Schulleitungsvereinigung der Gesamtschulen
in Nordrhein-Westfalen
c/o Rainer Dahlhaus
Gesamtschule Langerfeld
Heinrich-Böll-Str. 240
42277 Wuppertal

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/739

Alle Abg

15.05.2013

Präsidentin
des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

per Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme
zum Entwurf eines ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) - Drucksache 16/2432
in der Fassung vom 21.03.2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

die **SLV GE NRW** begrüßt und unterstützt das im Gesetzentwurf angelegte, in § 2(5) (neu) formulierte Grundprinzip, wonach Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen werden (inklusive Bildung). Die Gesamtschulen des Landes können, wollen und werden, wenn sie dazu personell und sächlich ausreichend ausgestattet werden, auf der Grundlage ihres pädagogischen Programms auch *„Schülerinnen und Schüler, die auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, (…) nach ihrem individuellen Bedarf besonders (…) (fördern - RD), um ihnen ein möglichst hohes Maß an schulischer und beruflicher Eingliederung, gesellschaftlicher Teilhabe und selbstständiger Lebensgestaltung zu ermöglichen“.*

Wenn im Folgenden also Bedenken gegenüber manchen Regelungen des Gesetzentwurfes formuliert werden, dann dienen die daraus resultierenden Vorschläge erklärtermaßen dem Ziel, auch für die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf optimale individuelle Förderung zu ermöglichen - und zwar so, dass die Rechte Dritte nicht beeinträchtigt werden und dass das handelnde Personal nicht systematisch überfordert wird.

Aus Sicht der **SLV GE NRW** durchzieht den Gesetzentwurf ein fundamentaler logischer Bruch hinsichtlich des Stellenwertes, den die förmliche Feststellung sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs künftig haben soll. Dieser Bruch hat gravierende Auswirkungen auf zentrale Regelungen des Gesetzesentwurfs. Betroffen sind wesentliche Fragen der schulorganisatorischen Umsetzung des Projekts „Inklusion“, aber auch Fragen der Chancengleichheit in der Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Schulstruktur.

Um diese Kritik zu erläutern, wird im Folgenden auf vier Themenbereiche besonders eingegangen:

1. grundlegende Fragen
   der Feststellung des individuellen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs
2. Sicherstellung der erforderlichen personellen und sächlichen Ressourcen
3. Lerngruppengrößen
4. Inklusion als Aufgabe aller Schulformen.

zu 1.
Grundlegende Fragen
der Feststellung des individuellen sonderpädagogischer Unterstützungsbedarfs

Der Gesetzentwurf sieht in § 19(5-7) vor, dass über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in der Regel nur noch auf Antrag der Eltern entschieden wird. Ausnahmen von dieser Regel werden in den Absätzen 6 und 7 des Entwurfs behandelt.

Hierbei handelt es sich um äußerst restriktive Regelungen; erkennbar wird, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, für die Förderbedarfe LE und ES die Zahl der Verfahren drastisch zu reduzieren.

Andererseits knüpft derselbe Gesetzentwurf in § 46(4) die Möglichkeit, bei der Einrichtung Gemeinsamen Lernens nach § 20(2) Klassengrößen innerhalb eines Jahrgangs zu reduzieren, an eben diesen festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf.

In der Begründung zu §19(7) wird u.a. darauf verwiesen, dass Eltern bei der Einleitung eines Verfahrens zur Feststellung sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs oftmals fürchteten, dass mit dieser Feststellung eine Stigmatisierung ihres Kindes verbunden sei (s. Drucksache 16/2432, S. 49).

Die **SLV GE NRW** hält diese Annahme des Gesetzesentwurfes für falsch und die sich daraus im Gesetzentwurf ergebenden Konsequenzen für schädlich im Sinne eines gelingenden Inklusionsprozesses.

Stattdessen ist die **SLV GE NRW** der Auffassung, dass die förmliche Feststellung des individuellen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs in einem geregelten Verfahren bis auf weiteres ein notwendiges Steuerungsinstrument zur Lenkung der für die Förderung dieser Kinder unverzichtbaren Ressourcen bleiben muss und dass ohne ein solches Verfahren belastbare Regelungen zur Verkleinerung von Lerngruppen mit gemeinsamen Lernen nicht gefunden werden können.

