LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
16. Wahlperiode

Drucksache **16/172**

04.07.2012

Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

zum Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen
„Zusammen lernen – zusammenwachsen. Eckpunkte für den Weg zur inklusiven Schule in NRW“, Drucksache 16/118

Qualitative Umsetzung der UN-Konvention sicherstellen, den Weg zur Inklusion mit bestmöglicher Förderqualität und vielfältigen Förderstrukturen gewährleisten

I. Ausgangslage:

Menschen mit Behinderungen gehören in die Mitte der Gesellschaft. Das Recht auf eine umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist für eine gleichberechtigte Partizipation aller Menschen unerlässlich. Dies gilt auch für den Bildungsbereich. Der Landtag bekennt sich zur Notwendigkeit einer Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im nordrhein-westfälischen Schulwesen und dem Ziel der Entwicklung eines inklusiven Bildungssystems. In den kommenden Jahren gilt es, für die steigende Anzahl der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die an allgemeinen Schulen gefördert werden, qualitativ hochwertige Förderungsbedingungen zu entwickeln und in den allgemeinen Schulen zu verankern. Bei diesem langfristigen Entwicklungsprozess ist eine umfassende fachliche und finanzielle Unterstützung der Schulen unerlässlich.

Das Wohl des Kindes muss auch bei der schulischen Bildung und der Umsetzung der UN-Konvention im Mittelpunkt stehen. Kinder und Jugendliche unterscheiden sich in ihren Charakteren, Neigungen und Talenten. Ein vielfältiges Schulsystem und ein qualitativ hochwertiger Unterricht müssen dieser Individualität gerecht werden. Daher müssen sich alle Entwicklungsschritte an den jeweiligen Bedürfnissen orientieren. Um die bestmögliche Förderung aller Schülerinnen und Schüler sicherzustellen, muss der Prozess der Entwicklung zu einem inklusiven Schulsystem schrittweise mit großer Sensibilität und mit dem Ziel der Sicherung höchster schulischer Förderstandards umgesetzt werden. Gleichzeitig müssen im Rahmen einer umfassenden Elternberatung Wünsche und Hoffnungen, aber auch Ängste und Vorbehalte auf- und angenommen und konstruktiv in einen Weiterentwicklungsprozess eingebun-

Datum des Originals: 04.07.2012/Ausgegeben: 04.07.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

den werden. Alle Schülerinnen und Schüler, die Eltern der Kinder mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf, Lehrerinnen und Lehrer an allgemeinen Schulen und Förderschulen, die Schulträger, Vertreter der Zivilgesellschaft, aber auch die politischen Entscheidungsträger sowie die Verwaltungen haben ein Anrecht darauf, dass dieser gesellschaftliche Auftrag nicht durch politischen Aktionismus bestimmt, sondern in einem diskursiven Miteinander bestmöglich gestaltet wird.

Es ist auch zukünftig unverzichtbar, individuellen Förderungsansprüchen der Kinder sowie Elternwünschen umfassend entsprechen zu können. Es darf daher keine staatliche Vorfestlegung auf einen spezifischen sonderpädagogischen Förderort geben, um zu verhindern, dass Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf nur noch in bestimmten, vom Staat festgelegten Fällen eine Förderschule besuchen können. Für immer mehr Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf könnte die Unterrichtung und Förderung an einer allgemeinen Schule den sinnvollsten Weg bedeuten. Für andere Schülerinnen und Schüler wiederum dürfte jedoch die Förderschule mit ihrer spezifischen Ausstattung und dem ausgebildeten Fachpersonal den bestmöglichen individuellen Förderort darstellen. Viele Eltern wünschen für ihre Kinder den Besuch einer solchen Schulform. Zu einem vielfältigen sonderpädagogischen Förderangebot müssen daher auch weiterhin spezialisierte Förderschulen in zumutbarer Entfernung zählen, die sowohl in ihrer Personal- als auch in der Sachmittelausstattung höchsten Qualitätsansprüchen genügen. Um die bestehenden Förderschulen zu einem integralen Bestandteil des Inklusionsprozesses zu machen, sollen sie durch innovative, pädagogische Konzepte auch für Kinder ohne sonderpädagogischen Förderbedarf geöffnet und attraktiv werden. Die von der rot-grünen Landesregierung formulierte Voraussetzung, wonach eine solche Öffnung nur nach einer Umwandlung in eine allgemeine Schule erfolgen kann, ist nicht hinnehmbar.

