** für die Verfahrensabläufe und Begutachtungen auszusprechen. Ausgehend davon wurden **möglichst prüfbare Hypothesen über zu erwartende Effekte** bei Umsetzung dieser Standards for-

muliert. Die Entwicklung der Empfehlungen folgte dabei einer induktiven Logik: Zunächst wurden schwerpunkttierten Optimierungsvorschläge unterbreitet, die dann in gemeinsamer Absprache schwerpunktübergreifend weiterentwickelt und finalisiert wurden.

## 4. Zentrale Ergebnisse der Analysen

### a. Systemische Gesamtbetrachtung

Im Teilprojekt zur *systemischen Gesamtbetrachtung* kann als zentrales Ergebnis des Analyseschritts 1 festgehalten werden, dass fast 20 Jahre (empirische) Forschung zu sehr ähnlichen Ergebnissen gekommen ist. Bereits die erste qualitative Analyse durch Brigitte Kottmann (2006)<sup>3</sup> fundiert die These, **dass die AO-SF-Gutachtenpraxis in NRW zu einem Anstieg der Anzahl der Kinder mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf führt und nahezu alle Gutachten auch positiv beschieden werden**. Sie und die anderen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler weisen in diesem Zusammenhang bereits seit fast 20 Jahren umfänglich auf problematische Effekte der AO-SF-Gutachtenpraxis mit Blick auf die (Bildungs-)Biografien der Schülerinnen und Schüler sowie mit Blick auf das Schul- und Bildungssystem hin und stellen Perspektiven für eine Umgestaltung der Gutachtenpraxis auf der Basis wissenschaftlicher Perspektiven dar. So zeigt sich immer wieder, dass die AO-SF-Verfahren eine **problematische Differenzsetzung zwischen Schülerinnen und Schülern mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Bildungssystem** aufrechterhalten bzw. legitimieren. Dies wirkt sich sowohl auf die Arbeit der Lehrkräfte in der Schule als auch auf die Schülerinnen und Schüler und ihre Bildungschancen problematisch aus<sup>4</sup>.

Eine entsprechende Einbeziehung dieser wichtigen wissenschaftlichen Erkenntnisse ist bisher ausgeblieben. So stellt Lisa Effelsberg in der hier zuletzt ausgewerteten Arbeit aus dem Jahr 2023<sup>5</sup>) erneut fest, dass Lehrkräfte die AO-SF-Verfahren nicht in erster Linie vorantreiben, um Schülerinnen und Schüler zu einer besseren Förderung zu verhelfen, sondern diese nutzen, um sich z. B. **von Verantwortungen zu entlasten, Handlungskontrolle wiederzuerlangen oder um (sonder-)pädagogische Ressourcen zu generieren**. Dass die Gutachtenpraxis den Schülerinnen und Schülern dann auch zu einer besseren Förderung verhilft, ist unseres Wissens wissenschaftlich nicht eindeutig nachzuweisen. Insbesondere vor dem Hintergrund der erheblichen Ressourcen, die für die Erstellung der Gutachten nötig sind, ist ein dringender Handlungsbedarf zu sehen.

Die sich daran anschließende Interviewstudie mit zum Thema ausgewiesenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bzw. Expertinnen und Experten<sup>6</sup>) bestätigt diese Problemlagen anhand aktueller Forschungsdaten und verdeutlicht noch einmal umfassend die Notwendigkeit, die empirischen Erkenntnisse endlich auch für bildungspolitische Maßnahmen zu nutzen. Es wird verdeutlicht, dass die Gewährung von angemessenen Unterstützungsmaßnahmen im Schul- und Bildungssystem für Schülerinnen und Schüler, die von Behinderung und Benachteiligung betroffen oder bedroht sind, wichtig und notwendig ist, aber nicht weitergehend systemisch mit Etikettierungs-, Stigmatisierungs-, Benachteiligungs- und Exklusionsrisiken einhergehen darf. Auch hier werden mit Blick auf die steigenden Quoten der AO-SF-Verfahren vor allem **systemi-**

3 Kottmann, B. (2006): Selektion in die Sonderschule: Das Verfahren zur Feststellung von sonderpädagogischem Förderbedarf als Gegenstand empirischer Forschung. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

4 An dieser Stelle sei auf einige dieser Probleme beispielhaft hingewiesen: Verdeckung systemischer Entwicklungsbedarfe und -potenziale im Regelsystem; Belastung der Schülerinnen-/Schülerbiografien; Milieuspezifische Segregation und Bildungsungleichheit; Einschränkung des (Elternwahl-)Rechts auf Inklusion; ineffektive und hohe Kosten v. a. durch „Sonderpädagogisierung“.

5 Effelsberg, L. (2023). *Praxeologische Rekonstruktion von Etikettierungsprozessen „Sonderpädagogischen Förderbedarfs emotionale und soziale Entwicklung“*. *Motivationale Lagen lehrkraftseitiger Initiierungen von Zuweisungsprozessen*. Bielefeld: Universität Bielefeld.

6 An den Interviews beteiligten sich im Einzelnen: Prof. Dr. Julia Gasterstädt, Dr. Benjamin Haas, Prof. Dr. Klaus Klemm, Prof. Dr. Andreas Köpfer, Dr. Susann Kroworsch, Prof. Dr. Brigitte Kottmann, Prof. Dr. Birgit Lütje-Klose, Prof. Dr. Vera Moser, Prof. Dr. Michael Wrase.



sche Problemlagen als zentrale Ursachen aufgezeigt (1. Belastung bzw. Bedarf nach Entlastung in allgemeinen Schulen, 2. Prekäre Ressourcensituation im Regelsystem und Gemeinsamen Lernen, 3. Homogenitätsdruck/geringe Flexibilität im Regelsystem, 4. Ambivalente politische Entscheidungen/Systemvorgaben 5. Verstärkte individuumszentrierte, sonderpädagogische Perspektive im Regelsystem). Diese verschärfen die bestehenden Problematiken und Belastungen. Auch die Interviews mit den wissenschaftlichen Expertinnen und Experten verdeutlichen daher, dass die aktuelle Konzeption der Feststellungsverfahren im Schul- und Bildungssystem Teil der zahlreichen aktuellen Problemlagen und nicht deren Lösung ist. Es bedarf einer **Transformation der aktuellen Strukturen und Praktiken der Gutachtenerstellung**.

Auch der Blick in die Gutachten selbst (80 AO-SF-Verfahren aus allen Bezirksregierungen) konnte schließlich aufzeigen, dass die involvierten Akteurinnen und Akteure im Schulsystem und die begutachtenden Lehrkräfte zwar bestrebt sind, im Rahmen ihrer Möglichkeiten zugunsten des Kindes zu handeln. Ihre Perspektive wird jedoch **durch die vorgegebene Struktur der Gutachten und des Verfahrens** nahezu ausschließlich auf die Feststellung von Problemlagen und Unterstützungsbedarfen mit Blick auf das jeweilige Kind gelenkt. Gründe für diese vergeblichen Förderversuche werden dann meist einseitig in der Schülerin bzw. dem Schüler selbst zu verorten versucht. Dabei wird

nicht mit erhoben, inwieweit auch strukturelle Problemlagen vorliegen, etwa durch einen Mangel an Ressourcen, fehlende Professionalisierungsmöglichkeiten oder Ungenauigkeiten der eingesetzten Testverfahren. Es findet in kaum einem der für diesen Analyseschritt ausgewerteten Gutachten eine **kritische Einordnung der Gutachtenpraxis selbst** statt. Zwar wird an zahlreichen Stellen auf die zum Teil schwierigen Rahmenbedingungen zur Förderung der Schülerinnen und Schüler hingewiesen, diese Beschreibungen werden jedoch nicht dazu genutzt, die Erstellung des Gutachtens selbst und das Ergebnis kritisch einzuordnen und andere mögliche Lösungen anzubieten, um die Probleme zu beheben (z. B. Fortbildung der Lehrkräfte, personelle Unterstützung, didaktische Modifikationen).