Die Entscheidung über die Einleitung eines solchen Verfahrens gehört in das Ermessen der Schule ebenso wie in das Ermessen der Eltern, restriktive Beschränkungen der Handlungsspielräume der Schulen schaden den Kindern, denen sie helfen sollen.

Die Sorge, dass die Eltern weiterhin die Einleitung eines Verfahrens zur Feststellung sonderpädagogischer Unterstützungsbedarfs als diskriminierend betrachten könnten, wird obsolet, wenn die Aussage des Gesetzentwurfes (§ 20(2)) für alle Handelnden klar ist, dass der Förderort auch nach Abschluss eines förmlichen Verfahrens in aller Regel die (beantragende) allgemeine Schule sein wird.

Zur Begründung:
Nach den Erfahrungen vieler Schulen wollen oder können betroffene Eltern den Förderbedarf ihrer Kinder insbesondere hinsichtlich der Förderschwerpunkte LE und ES oft nicht sehen. Es ist bekannt, dass in der Vergangenheit nur wenige Prozent der Feststellungsverfahren von den Eltern eingeleitet wurden. Sind künftig allein die Eltern antragsberechtigt, ist zu befürchten, dass bei einer erheblichen Zahl von Schülerinnen und Schülern der Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung (vor allem in den Bereichen Lernen und emotionale und soziale Entwicklung) nicht mehr förmlich festgestellt wird. Faktisch ist der Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung aber natürlich dennoch vorhanden. Problematisch ist dies, weil die erforderlichen zusätzlichen Ressourcen nicht mehr zur Verfügung stehen oder allenfalls noch nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden können, wenn diese nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schülerinnen und Schüler bezüglich der Lehrerstellenzuweisung und der Lerngruppengröße statistisch nicht mehr erfasst werden.

Aus diesen Gründen darf die Möglichkeit, dass Schulen hier aus ihrer fachlich-pädagogischen Kompetenz heraus tätig werden können, nicht beschnitten werden.

Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich der geplanten Regelung des § 19(7): Hier sollte darauf verzichtet werden, das Initiativrecht der Schule als Ausnahmeregelung zu definieren. Zudem ist die Hürde, die Selbst- und Fremdgefährdung voraussetzt, damit Bedarf an Unterstützung im Schwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung vermutet werden darf, zu hoch. Kinder mit Förderbedarf in diesem Bereich bringen u.U. den Unterricht in einer ganzen Lerngruppe zum Erliegen, ohne dass es zu Selbst- oder Fremdgefährdung im juristischen Sinne kommt. Auch hier muss die Schule antragsberechtigt bleiben, nicht zuletzt, um so die Rechte anderer zu schützen.

Der Gesetzentwurf sieht in § 19(7) vor, dass ein Antrag auf Unterstützung im Förderschwerpunkt Lernen in der Regel erst nach dreijährigem Besuch der Schuleingangsphase gestellt werden darf. Dies widerspricht aus Sicht der **SLV GE NRW** dem anerkannten Prinzip, dass Förderung umso wirksamer greift, je früher auf einen erkannten individuellen Bedarf adäquat mit den erforderlichen Ressourcen reagiert werden kann. Wir schlagen daher vor, diese Einschränkung gänzlich fallen zu lassen.

zu 2.
Sicherstellung der erforderlichen personellen und sächlichen Ressourcen
Inklusive Bildung im Sinne des § 2 des Gesetzentwurfs ist ressourcenintensiv. Dies betrifft sowohl die sächliche wie die personelle Ausstattung der Schulen.

Sächliche Ausstattung
Neben der Notwendigkeit, Barrierefreiheit herzustellen, ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf an Differenzierungsräumen, an Räumen für Time-Out-Situationen, an Räumen für therapeutische Betreuung etc. Hinzu kommt zusätzlicher Bedarf an nicht lehrendem Personal, das bisher in der Regel von den Schulträgern finanziert wird. Zudem ist die Beschaffung zusätzlicher Fördermaterialien zwingend notwendig. Dieser Bedarf ist in der Tat ein zusätzlicher, weil er nunmehr in erheblichem Umfang dezentral anfällt, so dass sich für das Gesetzgebungsverfahren Konnexitätsfragen stellen, die sicherlich von den kommunalen Spitzenverbänden detailliert vorgebracht werden.