Bereits in der Zeit der Koalition aus FDP und CDU hat sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die allgemeine Schulen besuchen, erhöht. Hierfür wurden Lehrerstellen in die jeweiligen Förderorte verlagert. Mit der Einführung der Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung ist ein wichtiger Weiterentwicklungsschritt der nordrhein-westfälischen Schullandschaft angestoßen worden. Gleichzeitig haben diese Veränderungsprozesse verdeutlicht, dass die Umsetzung der UN-Konvention nur einen schrittweisen Prozess darstellen kann, wenn den individuellen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler entsprochen und die Qualität der sonderpädagogischen Förderung gesichert werden soll. Auch ist es hierbei unerlässlich, auf die Aspekte des Ressourcenbedarfs sowie auf die Sicherung qualitativ hochwertiger Erziehungs- und Lernprozesse ein zentrales Augenmerk zu richten.

Von einigen ursprünglichen Ankündigungen und bereits zum damaligen Zeitpunkt nicht realisierbaren Versprechungen sind SPD und Grüne inzwischen teilweise abgerückt. Am 1. Dezember 2010 hat der nordrhein-westfälische Landtag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD und Grünen den Antrag „UN-Konvention zur Inklusion in der Schule umsetzen“ beschlossen. Das nordrhein-westfälische Schulsystem ist jedoch von einer strukturierten Planung zur Umsetzung der UN-Konvention weit entfernt. Zwar sind von der rot-grünen Landesregierung unter anderem durch die Bereitstellung weiterer personeller Mittel oder dem Beginn der Qualifikation von Moderatorinnen und Moderatoren der Kompetenzteams erste Schritte umgesetzt worden. Die zentralen Anforderungen für eine qualitative, schrittweise Entwicklung eines inklusiven Schulsystems sind jedoch nicht erfüllt. Weder wurden die absehbaren finanziellen und personellen Rahmenbedingungen für die Öffentlichkeit umfassend, nachvollziehbar und transparent präzisiert, noch eine dem tatsächlichen Bedarf entsprechende flächendeckende Fortbildungsinitiative begonnen. Den Kommunen ist die rot-grüne Landesregierung einen verlässlichen Ressourcen- und Zeitrahmen schuldig geblieben. Das entscheidende handlungsleitende Instrument, einen mit dem Landtagsbeschluss einge-

forderten Inklusionsplan, hat die Landesregierung nicht vorgelegt. Über diesen Mangel eines umfassenden und transparenten Gesamtkonzepts zur schulischen Inklusion kann auch der „Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ mit seinen äußerst knappen und unpräzisen Ausführungen nicht hinwegtäuschen. Ein wirklich aussagekräftiger und verbindlicher Plan zur schulischen Inklusion fehlt bis heute. Damit setzt sich die Landesregierung nicht nur über den Beschluss des nordrhein-westfälischen Landtags hinweg; für die Eltern, die Lehrerinnen und Lehrer, die Schulleitungen und die Schulträger sind die von der Landesregierung geplanten Rahmenbedingungen für eine Umsetzung der UN-Konvention völlig ungeklärt.

Die Landesregierung hat nunmehr angekündigt, einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf einen Unterricht für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf – beginnend mit den Klassen 1 und 5 – sowie das Recht auf Verbleib in einer allgemeinen Schule auch bei Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs im Laufe des Schulbesuchs ab dem Schuljahr 2013/ 2014 einführen zu wollen. Hierzu soll zeitnah ein Gesetzentwurf vorgelegt werden, in dem SPD und Grüne mit einem grundsätzlichen Rechtsanspruch offensichtlich von früheren, weitgehenderen Forderungen Abstand genommen haben.

Eine Vielzahl qualitativer, finanzieller, rechtlicher und organisatorischer Fragen zur Gestaltung inklusiver Lern- und Erziehungsprozesse in allgemeinen Schulen sind gegenwärtig unbeantwortet. Weder der Aktionsplan der Landesregierung noch ein angekündigter Gesetzentwurf mit einem begrenzten Konzept zur Festlegung und Deckung des Ressourcenbedarfs können hierbei einen umfassenden Inklusionsplan ersetzen. Die Landesregierung muss zeitnah dem Arbeitsauftrag des nordrhein-westfälischen Landtags nachkommen und einen präzisen Inklusionsplan vorlegen, der den Schulen, Eltern und Schulträgern langfristige Planungssicherheit ermöglicht. Er muss verdeutlichen, mit welchen personellen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen in den kommenden Jahren zu rechnen sein wird. Die Planungen werden insbesondere von der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowie derjenigen Kinder und Jugendlichen, die allgemeine Schulen besuchen, beeinflusst. Die Vorlage des Inklusionsplans enthebt die Landesregierung somit nicht der Verantwortung, den laufenden Umsetzungsprozess fachlich sowie wissenschaftlich kontinuierlich zu begleiten und gegebenenfalls notwendige Anpassungen vorzunehmen.