## b. Ökonomische Analyse

### Effizienzanalyse

Aus dem Teilprojekt zur *ökonomischen Analyse* wird ersichtlich, dass sich das Verhältnis von **Förderortwunsch** der Erziehungsberechtigten und der zwischen ihnen und der Schulaufsicht abgestimmten **Förderentscheidung** in unterschiedlich hohen Deckungsstrukturen ausdrückt, die mittels der vorliegenden Dokumentationen nicht erklärbar

sind. Während in Arnberg Elternwünsche und Entscheidung zu 100 % deckungsgleich sind, liegt die Übereinstimmung in Münster bei 91 %, in Detmold bei gut 83 %, in Düsseldorf bei knapp 78 % und in Köln bei nur 50 %.

Sowohl die **Minimal- als auch die Maximaldauern wie auch die Dauerdifferenzen** der Verfahren und Gutachten unterscheiden sich erheblich und erzeugen den Eindruck eines **Zeitdauer-Chaos**.

Die **Gesamtdauer der Verfahren in und zwischen den fünf Regierungsbezirken** zeigt in unterschiedlichem Maße erhebliche Zeitdauerdifferenzen an. Im Durchschnitt dauerten die Verfahren in Detmold 138 Tage, in Arnberg 222, in Düsseldorf 158, in Köln 114 und in Münster 164 Tage. Noch deutlicher werden die Zeitunterschiede der Verfahrensdauern **innerhalb der Regierungsbezirke**. Das kürzeste Verfahren dauerte in Detmold 35 Tage, das längste 211 Tage. Im Regierungsbezirk Arnberg lag die Differenz zwischen 91 und 356, in Düsseldorf zwischen 228 und 103, in Köln zwischen 224 und 30 und in Münster zwischen 284 und 75 Tagen. Das kürzeste Gutachten beanspruchte in Köln 30, in Detmold 35, in Münster 75, in Arnberg 91 und in Düsseldorf 103 Tage, das längste Gutachten nahm in Detmold 211 Tage, in Köln 224 Tage, in Düsseldorf 228 Tage, in Münster 284 Tage und in Arnberg 356 Tage in Anspruch.

Die **mittlere Gutachtendauer** betrug im Regierungsbezirk Köln 75 Tage, in Arnberg 87 Tage, in Detmold 100 Tage, in Düsseldorf 112 Tage und in Münster 114 Tage. Auch hier fallen die großen Unterschiede der Gutachtendauern innerhalb der Regierungsbezirke auf: In Detmold lagen die Gutachtendauern zwischen 29 und 188 Tagen, in Arnberg zwischen 51 und 148 Tagen, in Düsseldorf zwischen 70 und 182 Tagen, in Köln zwischen 27 und 219 Tagen und in Münster zwischen 48 und 230 Tagen.

Im Vergleich der Regierungsbezirke machen die **Zeitanteile der Gutachten an den Verfahrensdauern** in Arnberg im Durchschnitt 44 % der Verfahrensdauer aus, in Köln 66 %, in Münster 68 %, in Detmold 70 % und in Düsseldorf 74 %. Die Zeitanteile der Gutachten an den Verfahrensdauern innerhalb der einzelnen Regierungsbezirke streuen erheblich: in Detmold zwischen 46 % und 94 %, in Arnberg zwischen 20 % und 81 %, in Düsseldorf zwischen 31 % und 93 %, in Köln zwischen 15 % und 99 % und in Münster zwischen 33 % und 99 %.

Der **Zeitanteil der Gutachten** an der gesamten Verfahrenszeit allein sagt nichts über die Zeitdauern der zugehörigen Verfahren und Gutachten aus. Zur Bewertung des Zeitanteils bedarf es immer der Kenntnis der Dauer von Verfahren und Gutachten. Die Zeitdauer- und Zeitanteilsangaben zeigen keine Korrelation zwischen der Zeitdauer der Verfahren und der ihnen zugehörigen Gutachten: Das zeit-

kürzeste Gutachten befindet sich nicht im zeitkürzesten Verfahren und das zeitlängste Gutachten findet sich nicht im zeitlängsten Verfahren.

Die **Zeitphasen zwischen der Antragsinitiative und der Erteilung des Gutachtauftrags** streuen sowohl mit ihren mittleren Dauern zwischen den Regierungsbezirken als auch erheblich innerhalb der Regierungsbezirke.

Die **Zeit zwischen der Abgabe der Gutachten** an die Schulämter und der mit den Eltern abgestimmten **Entscheidung** der Schulämter streut sowohl zwischen den Regierungsbezirken als auch innerhalb der Regierungsbezirke. In Arnberg und Düsseldorf liegen die Mittelwerte mit 29 bzw. 28 Tagen dicht beieinander. Köln sticht mit nur 12 Tagen heraus, Münster kommt auf 23 Tage und Detmold im Durchschnitt sogar auf 37 Tage. Die Regierungsbezirke differieren in erheblichem Maße auch bei der **Streuung der Tagesdifferenzen**. So weisen Arnberg und Köln als niedrigsten Wert 0 Tage auf, was bedeutet, dass am Tag der Gutachtenabgabe der jeweiligen Schule oder der Gutachterinnen und Gutachter beim Schulamt die Schulumtsleitung noch am selben Tag eine Entscheidung getroffen hat. In den Dokumenten zu Arnberg findet sich dazu ein Fall, in Köln finden sich zwei und in Münster sogar vier Fälle. Die größte Differenz zwischen Gutachtenabgabe und mit den Eltern abgestimmter Schulumtsentscheidung beträgt in Arnberg 107, in Detmold 75, in Düsseldorf 85, in Köln 41 und in Münster 85 Tage.

Der Anteil der Verfahren, in denen **schulärztliche Gutachten** eingeholt wurden, lag in Arnberg bei 58 %, in Detmold bei 50 %, in Düsseldorf bei 63 %, in Köln bei 62 % und in Münster bei 33 %.

Aus der Analyse der Zeiteffizienz kann nicht beantwortet werden, ob die **Anzahl der Verfahren** in Zukunft reduziert werden kann, denn die Anzahl der Anträge ist abhängig davon, a) wie viele Eltern bzw. Erziehungsberechtigte einen Antrag stellen, b) wie viele Anträge die Schulen selbst stellen und an die Schulaufsicht weiterreichen, und c) wie viele Anträge die Schulaufsichten zur Begutachtung freigeben.

Den analysierten Verfahren fehlt es an Zeitvorgaben, aber vor allem auch an Verfahrensvorgaben, die die Verfahrensabläufe zeiteffizienter steuern könnten. Das derzeitige Verfahrensformat bedarf daher eindeutiger Verfahrensprozess- und Zeitvorgaben, sowohl für die maximale Dauer des Gesamtverfahrens, für die maximale Dauer der Gutachten als auch für die maximale Dauer der einzelnen Prozessschritte. Da eine Verletzung der Zeitvorgaben nicht bedeuten kann, dass ein Verfahren abgebrochen wird, wäre es wichtig, die Zeitvorgaben für die Dauer der Gesamtverfahren an Verhaltensanreize zu knüpfen (z. B. finanzielle Anreize oder ideelle Belohnungen). Ferner könnte die Stan-

Standardisierung der Verfahren und Verfahrensschritte erhebliche Zeitersparnisse erzeugen, die allen Beteiligten (den Lehrern und Lehrerinnen, den Eltern, den Kindern, den Schulleitungen und den Schulaufsichten) zugutekämen.

## **Erfahrungen professioneller Akteurinnen und Akteure**

Aus den Analysen im Teilprojekt zu den *Erfahrungen der professionellen Akteurinnen und Akteure* wird deutlich, dass eine rein verfahrenstechnische Betrachtung der Feststellungsverfahren der gesetzten Zielsetzung der Verschlinkung der Verfahrensabläufe nicht gerecht wird. Die Interviewpartner äußern zahlreiche Probleme und Bedarfe der aktuellen Verfahrenspraxis, aus denen sich umfangreiche **strukturelle, administrative und pädagogische Handlungserfordernisse** ergeben.