Ein schulischer Inklusionsplan muss unter anderem auf folgende drängende Fragen Antworten geben:

- Die Ressourcen der sonderpädagogischen Förderung im gesamten nordrhein-westfälischen Schulsystem müssen transparent erfasst und dargelegt werden. Die Landesregierung muss einen Ressourcenplan aufstellen, der eine mehrjährige Planung ermöglicht.

- Die benötigten zusätzlichen Ressourcen des Mehrbedarfs sollen nach rot-grünem Willen aus den demographischen Effekten der kommenden Jahre gedeckt werden. Aufgrund des hohen Verschuldungstands des Landes sind die finanziellen Spielräume begrenzt. Ebenfalls sind weitere schulische Gestaltungsvorhaben zu berücksichtigen, die ressourcenintensiv sein werden. Die Landesregierung muss daher ihre Planungen im Rahmen der prognostizierten Demographiegewinne öffentlich darlegen und erläutern, welche Schwerpunktsetzungen sie bezüglich des Ressourcenbedarfs für die Inklusion sowie weiterer schulischer Gestaltungsvorhaben vornehmen will.

- Für die Planungssicherheit der Schulen ist es unerlässlich, Festlegungen zur personellen Ausstattung an den Schulen sowie in den einzelnen Lerngruppen zu treffen. Hierzu muss die Landesregierung darlegen, ob beziehungsweise welche spezifischen Vorgaben es bei Klassengrößen von Inklusionsklassen sowie der Anzahl der Kinder mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf in einer Inklusionsklasse geben soll. Die Verschiebung einer Festlegung von Obergrenzen im Aktionsplan der Landesregierung ist nicht akzeptabel. Zudem muss die Landesregierung Vorgaben treffen, anhand welcher Kriterien in Inklusionsklassen Doppelbesetzungen zu erfolgen haben.

- Rot-Grün möchte an allgemeinen Schulen die Ermittlung des Lehrerstellen-Grundbedarfs anhand der Schüler-Lehrer-Relation der allgemeinen Schule berücksichtigen. Darüber hinaus sollen sonderpädagogische Ressourcen mithilfe eines Stellenbudgets bereitgestellt werden. Die Landesregierung muss erläutern, wie genau diese Stellenbudgets ausgestaltet sein und zum Beispiel durch demographische und soziale Faktoren beeinflusst werden sollen.

- Laut rot-grünen Planungen sollen die Schulträger im Einvernehmen mit den Schulaufsichtsbehörden allgemeine Schulen aller Schulformen als Schwerpunktschulen bestimmen. Es muss transparent dargestellt werden, nach welchen Kriterien eine solche Auswahl zu erfolgen hat. Rückmeldungen zeigen, dass in vielen Schulen große Verunsicherung herrscht. Ein derartig wichtiger Prozess kann jedoch nur unter Einbeziehung aller Beteiligten umgesetzt und zu einem Erfolg werden. Generell ist es unverzichtbar, dass in diesem Umsetzungsprozess der Sicherung schulformspezifischer Leistungs- und Qualitätsansprüche umfänglich Rechnung getragen wird.

- Die Schwerpunktschulen sollen nach rot-grünem Willen neben den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache sowie Emotionaler und sozialer Entwicklung in der Regel auch weitere Förderschwerpunkte umfassen. Hierzu bedarf es umfassender Konzepte, wie die förderschwerpunktspezifische Betreuung, Erziehung und Förderung gewährleistet wird.

- Wenn die rot-grüne Landesregierung das AO-SF-Verfahren überarbeiten und gegebenenfalls durch eine schulinterne Diagnostik ersetzen will, muss sie darlegen, wie eine entsprechende Fachlichkeit im Rahmen einer solchen schulinternen Diagnostik geschützt wird. Sie muss präzise aufzeigen, wie eine Ressourcenzuteilung, die an das jeweilige Kind gebunden ist, organisiert werden soll und wie gleichzeitig der individuelle Förderbedarf fachspezifisch gesichert werden kann.

- In der Öffentlichkeit oftmals formulierte Ängste und Vorbehalte beziehen sich in besonderem Maße auf Kinder mit einem herausfordernden Verhalten. In Kooperation mit der Jugendhilfe soll ein spezielles Konzept erarbeitet werden, das die Möglichkeit einer temporären Herausnahme aus dem regulären Unterricht beinhaltet. Hierfür können die Schulträger demnach zur Unterstützung „Kompetenzzentren neuer Art“ schaffen. Die Landesregierung muss darlegen, wie die „Kompetenzzentren neuer Art“ beziehungsweise „Unterstützungszentren“ in ihrer Aufgabenwahrnehmung sowie Ressourcenausstattung ausgestaltet sein sollen.

- Experten gehen von einem deutlich ansteigenden sonderpädagogischen Fachkräftebedarf aus, der aber in den kommenden Jahren nicht gedeckt werden kann. Um die fachspezifische sonderpädagogische Förderung sicherzustellen, muss die Landesregierung in einem Inklusionsplan darlegen, welche Maßnahmen sie ergreifen will, um keine qualitativen Einbußen in der Förderung herbeizuführen. Sonderpädagogische Qualifikationserweiterungen oder etwa das Nachholen entsprechender Studienleis-

tungen durch Pädagogen anderer Lehrämter dürften den vermehrten Bedarf an sonderpädagogischem Fachpersonal kaum sichern können. Ebenfalls ist die Regierung angehalten, zu erläutern, welche zukünftigen Veränderungen in der Lehrerausbildung – insbesondere in der Diagnostik sowie der inklusiven Didaktik – geplant sind.

- Das Zusammenwirken und die jeweiligen Zuständigkeiten der sonderpädagogischen Fachkräfte sowie der Pädagogen der allgemeinen Schulen muss im Sinne der Teamorientierung und gemeinsamer Kollegien konzeptionell unterstützt werden. Eine lapidare Feststellung, wonach sich alle Pädagogen für jedes Kind verantwortlich fühlen müssten, ist unzureichend. In diesem Zusammenhang sind auch Fragen der Besoldung innerhalb der Kollegien nicht zu vernachlässigen. Neben Ausführungen zu räumlichen Standards muss die Landesregierung darlegen, welche multiprofessionelle Unterstützung den Schulen gewährt beziehungsweise für diese verbindlich werden soll. Zu einer solchen Unterstützung zählen z.B. Sozialarbeiter oder auch Schulpsychologen. Es bedarf einer strukturierten Entwicklung verzahnter Unterstützungssysteme. Eine zuständigkeitsübergreifende Planung ist hierbei unverzichtbar.

- Grundsätzlich gilt es, das Konnexitätsprinzip im Rahmen der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen umfänglich zu wahren. Eine Konnexitätsfeststellungsprüfung soll nach rot-grünem Willen erst im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erfolgen. Die Schulträger verlangen jedoch zu Recht belastbare Einschätzungen beziehungsweise Festlegungen der Landesregierung zur Übernahme möglicherweise konnexitätsrelevanter Kosten. Insbesondere werden erweiterte Raumbedarfe, Kosten der barrierefreien Raumgestaltung, förderschwerpunktspezifische Lehrmaterialien oder etwaige zusätzliche Personalkosten benannt. Hierbei müssen auch steigende Fallzahlen bei Integrationshelfern sowie die weiteren Entwicklungen bezüglich der Eingliederungshilfe berücksichtigt werden. Darüber hinaus stellt insbesondere die finanzielle Belastung durch die Schülerfahrkosten für viele Schulträger oftmals eine kaum zu leistende Herausforderung dar.

- Den Schulen müssen umfassende pädagogische Konzepte zur Umsetzung inklusiven, differenzierenden Unterrichts zur Verfügung gestellt werden. Hierzu zählt auch, dass Kinder und Jugendliche ohne sonderpädagogischen Förderbedarf keine Nachteile in ihrer individuellen Förderung erfahren dürfen. Dies gilt ebenso für Schülerinnen und Schüler, die zukünftig nach Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs an allgemeinen Schulen verbleiben werden. Die Sicherung und Stärkung der Unterrichts- und Förderqualität für alle Schülerinnen und Schüler muss ausnahmslos gewährleistet sein. Ebenfalls sind verbindliche, qualitätssichernde Standards für alle Schulen zu verankern und deren Einhaltung zu überprüfen; dies ist unerlässlich, wenn Schulträgern weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten bei einem Gesamtumbau hin zu einer inklusiven Schullandschaft eröffnet werden sollen.