Notwendig ist die Hinwendung von der derzeit vorherrschenden Statusänderung einer Schülerin bzw. eines Schülers zu einer **Sicherung des Anspruchs auf sonderpädagogische Förderung**. Dabei ist der Grundsatz „**Prävention vor Anspruch**“ hervorzuheben. Bereits in der allgemeinen Schule müssen der Antragstellung zu einem Feststellungsverfahren eine **kontinuierliche lernprozess- und entwicklungsorientierte Diagnostik und intensive Maßnahmen der individuellen Förderung** vorausgehen und verlässlich für sie dokumentiert sein. Das Gutachten erhält die Funktion eines Verlaufsdokuments einer kontinuierlichen (sonder-)pädagogischen Förderung. Alle präventiven und (sonder-)pädagogischen Maßnahmen sind in einem individuellen Förderplan festzuhalten und dem **Prinzip der Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit** verpflichtet. Die Notwendigkeit des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung ist mindestens einmal jährlich zu überprüfen.

Die **Professionalität der beteiligten Lehrkräfte der Förderschulen und der allgemeinen Schulen** ist mit Blick auf die hierfür erforderlichen Kompetenzen bereits in der Ausbildung und in der kontinuierlichen Fortbildung (weiter) zu entwickeln und nachhaltig zu sichern. Den allgemeinen Schulen müssen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben **hinreichende Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten sowie eine verlässliche personelle Ausstattung auch mit Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung** zur Verfügung gestellt werden.

Allgemeine Schulen müssen die Förderung aller Schülerinnen und Schüler als ihren Auftrag und nicht (allein) als zu delegierende sonderpädagogische Aufgabe verstehen. Die hierdurch zumindest teilweise ermöglichte **Überwindung des sog. Ressourcen-Etikettierungs-Dilemmas** eröffnet die Aussicht auf eine erhebliche Reduzierung der Einleitung von Feststellungsverfahren und eine Flexibilisie-

rung der Entscheidungswege und der Entscheidungsebenen. Entscheidungen über einen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung benötigen bei gut dokumentierten und diagnosebasierten individuellen pädagogischen Unterstützungsmaßnahmen im Bereich des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung im Schwerpunkt Lernen möglicherweise **eine angepasste Form des AO-SF-Verfahrens**, bei der an den entsprechenden Stellen auf die vorangegangene Dokumentation verwiesen werden kann. Vertiefende Diagnostik und Beobachtung finden folglich ergänzend zur Dokumentation statt. Auch in den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung (GE), Körperliche und motorische Entwicklung (KME), Hören und Kommunikation (HK) und Sehen (SE) kann auf der Ebene der „Regionalen Expertisestellen“ die Möglichkeit geprüft werden, ob eine Entscheidung über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung schon auf der Grundlage der Antragstellung möglich ist (**Flexibilisierung der Entscheidungswege**). Dementsprechend können Entscheidungen durch die Schulaufsichtsbehörden auf die Ebene der Schulleitungen bzw. der „Regionalen Expertisestellen“ (s. Empfehlung 5) delegiert werden. Entscheidungen stehen unter Genehmigungsvorbehalt der Schulaufsicht (**Flexibilisierung der Entscheidungsebenen**). Eltern bzw. Erziehungsberechtigte sind in allen Bereichen der Entscheidungswege als Partnerinnen und Partner im Prozess und bei der Entscheidung einzubeziehen.

Landesweit bedarf es einer **Standardisierung der Gutachtererstellung sowie der formal einheitlichen Verfahrensvorgaben**. Hierzu gehören auch Vorgaben zur Verwendung von wissenschaftlichen Gütekriterien genügenden Test- und Diagnosematerialien. Zusammen mit einer **konsequenten Digitalisierung sämtlicher Dokumentationen** werden hierdurch Prozesse vereinheitlicht und effizienter gestaltet. „Regionale Expertisestellen“ erhalten die Funktion einer zentralen Steuerungs-, Handlungs- und Entscheidungsebene in einem System flexibler Entscheidungswege und unterschiedlicher Entscheidungsfelder. Sie entlasten die zuständigen Schulaufsichten, sichern die Transparenz der Abläufe für alle Beteiligten und können die Qualität steigern. Sie koordinieren Beratungs- und Unterstützungsprozesse in einem Netzwerk von schulischen Kompetenz- oder Förderzentren und weiteren Stellen. In ihnen sind **besonders zu qualifizierende Lehrkräfte** für sonderpädagogische Förderung, Lehrkräfte allgemeiner Schulen und ggf. Schulpsychologinnen und -psychologen tätig.

## c. Qualitative Analyse der Praxis

Die *Qualitative Analyse der Verfahrenspraxis* in den einzelnen Schwerpunkten ergibt die folgenden Ergebnisse. Die AO-SF enthält eine Reihe von **begrifflichen Unschärfen**, die sich insbesondere bei den Definitionen der Bedarfe an sonderpädagogischer Unterstützung erkennen lässt. Diese begrifflichen Unschärfen könnten u. a. ein mitbedingender Faktor dafür sein, dass sich unter Schülerinnen und Schülern mit einem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung **Unter- bzw. Überrepräsentationen bestimmter Gruppen** finden lassen. Über die Schwerpunkte ESE, LE und Sprache hinweg lassen sich unverhältnismäßig viele männliche Schüler sowie von sozialer Benachteiligung betroffene Kinder und Jugendliche erkennen. Mehrsprachigkeit scheint ebenfalls ein beeinflussender Faktor für Überrepräsentation zu sein.

Eine weitere Auswirkung der begrifflichen Unschärfen zeigt sich in der **großen Varianz innerhalb der Gutachten** hinsichtlich der diagnostischen Darstellungen. Dies ist auch auf die auf der Schulumtsebene bereitgestellten Vorlagen für die AO-SF-Gutachterinnen und -Gutachter zurückzuführen. Die diagnostische Expertise der einzelnen Gutachterinnen und Gutachter dürfte eine weitere moderierende Variable sein. Hier werden hoher Weiterbildungsbedarf im

Bereich Diagnostik sowie teilweise Fachfremdheit von den Akteurinnen und Akteuren selbst als Ursachen aufgezeigt.

Neben standardisierter Testdiagnostik (in der Mehrzahl IQ-bezogene Verfahren sowie Verfahren der Sprachentwicklungsdiagnostik) sind **informelle Tests in vielen Gutachten** (z. B. jene, die Alltagsbeobachtungen oder Gespräche zum Gegenstand haben) die Grundlage für die Beurteilung. Dabei wird nicht immer beschrieben, welches konkrete Material für die informelle Testung zu welchem Zweck genutzt wurde. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der Diagnostik in den Gutachten **mit starker Varianz in inhaltlicher Aussagekraft, fachlicher Orientierung und Fundierung** beschrieben. Verhaltensbeobachtungen in der Kita, der Schule oder im Alltag sowie die Durchführung von spielerischen Situationen oder kleinen Aufgaben werden qualitativ unterschiedlich (hinsichtlich Detailgrad, Fragestellungen der Beobachtung etc.) dokumentiert und geschildert. Überwiegend werden un- oder lediglich teilstandardisierte Beobachtungen durchgeführt, die sehr anfällig für verschiedene Formen von Urteilsfehlern sind.

Der **Elternwunsch** zum Schulort (im Falle einer Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung) wird bei Einleitung des Verfahrens regelmäßig erhoben. Unklar ist in vielen Fällen, ob und wie auch über Möglichkeiten der Beschulung im Gemeinsamen Lernen informiert wurde.



In vielen Fallakten **fehlt die grundsätzlich notwendige Beschreibung der bisherigen Unterrichts- und Fördermethoden**. Bei den vorliegenden Beschreibungen lässt sich oftmals eine **deutliche Diskrepanz zwischen wissenschaftlich erprobten (evidenzbasierten) Unterrichts- und Förderangeboten und deren Anwendung in der Praxis** erkennen. Dabei weisen die Beschreibungen der bisherigen eingesetzten Unterrichts- und Fördermethoden auf ein Verständnis von individueller Förderung hin, das insbesondere auf (zusätzlicher) pädagogischer Zuwendung durch mehr Gespräche oder Einzelförderung/-therapie und weniger auf dem systematischen Einsatz wirksamer Unterrichts- und Fördermethoden basiert. Die Schülerinnen und Schüler selbst werden kaum in das Feststellungsverfahren einbezogen.

Standardisierte Beurteilungen des Arbeits-, Lern- und Sozialverhaltens erfolgen überwiegend durch die Lehrkräfte der allgemeinen Schulen. Dies birgt die **Gefahr subjektiver Verzerrungen**. Zudem verhindert eine solche einseitige Problemsicht die Kontextualisierung möglicher Verhaltensprobleme, die für eine umfassende Kind-Umfeld-Analyse erforderlich wäre. In derartige Einschätzungen werden die Schülerinnen und Schüler selbst sowie ihre Eltern nur selten einbezogen.

Zu den Standards und Kriterien für die Verfahren wird auf die jeweiligen Teilgutachten der Schwerpunkte im Anhang sowie auf das nächste Kapitel verwiesen.

## 5. Zentrale Empfehlungen und dadurch zu erwartende Effekte

Die Ergebnisse der vier Teilprojekte zeigen übergreifend, dass die aktuelle Feststellungspraxis nicht nur überarbeitet, sondern eher schrittweise **transformiert** werden sollte. Es wird deutlich, dass die derzeitige Ausgestaltung der sonderpädagogischen Feststellungsverfahren hinsichtlich ihrer Qualität und Standardisierung sowie ihrer Effizienz und Ökonomie nicht den Anforderungen einer hochwertigen Bildung und (sonder-)pädagogischen Unterstützung der Schülerinnen und Schüler entspricht. Zudem wird sichtbar, dass die aktuelle Feststellungspraxis systemisch Etikettierungs-, Stigmatisierungs-, Benachteiligungs- und Exklusionsrisiken reproduziert und die Forderungen nach mehr Chancengerechtigkeit und Inklusion im nordrhein-westfälischen Bildungssystem nicht unterstützt. In den vier Teilprojekten konnte sichtbar gemacht werden, dass die mit dem Feststellungsverfahren verbundenen Herausforderungen (insbesondere die steigenden Anzahlen) eine komplette **Neuausrichtung der Feststellungsverfahren** erforderlich machen. Als Ursachen für die steigende Anzahl der Feststellungsverfahren konnten insbesondere auch der Bedarf an Entlastung der allgemeinen Schulen oder die dortigen prekären Ressourcensituationen im Gemeinsamen Lernen herausgearbeitet werden. Um diese Problemlagen systematisch bearbeiten zu können, werden daher im Folgenden **acht zentrale Empfehlungen** formuliert, die sich im engeren und weiteren Sinne auf die Feststellungsverfahren und damit einhergehende Problemlagen im Schul- und Bildungssystem beziehen. Die Ana-

lysen verdeutlichen übergreifend, dass zentrale bildungspolitische Weichenstellungen für eine qualitativ hochwertige Bildung getroffen werden können und sollten, um Förderquoten **perspektivisch** sogar senken zu können. Bildungspolitisch bietet dies eine einmalige Chance, hier deutliche Zeichen in Richtung Chancengerechtigkeit zu setzen.

Die gemeinsam ausgesprochenen Empfehlungen sind die folgenden:

- 1) Möglichst präzise Definitionen für Bedarfe an sonderpädagogischer Unterstützung
- 2) Ausbau von Prävention im allgemeinen Bildungssystem
- 3) Präventionsorientierte Reform der Ressourcensteuerung
- 4) Standardisierung und Digitalisierung der Feststellungsverfahren
- 5) Einrichtung Regionaler Expertisestellen für sonderpädagogische Unterstützung
- 6) Ausbau und Weiterentwicklung der phasenübergreifenden Professionalisierung
- 7) Förderung einer Beteiligungs- und Aufklärungskultur
- 8) Einrichtung eines Arbeitsbündnisses zur Umsetzung der Empfehlungen

## 1) Möglichst präzise Definitionen für Bedarfe an sonderpädagogischer Unterstützung

Die Feststellungspraxis ist eng mit den zugrunde gelegten Definitionen und Kriterien für einen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung verbunden. Die derzeitigen Definitionen der einzelnen Schwerpunkte sind zu vage, zu wenig am aktuellen wissenschaftlichen Verständnis orientiert und lassen zu viel Interpretationsspielraum zu. Zudem sind sie hinsichtlich der erforderlichen Kriterien für eine Entscheidung über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung unklar formuliert. Hier müssen für die einzelnen Schwerpunkte möglichst präzise und prüfbare Definitionen formuliert werden. Einhergehend mit dem Versuch der Präzisierung der Definitionen ist es von entscheidender Bedeutung, dass die aktuell stark individuumsbezogenen Definitionen der Kriterien für einen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung durch eine soziale, kultursensible und umweltbezogene Dimension gleichwertig ergänzt werden. Ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung ist keine individuelle Eigenschaft der Schülerin bzw. des Schülers, die für ein Jahr oder sogar länger festgeschrieben werden kann. Die umweltseitigen Faktoren und insbesondere die schulseitigen Barrieren müssen mit ihrem Einfluss und ihrer Bedeutung für die Behinderungen in den Erziehungs- und Bildungsprozessen mit in die Definitionen und die Feststellungsverfahren einbezogen werden. Ein solches Verständnis entspricht auch der aktuellen wissenschaftlichen Auffassung von Behinderung sowie der menschenrechtlichen Forderung der UN-BRK nach der Gewährleistung angemessener Vorkehrungen in den Schulen. Konkrete Vorschläge für mögliche Definitionen finden sich in den jeweiligen Gutachten des Teilprojektes 3 und grundlegende Überlegungen zur Berücksichtigung der sozialen Dimension von Behinderung sind in Teilprojekt 2 enthalten.

### Zu erwartende Effekte

Die Übernahme möglichst klarer und einheitlicher Definitionen von Unterstützungsbedarfen könnte dazu führen, dass Interpretationsspielräume von Lehrkräften bei der Feststellung reduziert und Entscheidungen konsistenter würden. Dies würde Lehrkräften mehr Orientierung geben und Handlungssicherheiten erhöhen. Die Berücksichtigung von Umweltfaktoren könnte zu einer ganzheitlicheren Feststellungspraxis führen. Wenn es gelingt, den Verfahren ein **soziales und kultursensibles Verständnis von Behinderung** zugrunde zu legen und auch die **schulseitigen Faktoren und Barrieren** in den Definitionen und Verfahren zu

berücksichtigen, ergeben sich umfassende Perspektiven für eine Weiterentwicklung und Qualitätssteigerung der schulischen Bildung für alle Schülerinnen und Schüler – **bei gleichzeitiger Senkung** der Anzahl sonderpädagogischer Unterstützungsbedarfe. Wir erwarten, dass fortbestehende Problemlagen in der Gestaltung von Schule und Unterricht auf diese Weise zukünftig erkannt und bearbeitet werden können. Wir gehen davon aus, dass dies langfristig dazu führt, dass die schulischen und unterrichtlichen Angebote deutlich besser auf die Bedarfe der Schülerinnen und Schüler abgestimmt sein werden.

## 2) Ausbau von Prävention im allgemeinen Bildungssystem

In NRW besteht in allgemeinen Schulen nach wie vor ein Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma, d. h. sonderpädagogische Unterstützung ist vielerorts noch an einen formalen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung gekoppelt. Allgemeine Schulen haben allerdings einen Auftrag zur Prävention und zur individuellen Förderung aller Schülerinnen und Schüler, der das Angebot hinreichender Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten sowie eine verlässliche personelle Ausstattung, auch mit Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung, unabhängig von vergebenen Unterstützungsbedarfen umfassen sollte. Notwendig ist demnach eine verstärkte Abwendung von der derzeit vorherrschenden Statusänderung einer Schülerin bzw. eines Schülers hin zu einer Sicherung des Anspruchs auf eine lernprozessbegleitende präventive (sonder-)pädagogische Diagnostik und Unterstützung, die von der Feststellung eines bestimmten Status entkoppelt sind. Dies trifft vor allem für die Schwerpunkte ESE und LE zu, in den Schwerpunkten GE und Sprache ist bevorzugt eine frühe (Sprach-)Förderung zu berücksichtigen.