- Die bisherigen Anstrengungen für eine inklusionsspezifische Lehrerfortbildung sind bislang ebenso unzureichend wie die Fortbildungsmaßnahmen für die individuelle Förderung an allgemeinen Schulen. Die Landesregierung ist aufgefordert, in einem Inklusionsplan die Inhalte, Kosten, Organisation sowie die Adressaten umfassender Lehrerfortbildungen festzulegen. Punktuelle Lehrerfortbildungen werden dem benötigten Fortbildungsbedarf nicht gerecht.

- Infolge eines ansteigenden Anteils an Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die zukünftig an allgemeinen Schulen unterrichtet und erzogen werden, sowie aufgrund demographischer Entwicklungen werden Förderschulen vermehrt die Mindestschülerzahl unterschreiten. Die Landesregierung muss Konzep-

te unterbreiten, wie auch zukünftig für Eltern, die ein solches Angebot wünschen, flächendeckend – jeweils für einzelne Förderschwerpunkte oder förderschwerpunktübergreifend – spezialisierte Förderschulen vorgehalten werden. Hierbei gilt es, Kooperationsmodelle sowie veränderte Schulträgerschaften zu entwickeln. Die im Aktionsplan der Landesregierung dargestellte Möglichkeit, wonach zukünftig Kreise und kreisfreie Städte die Option erhalten sollen, alle Förderschulen der Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache unabhängig von ihrer Schülerzahl zu schließen, ist unverantwortlich. Bei demographiebedingt auslaufenden Förderschulen müssen Übergänge an allgemeine Schulen, etwa in der Form von Kooperationsklassen, adäquat ausgestaltet und die jeweiligen Träger eingebunden werden. Es ist unerlässlich, den Prozess der Öffnung von Förderschulen für Kinder und Jugendliche ohne sonderpädagogischen Förderbedarf attraktiv zu gestalten. Hierbei sind sowohl innovative pädagogische Konzepte zu entwickeln als auch Fragen der Ressourcenzuteilung darzulegen. Der von der Landesregierung geplante diesbezügliche Zwang einer Umwandlung in eine allgemeine Schule steht dem Inklusionsgedanken entgegen.

- Begleitend zu dem weiteren Prozess empfiehlt es sich, um ein besseres Verständnis zu befördern und Vorteile einer inklusiven Gesellschaft unmittelbar erfahrbar zu machen, Begegnungsmöglichkeiten zu fördern. Hierzu können zum Beispiel sportliche oder künstlerisch-kulturelle schulische, aber auch außerschulische Angebote einen wichtigen Beitrag leisten. Die Landesregierung sollte weitere adäquate Konzepte entwickeln und Best-Practice-Beispiele zur Verfügung stellen. Um Wünsche, aber auch Sorgen von Eltern umfassend aufnehmen zu können, ist die Entwicklung eines unabhängigen, flächendeckenden Beratungsangebots notwendig.

Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen muss auch zukünftig eine qualitativ hochwertige Förderlandschaft sicherstellen. Im Zentrum aller Entscheidungen muss das individuelle Wohl des Kindes stehen. Es ist unverzichtbar, die hochwertige Qualität sonderpädagogischer Förderung an den unterschiedlichen Förderorten zu sichern. Weder für Kinder mit noch ohne sonderpädagogischen Förderbedarf darf die Entwicklung zu einem inklusiven Schulsystem Einbußen der Förderqualität zu Folge haben. Die Landesregierung muss endlich in einem schulischen Inklusionsplan umfangreiche und transparente Planungen vorlegen.

II. Beschlussfassung:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. zeitnah einen transparenten und umfassenden schulischen Inklusionsplan vorzulegen, der einen fundierten Rahmen für eine erfolgreiche und qualitätsorientierte Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung ermöglicht,

2. die Qualitätssicherung der individuellen Förderung aller Schülerinnen und Schüler durch eine multiprofessionelle Unterstützung und umfassende Lehrerfortbildung sowie durch die hinreichende Bereitstellung von fachlich gut ausgebildetem sonderpädagogischen Lehrpersonal zu gewährleisten,

3. als Bestandteil einer vielfältigen sonderpädagogischen Förderlandschaft auch zukünftig ein hochwertiges und flächendeckendes Angebot an Förderschulen zu garantieren,

4. bei der Umsetzung der Inklusion strikt die Grundsätze des Konnexitätsprinzips zu beachten.

Christian Lindner
Christof Rasche
Yvonne Gebauer
Ingola Schmitz
Dr Joachim Stamp

und Fraktion