Präventive Methoden (hier vor allem schon vorschulisch dringend aufzubauende alltagsintegrierte Sprachförderung für alle Kinder, eine frühe Förderung schulischer Basisfertigkeiten sowie eine systematische Förderung sozial-emotionaler Kompetenzen aller Schülerinnen und Schüler) müssen umfangreich ausgebaut werden, um erhöhten Interventions- und Behandlungskosten, die im Zuge einer sonderpädagogischen Unterstützung aufgenommen, kurz-, mittel- und langfristig vorzubeugen. Kinder müssen bereits elementarpädagogisch in den unterschiedlichen Lern- und Entwicklungsbereichen ausreichend individualisierte Unterstützung in sozialer Eingebundenheit erfahren, um im frühen Primarstufenalter nicht in dem Maße sonderpädagogische Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch nehmen zu müssen, wie es derzeit nötig ist, um verpasste Präventionsmaßnahmen aufzufangen. Bildungsinstitutionen (Frühförderung, Kita, Schule) müssen Unter-

stützung erhalten, um bestehende Barrieren in ihren Erziehungs- und Bildungsangeboten erkennen und diese mit Blick auf die heterogenen Bedarfe der Schülerinnen und Schüler sukzessive weiterentwickeln und verbessern zu können.

Konkrete Strategien zur Umsetzung von Prävention in allgemeinen Schulen sind unter anderem folgende:

- Implementation verpflichtender und frühzeitiger universeller Screenings zur Erfassung der sozialen, emotionalen, lernbezogenen, sprachlichen und verhaltensbezogenen Situationen von Schülerinnen und Schülern (konkrete Empfehlungen finden sich in den Teilgutachten der einzelnen Schwerpunkte).
- Entwicklung und Implementation eines Diagnoseinstrumentes und -prozesses zur Feststellung systemischer Barrieren in Schulen als zentraler verpflichtender Prozessschritt im Verfahren zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung und als zentrale Aufgabe der (sonder-)pädagogischen Diagnostik. Den Schulen sind entsprechende Handlungsspielräume zu eröffnen, um die Diagnosen von Barrieren und ihre Bearbeitung durchzuführen.
- Stärkerer Einsatz wissenschaftlicher und evidenzbasierter Präventions- und Förderangebote in Klassen der allgemeinen Schulen (konkrete Empfehlungen finden sich in den Teilgutachten der einzelnen Schwerpunkte).
- Differenzierung der curricularen Anforderungen und Leistungsbeurteilungen unabhängig vom Status eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung an allgemeinen Schulen (einschließlich einer Abstimmung der Curricula der Bildungsgänge der allgemeinen Schule und des Förderschwerpunktes Lernen).
- Stärkung einer lernprozessbegleitenden und entwicklungsorientierten Diagnostik und deren Dokumentation für alle Schülerinnen und Schüler.

Im Rahmen einer solchen lernprozessbegleitenden präventiven (sonder-)pädagogischen Diagnostik und Unterstützung müssen bisherige Förder- und Unterrichtsangebote (im Sinne der Prävention eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung) präziser und verbindlicher dokumentiert werden. Den begutachtenden Personen sollte in diesem Punkt eine stärkere Rechenschaftspflicht als bislang auferlegt werden. Sie sollten den Lern- und Entwicklungsverlauf der Schülerinnen und Schüler dokumentieren, ohne dass ein Unterstützungsbedarf festgestellt werden muss. Aus den Dokumentationen sollte deutlich werden, dass bestmöglich wissenschaftlich erprobte Maßnahmen zur Prävention, Förderung und für den Unterricht angeboten wurden, dass diese zu keiner langfristigen Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten bei der Schülerin oder dem Schüler geführt haben und dass deshalb eine spezialisierte sonderpädagogische Unterstützung angezeigt ist. Zudem sollte begründet werden, inwie-

fern eine spezialisierte sonderpädagogische Förderung dem Kind oder Jugendlichen in seiner Entwicklung helfen könnte.

### Zu erwartende Effekte

Der Ausbau und die Stärkung präventiver Förderung durch frühzeitige Screenings, die Erfassung von persistenten Barrieren in den Erziehungs- und Bildungsangeboten des allgemeinen Bildungs- und Schulsystems und die Nutzung wissenschaftlicher bzw. evidenzbasierter Unterstützungsangebote können die Notwendigkeit späterer sonderpädagogischer Unterstützung verringern, die Einleitung von Feststellungsverfahren reduzieren und dadurch hohe Folgekosten vermeiden. Die Schaffung von Differenzierungsmöglichkeiten hinsichtlich curricularen Anforderungen und Leistungsbeurteilungen unabhängig vom Status eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung an allgemeinen Schulen kann wesentlich dazu beitragen, dass Schulen sich nicht genötigt fühlen müssen, ein Feststellungsverfahren einzuleiten. Die Unterstützung individueller Lernbedürfnisse, unabhängig vom formellen sonderpädagogischen Status, sowie eine lernprozessorientierte Diagnostik könnten zu einer effektiveren Bildung für alle Schülerinnen und Schüler führen. Eine stärkere, besser strukturierte Dokumentationspflicht im Feststellungsverfahren könnte transparentere Unterstützungsstrukturen schaffen und die Verbindlichkeit der Umsetzung präventiver Methoden erhöhen. Ferner könnte eine bereits vorschulisch flächendeckend eingeführte alltagsintegrierte Sprachförderung einige Verfahrenseinleitungen vermeiden.

## 3) Präventionsorientierte Reform der Ressourcensteuerung

In der aktuellen Feststellungspraxis sind viele der eingeleiteten Verfahren auch ein Ausdruck hoher Belastung bzw. eines Bedarfs an Entlastung in allgemeinen Schulen. Die Analysen zur systemischen Gesamtbetrachtung zeigen deutlich, dass die Akquise von Ressourcen *durch* die Feststellungsverfahren ein zentrales Motiv für die Beantragung sein könnte und gleichzeitig ein zentrales systemisches Problem darstellt. Die **Auflösung des Ressourcen-Etikettierungs-Dilemmas** muss ein zentraler Impuls sein, um die Qualität der schulischen Bildung zu verbessern und dabei gleichzeitig die Anzahl sonderpädagogischer Unterstützungsbedarfe konstant zu halten bzw. eher zu senken. Maßgeblich ist hier, dass sich im Prozess der Neustrukturierung nicht ein Verlust der Qualität der Bildungsangebote und der Ressourcenzuweisung ereignet. Ziel muss es sein,

die enge Kopplung von Bedarfen an sonderpädagogischer Unterstützung an Ressourcenvergabe aufzulösen und grundlegend für angemessene Vorkehrungen und qualitativ hochwertige Bildungsangebote ohne die Feststellung eines Unterstützungsbedarfs zu sorgen. Es müssen systemische Anreize geschaffen werden (z. B. über den Sozialindex), Schülerinnen und Schülern unabhängig von ihrem Unterstützungsstatus ein passendes Schul- und Unterrichtsangebot zu machen. Dabei sollte ausdrücklich geklärt werden, an welcher Stelle im Schulsystem die Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung im spezifischen Schwerpunkt sowie auch der Besuch einer Schule des Gemeinsamen Lernens oder einer Förderschule zweckmäßig ist. Dabei gilt mit Bezug auf das NRW-Schulgesetz (§ 20 SchulG – Orte der sonderpädagogischen Förderung), dass sonderpädagogische Förderung in der Regel in der allgemeinen Schule stattfindet. Dazu müssen weiter angemessene Vorkehrungen getroffen werden, damit das Angebot im Gemeinsamen Lernen qualitativ hochwertiger ausgestattet wird.

Hierzu bedarf es einer Klärung und Konkretisierung der an einen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung gekoppelten Unterstützungsleistungen sowie der Entwicklung von Vorschlägen für konkrete Unterstützungsleistungen. Dafür ist umgekehrt eindeutig zu klären, welche Unterstützungen in allgemeinen Schulen unabhängig von Unterstützungsbedarfen implementiert werden können und müssen (siehe auch Empfehlung 2 zur Prävention). Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass – wie es international bereits Standard ist – ein möglicher sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf auch lediglich vorübergehend für eine kurze Zeit vergeben werden kann. Eine Feststellung mit jährlicher Überprüfung geht einher mit erheblichen Stigmatisierungs- und Marginalisierungseffekten.

### Zu erwartende Effekte

Die Entkopplung (sonder-)pädagogischer Diagnostik und Unterstützung von Feststellungsverfahren könnte das Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma überwinden. Eine Lösung des Ressourcen-Etikettierungs-Dilemmas und eine Weiterentwicklung der Ressourcensteuerung einschließlich der Stärkung der Systeme des Gemeinsamen Lernens würden es ermöglichen, das Ziel des MSB einer hochwertigen Bildung bei gleichzeitig konstanten Unterstützungsquoten konsequent verfolgen zu können und dem (Elternwahl-) Recht auf inklusive Bildung entsprechend dem Schulgesetz NRW und den Forderungen der UN bzw. UN-BRK nachzukommen. Eine präzise Klärung der Unterstützungsleistungen in allgemeinen Schulen und speziellen sonderpädagogischen Unterstützungsleistungen würde es zulassen, die Ressourcen effektiv zu steuern und festzulegen, unter welchen Bedingungen die Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs erforderlich ist und die

schulische Entwicklung einer Schülerin oder eines Schülers wirklich unterstützen kann. Dadurch ließen sich aufgrund von Belastungen voreilig eingeleitete sonderpädagogische Feststellungsverfahren reduzieren und Ressourcen effizienter einsetzen.

## 4) Standardisierung und Digitalisierung der Verfahren

In den formalen und inhaltlichen Merkmalen der Feststellungsverfahren im gesamten Bundesland liegen erhebliche Unterschiede vor, die auch innerhalb der Bezirksregierungen festzustellen sind. Diese Unterschiede resultieren aus einer mangelnden Standardisierung und führen zu ungleichen Feststellungspraktiken, intransparenten Prozeduren und Kommunikationsbarrieren. Daher bedarf es einer landesweiten Standardisierung in Bezug auf formal einheitliche Verfahrensvorgaben sowie auf die Gutachtenerstellung. Dazu gehören unter anderem Vorgaben zu Verfahrensabläufen – die möglichst kleinschrittig und zeitlich terminiert sein sollten –, zur Verwendung von wissenschaftlich geprüften Test- und Diagnosematerialien sowie zum Aufbau des Gutachtens. Dabei sind unbedingt die Potenziale digitalisierter Möglichkeiten zur Kommunikation, Dokumentation und Gutachtenerstellung, möglicherweise auch unter Nutzung Künstlicher Intelligenz (z. B. zur automatisierten Berichterstellung), zu prüfen. Wichtig ist, an dieser Stelle zu betonen, dass eine Standardisierung der Verfahrensvorgaben den notwendigen Handlungsspielraum offenlässt, um die weiteren hier vorgetragenen Entwicklungspotenziale und Empfehlungen umsetzen und damit auch den sehr individuellen Bedarfen der Schülerinnen und Schüler sowie der Schulen an (sonder-)pädagogischer Unterstützung zukünftig nachkommen zu können.

### Zu erwartende Effekte

Eine Vereinheitlichung und Standardisierung der sonderpädagogischen Feststellungsverfahren im gesamten Bundesland würde zu konsistenteren und transparenteren Prozessen mit reduzierten Kommunikationsbarrieren beitragen. Durch klare Vorgaben könnten Lehrkräfte in der Gutachtenerstellung entlastet werden. Die zeitliche Effizienz der Verfahren ließe sich durch zeitliche Vorgaben für einzelne Verfahrensschritte erhöhen. Der Einsatz digitalisierter Möglichkeiten, einschließlich Künstlicher Intelligenz und digitaler Testmöglichkeiten, könnte den Prozess effizienter und zeitgemäßer gestalten, wodurch sich möglicherweise auch die Qualität der Gutachten verbessern ließe.

## 5) Einrichtung Regionaler Expertisestellen für sonderpädagogische Unterstützung

Von vielen Lehrkräften und beteiligten Akteurinnen und Akteuren wird die bisherige Feststellungspraxis als intransparent und unkoordiniert wahrgenommen. Die Ergebnisse zur Zeiteffizienz der Verfahren unterstreichen diesen Eindruck. Die hier empfohlenen Impulse für eine Weiterentwicklung bzw. Transformation der AO-SF-Gutachten müssen angeleitet, koordiniert und evaluativ begleitet werden. Vorgeschlagen wird daher die Einrichtung Regionaler Expertisestellen auf Ebene der Schulämter und Bezirksregierungen.

Die Expertisestellen erhalten die Funktion einer zentralen Steuerungs-, Handlungs- und Entscheidungsebene. Sie haben die Aufgabe, in einem Beratungs- und Fördernetzwerk mit den Schulen und anderen beteiligten Bildungsinstitutionen sowie Beratungsstellen (z. B. Erziehungsberatungsstellen, sozialpädiatrischen Zentren) den Ausbau und

die Stärkung präventiver lernprozessbegleitender Maßnahmen (Prävention vor Anspruch, siehe Empfehlung 2) in einem inklusiven Bildungssystem und das Verfahren zur Feststellung des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung anzuleiten, zu koordinieren und evaluativ weiterzuentwickeln. In diesem Kontext wäre auch zu prüfen, ob die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen im Verfahren auf die Schulleitungen und/oder auf die Regionale Expertisestelle bei eindeutigen und unstrittigen Bedarfen an sonderpädagogischer Unterstützung möglich und verantwortlich ist.

Auf Ebene der Bezirksregierungen und der Schulämter könnte die Umsetzung über sogenannte mobile sonderpädagogische Dienste (MSD), die den Expertisestellen zugeordnet sind und auf deren Veranlassung sie tätig werden, erfolgen. In den MSD arbeiten Lehrkräfte für sonderpädagogische Förderung aus allgemeinen Schulen und Förderschulen. Diese in der sonderpädagogischen Diagnostik besonders geschulten Lehrkräfte sind vorzugsweise für die Erstellung sonderpädagogischer Gutachten heranzuziehen. Dies geschieht jedoch immer in sehr enger Anbindung an die beteiligten Akteurinnen und Akteure der allgemeinen Institutionen. Hierzu könnte den Schulen ein entsprechender Stellenzuschlag zugewiesen werden.



Innerhalb der Expertisestellen sollten zudem besonders qualifizierte Lehrkräfte für (sonder-)pädagogische Förderung, Lehrkräfte allgemeiner Schulen und ggf. Schulpsychologinnen und -psychologen tätig sein. Die abgeordneten Lehrkräfte sollten inhaltliche Expertise in je zwei (Förder-)Schwerpunkten vorweisen können und Ansprechpartner oder Ansprechpartnerinnen in der Region für diese beiden Schwerpunkte sein. Diese abgeordneten Lehrkräfte sollten von unterrichtlichen Aufgaben möglichst freigestellt werden. Umfangreiche Ideen zur konkreten Ausgestaltung der Expertisestellen sowie Aufgaben- und Profilbeschreibungen der darin tätigen Fachkräfte finden sich im Gutachten zu Teilprojekt 4.

## Zu erwartende Effekte

Regionale Expertisestellen entlasten die zuständigen Schulaufsichten, sichern die Transparenz der Abläufe für alle Beteiligten und steigern deren Qualität. Sie führen zu einer verbesserten Koordination und Effizienz in der präventiven lernprozessbegleitenden (sonder-)pädagogischen Diagnostik und (sonder-)pädagogischen Feststellungspraxis. Durch zentrale Steuerungs- und Entscheidungsebenen werden Anlaufstellen geschaffen, die Fachwissen bündeln und dadurch zu einer einheitlicheren und zielgerichteteren Praxis beitragen. Die Einbindung von speziell geschulten Lehrkräften in mobilen (sonder-)pädagogischen Diensten könnte für eine fundierte und qualifizierte Begutachtung potenzieller Bedarfe an sonderpädagogischer Unterstützung sorgen. Durch die vorgeschlagene Fachspezialisierung könnten Schülerinnen und Schüler, Eltern, Schulen und Lehrkräfte von Expertinnen und Experten beraten werden, die sich in bestimmten Schwerpunkten besonders gut auskennen.

## 6) Ausbau und Weiterentwicklung der phasenübergreifenden Professionalisierung

Zentrale Voraussetzung für eine Qualitätsverbesserung und Neuausrichtung der (sonder-)pädagogischen Diagnostik und Feststellungsverfahren ist die Professionalisierung der schulischen Akteurinnen und Akteure. Dies umfasst auch die Überwindung der starken Trennung von Zuständigkeiten zwischen Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung und Lehrkräften anderer Lehrämter sowie weiteren Fachkräften im multiprofessionellen Team. Ziel muss es sein, für alle professionellen Akteurinnen und Akteure in Schulen ein gemeinsames Professionsver-

ständnis zu erarbeiten, in dem zwecks einer ko-konstruktiven Kooperation in der Diagnostik und der Unterstützung in problematischen Erziehungs- und Bildungsprozessen sonderpädagogische und allgemeinpädagogische Kompetenzen sinnvoll aufeinander bezogen werden. Dies ist auch deshalb zentral, da Schülerinnen und Schüler bei Problemen frühzeitig passende (sonder-)pädagogische Unterstützung erfahren sollten, ohne dass ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung festgeschrieben werden muss (siehe Empfehlung 2). Erforderliche Professionalisierungsmerkmale von Lehrkräften, die im Rahmen der Feststellungspraxis und der lernprozessbegleitenden Diagnostik aktiv sind, beziehen sich mindestens auf die folgenden Komponenten:

- sonder- und schulpädagogische Kompetenzen in der Identifikation und Analyse von Problemlagen in Erziehungs- und Bildungsprozessen;
- sonder- und schulpädagogische Kompetenzen in der diversitätssensiblen, differenzierten und individualisierten Unterstützung von Schülerinnen und Schülern in heterogenen Lerngruppen;
- spezialisiertes sonderpädagogisches Fachwissen über Erscheinungsformen von Behinderungen, deren Diagnose und die Implementation evidenzbasierter Interventionen auf mehreren Ebenen;
- affektiv-motivationale Merkmale wie Überzeugungen und Einstellungen zu den Problemlagen der Schülerinnen und Schüler;
- administratives und verwaltungsbezogenes Wissen über rechtliche Vorgaben.

Im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung der verschiedenen Akteure und Akteurinnen sind folgende Maßnahmen erforderlich:

1. eine systematische Stärkung der Vermittlung und Förderung (sonder-)pädagogischer Kompetenzen in der hochschulischen **Ausbildung** aller Lehrkräfte an allgemeinen Schulen, auf allen Schulstufen und in allen Schulformen;
2. die regelmäßige **Fortbildung** der Lehrkräfte, die an den allgemeinen Schulen tätig sind, sowie der Lehrkräfte für sonderpädagogische Förderung im Kontext der AO-SF-Verfahren;
3. die regelmäßige Fortbildung auch der **Schulleitungen** der betroffenen Schulen;
4. eine klare **Verantwortungszuweisung** an bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den unteren und oberen **Schulaufsichten** hinsichtlich der AO-SF-Verfahren;
5. die regelmäßige **Fortbildung** der verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den **Schulaufsichten**.

In Zeiten zunehmender Belastungen von Lehrkräften sind darüber hinaus Möglichkeiten zum Erwerb von sog. Micro-

credentials von Lehrkräften zu prüfen. Microcredentials sind Zertifikate, die Lernergebnisse kurzfristiger Lernerfahrungen bescheinigen, z. B. eines kurzen Kurses oder einer Schulung. Diese könnten noch stärker in der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften additiv zu bestehenden Professionalisierungsstrukturen implementiert und auch in bestehende Ressourcen (z. B. wissenschaftliche Fachkonferenzen) integriert werden. Sie ersetzen keinesfalls eine grundständige universitäre Lehrkräftebildung. Die Professionalität der beteiligten Lehrkräfte ist mit Blick auf die hierfür erforderlichen Kompetenzen bereits in der Ausbildung und in der kontinuierlichen Fortbildung (weiter) zu entwickeln und nachhaltig zu sichern.

### Zu erwartende Effekte

Wir erwarten, dass durch eine stärkere Professionalisierung aller Lehrkräfte und Akteurinnen und Akteure alle Schülerinnen und Schüler bei Problemen in Erziehungs- und Bildungsprozessen frühzeitige Unterstützung erfahren können und das Kompetenzerleben aller Akteurinnen und Akteure gestärkt werden kann. Wir erwarten, dass es den Schulen besser gelingt, die Schülerinnen und Schüler bei Problemen in Erziehungs- und Bildungsprozessen zu unterstützen und dass daraus auch **eine Verringerung des Drucks im System** resultiert, neue AO-SF-Verfahren einleiten zu müssen. Der Ausbau und die Weiterentwicklung von Professionalisierungsstrukturen würden eine deutliche Spezialisierung von Lehrkräften in der sonderpädagogischen Feststellungspraxis mit sich bringen. Durch spezifische Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen würde das Fachwissen vertieft, die Einstellung gegenüber Schülerinnen und Schülern mit Unterstützungsbedarf verbessert und die Verwaltungs- und Kooperationsprozesse würden effizienter gestaltet. Zudem ließen sich durch die Integration von Microcredentials flexiblere und schneller anpassbare Qualifizierungsmöglichkeiten für Lehrkräfte schaffen, die in Zeiten zunehmender Belastung von Lehrkräften besser in den Berufsalltag eingebettet werden könnten.

## 7) Förderung einer Beteiligungs- und Aufklärungskultur

Eltern bzw. Erziehungsberechtigte sind in allen Bereichen der Entscheidungswege als Partnerinnen und Partner auf Augenhöhe in die Prozesse und bei den Entscheidungen einzubeziehen. Es ist sicherzustellen, dass sie auch bei möglichen Sprachbarrieren die Relevanz und Bedeutsamkeit des Verfahrens einschließlich möglicher Konse-

quenzen und ihrer Tragweite verstehen. Dabei ist insbesondere auch die Eltern- bzw. Erziehungsberechtigten-Perspektive bei der Entscheidung für die Antragstellung bzw. Eröffnung eines Verfahrens und die Schulwahl am Ende des Verfahrens (das Elternwahlrecht) zu stärken. Dazu muss in verpflichtenden Informationsgesprächen über mögliche Ausgänge der Feststellungsverfahren sowie deren positive wie negative Konsequenzen transparent aufgeklärt werden, und es sind ausreichend wohnortnahe Plätze im Gemeinsamen Lernen anzubieten, die in ihrer Qualität und Ausstattung den Anforderungen einer qualitativ hochwertigen Bildung entsprechen. Es sollten flächendeckende unabhängige Beratungsstellen bzw. Clearingstellen sowie Informationsinitiativen in mehreren Sprachen geschaffen und strukturell im Verfahrensablauf verankert werden, die beispielsweise von den oben angedachten Expertisestellen in Kooperation mit Universitäten mit sonderpädagogischen Schwerpunkten angeboten werden könnten. Es wird ausdrücklich empfohlen, diese begleitende Beratung und Einbeziehung der Eltern und Erziehungsberechtigten nicht den in den jeweiligen Schulen tätigen Akteurinnen und Akteure zu überlassen, um Rollenkonflikte und Mehrbelastungen in den Schulen zu vermeiden. Im diagnostischen Prozess sollten Perspektiven der Eltern und Erziehungsberechtigten sowie der Schülerinnen und Schüler auf die schulische Situation konsequent einbezogen werden. Die Qualität der Beziehungen zwischen Eltern bzw. Erziehungsberechtigten, Lehrkräften und Schulen spielt eine zentrale Rolle für eine aktive Beteiligungs- und Aufklärungskultur. Um die Basis dafür zu schaffen, sollten allgemeinbildende Schulen proaktiv die Verbundenheit der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten zur Schule stärken. Dies gelingt z. B. über eine Klärung und Stärkung der Rolle der Eltern im schulischen Lernen ihrer Kinder sowie eine regelmäßige Erfassung der Erwartungen der Eltern an die Schule. Es ist wichtig, alle Familien, unabhängig von ihrem kulturellen, akademischen oder sozialen Hintergrund, in Schulaktivitäten und Entscheidungsfindungsprozesse einzubeziehen und klare, zeitnahe und verständliche Kommunikationswege zu wählen. Zudem wird empfohlen, auch Schülerinnen und Schüler deutlich stärker in das Verfahren zur Feststellung eines möglichen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs einzubinden. Sie können in bestimmten Entwicklungs- und Lernbereichen zentrale Erkenntnisse über mögliche Ursachen für auftretende Problemlagen in der Schule liefern.

### Zu erwartende Effekte

Ein stärkerer Einbezug von Schülerinnen und Schülern sowie deren Eltern bzw. Erziehungsberechtigten würde zu mehr Transparenz und Verständnis des Prozesses aufseiten der Beteiligten führen. Durch multilinguale Informationsinitiativen und Clearingstellen würden sprachliche

Barrieren minimiert und eine inklusive Beteiligung gefördert. Die Einbeziehung der Perspektiven von Eltern und Schülerinnen und Schülern in den diagnostischen Prozess könnte zu bedarfsgerechteren Diagnoseergebnissen führen. Es wird erwartet, dass eine Stärkung der Elternzusammenarbeit als Ressource dazu führt, dass Problemlagen in den Erziehungs- und Bildungsprozessen frühzeitig und umfassender begegnet werden kann. Die proaktive Stärkung der Bindung von Eltern und Schülerinnen und Schülern an allgemeine Schulen und die klare Kommunikation zwischen Schule und Familie könnten die Beziehung und Zusammenarbeit verbessern. Dies würde die Elternpartizipation und das Engagement in Schulaktivitäten und Entscheidungsprozessen insgesamt erhöhen.

## 6. Fazit

---

Zum Abschluss dieses Gutachtens ist es den Verfasserinnen und Verfassern wichtig, darauf hinzuweisen, dass die hier genannten Empfehlungen nicht im Detail beschrieben werden konnten, sondern als Impulse zu verstehen sind, zu deren Ausgestaltung sich bereits Vorschläge in den Langgutachten der einzelnen Teilprojekte finden lassen und die im empfohlenen Arbeitsbündnis weiter ausgearbeitet werden müssten. Diese Empfehlungen bilden somit eine hervorragende Grundlage zur Erstellung eines innovativen und stark handlungsorientierten Arbeitsplanes für dieses multiperspektivische Bündnis. Die Einrichtung einer solchen Innovationseinheit könnte ein bildungspolitisch sinnvoller Schritt sein.

Die Gutachterinnen und Gutachter sind sich einig: Ohne eine solche Konkretisierung innerhalb einer vorübergehenden Umsetzungsinstanz sind die Empfehlungen kaum realisierbar. Darüber hinaus bleibt abschließend zu betonen, dass die dargelegten vielfältigen Analysen einen sehr grundlegenden Handlungsbedarf deutlich gemacht haben, der auch für das MSB die große Chance eröffnet,

## 8) Einrichtung eines Arbeitsbündnisses zur Umsetzung der Empfehlungen

Abschließend empfehlen wir dem Land zur Umsetzung der hier formulierten Empfehlungen die Einrichtung eines innovativen Arbeitsbündnisses zur Reform (sonder-)pädagogischer Unterstützung im Bildungssystem. Verortet werden könnte dieses Bündnis im MSB. Das Arbeitsbündnis setzt sich multiperspektivisch aus ca. 20–40 Personen aus Bildungspolitik, Bildungsadministration, Schulen, Hochschulen, Elternvertretungen, Schüler- und Schülerinnenvertretungen, Verbänden und aus weiteren relevanten Partnern zusammen. Mit der Entscheidung zur Einrichtung eines solchen Arbeitsbündnisses würde ein deutliches Zeichen gesetzt, die evidenten Probleme im Bereich der (sonder-)pädagogischen Unterstützung im Bildungssystem innovativ, nachhaltig und inklusionsbezogen anzugehen.

das AO-SF-Verfahren grundlegend zu reformieren und bestehende Paradoxien zu bearbeiten. Die Ergebnisse dieses Gutachtens geben Grund zu der Annahme, dass sich die vorgeschlagene Verfahrensreform auch positiv auf das immense Belastungserleben der Lehrkräfte auswirken könnte.

Würde man noch etwas mutiger nach vorn denken wollen, könnte man die Frage formulieren: Könnte eine umfassende Reform der (sonder-)pädagogischen Gutachtenpraxis in unserem Bildungssystem eventuell sogar dazu führen, den Beruf der Lehrkraft wieder attraktiver zu machen?

## 7. Literatur

---

**Biewer, G. (2017).** Grundlagen der Heilpädagogik und inklusiven Pädagogik (3. Auflage). Utb.

**Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2005/2022).** Verordnung über die sonderpädagogische Förderung, den Hausunterricht und die Klinikschule (Ausbildungsordnung sonderpädagogische Förderung – AO-SF) (13–41 Nr. 2.1), geändert am 23. März 2022. GV. NRW., 2022, S. 405.  
<https://bass.schul-welt.de/6225.htm>

**Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020).** Masterplan Grundschule. Qualität stärken – Lehrkräfte unterstützen. Düsseldorf: Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen.

**Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2022).** Handlungskonzept Unterrichtsversorgung. Düsseldorf: Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen.

**Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2022).** Stat. Übersicht Nr. 418 – Statistische Daten und Kennziffern zur Inklusion 2021/22.

**United Nations – Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023).** Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany (Adopted by the Committee at its twenty-ninth session (14 August to 8 September 2023)). UN Treaty Body Database.  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDEU%2FCO%2F2-3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDEU%2FCO%2F2-3&Lang=en)

**Verband der Sonderpädagogik (2023).** Berichte aus den Ländern. Zeitschrift für Heilpädagogik 10/2023, S. 455–495.

## 8. Anhang

---

### Anhang 1:

Langgutachten zur Systemischen Gesamtbetrachtung

### Anhang 2:

Langgutachten zur Ökonomischen Analyse und Bewertung der Antragstellung

2.1 Ökonomische Analyse

2.2 Bewertung der Antragstellungen

### Anhang 3:

Langgutachten zu den einzelnen Förderschwerpunkten zur Qualitativen Analyse der Praxis sowie zu Standards und Kriterien für die Verfahren

3.1 Emotionale und soziale Entwicklung

3.2 Geistige Entwicklung

3.3 Lernen

3.4 Sprache



## Impressum

Herausgeber:  
Ministerium für Schule und Bildung  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Völklinger Straße 49  
40221 Düsseldorf

Telefon 0211 5867 - 40  
poststelle@msb.nrw.de  
**www.schulministerium.nrw**

Stand: 04/2024

Gestaltung: SeitenPlan GmbH

Fotonachweis:  
Dmytro Zinkevych (Titel), SeventyFour  
(S. 9), BalanceFormCreative (S.12),  
dotshock (S. 17), alle Shutterstock.com,  
Gregor Berger (S. 24)

**Herausgeber:**

Ministerium für Schule und Bildung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Völklinger Straße 49, 40221 Düsseldorf  
Telefon 0211 5867 - 40

[poststelle@msb.nrw.de](mailto:poststelle@msb.nrw.de)

[www.schulministerium.nrw](http://www.schulministerium.nrw)