Aus Sicht der **SLV GE NRW** ist es erforderlich, im Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der sächlichen Ausstattung der Schulen Standards zu definieren, die definitiv einzuhalten sind, damit trotz der

sehr unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen für die betroffenen Schülerinnen und Schüler das Prinzip der Chancengleichheit im Lande nicht verletzt wird.

Personelle Ausstattung
Der Gesetzentwurf formuliert in § 20(2):
„In der allgemeinen Schule wird der Unterricht als Gemeinsames Lernen für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Klassenverband oder in der Lerngruppe erteilt. Er erstreckt sich auf alle Unterrichtsvorgaben nach § 19 Absätze 3 und 4. Hierbei sind Formen innerer und äußerer Differenzierung möglich. Dies gilt auch für die Schülerinnen und Schüler, die zieldifferent unterrichtet werden."

Die Erfahrungen der Schulen mit Integrativen Lerngruppen zeigen, dass gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf qualitativ hochwertig und für alle Schülerinnen und Schüler ertragreich nur durchgeführt werden kann, wenn der Großteil des Unterrichts mit zwei Lehrkräften doppelt besetzt ist, darunter in der Regel mit einer Lehrkraft mit sonderpädagogischer Qualifikation. Abweichend von der bisherigen Praxis sollten dabei auch alle Lehrkräfte mit sonderpädagogischer Qualifikation Mitglieder des Kollegiums der allgemeinen Schule sein.

Über die personelle Ausstattung der Schulen, die inklusive Bildung betreiben, findet sich im Gesetzentwurf keinerlei Konkretisierung. Schon im Interesse der Akzeptanzerhöhung sollte der Gesetzentwurf aus Sicht der **SLV GE NRW** hier explizite Vorgaben für die Ausgestaltung der jeweiligen VO zu § 93 SchulG aufnehmen. Dabei sollte die derzeitige personelle Ausstattung der Integrativen Lerngruppen mit Lehrerinnen und Lehrern (einschließlich des 0,1-Stellenzuschlags aus dem Kapitel der jeweiligen Schulform), mit Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen und mit Integrationskräften ein Maßstab sein.

Die Erfahrungen der Schulen mit mehreren Integrativen Lerngruppen zeigen zudem, dass zusätzlicher Koordinationsaufwand für inklusive Bildung anfällt, der sich in der Zuweisung von zusätzlichen Koordinatorenstellen und/oder zusätzlichen Leitungszeitkontingenten niederschlagen sollte. Zur Sicherung der Qualität im Bereich der sonderpädagogischen Arbeit benötigen auch an der allgemeinen Schule die Sonderpädagogen einen Ansprechpartner im Leitungsteam der Schule. Auch dies bedarf der rechtlichen Absicherung.

Sofern sich durch die Vorschläge der **SLV GE NRW** gegenüber den bildungsökonomischen Planungen der Landesregierung personelle Mehrbedarfe ergeben, könnten diese beispielsweise durch eine vorzeitige Schließung zu kleiner Förderschulen oder durch einen **„Inklusions-Soli"** finanziert werden, der durch Verlagerung von Stellenanteilen aus den Schulen, die sich nicht am gemeinsamen Lernen beteiligen, an die Inklusionsschulen gespeist wird.

zu 3.
Lerngruppengrößen
Der Gesetzentwurf macht in § 46(4) Aussagen zur Lerngruppengröße für Schulen, die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf beschulen:

(4) Die Schulleiterin oder der Schulleiter kann im Einvernehmen mit dem Schulträger die Zahl der in die Klasse 5 einer Schule der Sekundarstufe I oder mit Sekundarstufe I aufzunehmenden Schülerinnen und Schüler begrenzen, wenn

1. ein Angebot für Gemeinsames Lernen (§ 20 Absatz 2) eingerichtet wird,

2. rechnerisch pro Parallelklasse mindestens zwei Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufgenommen werden und

3. im Durchschnitt aller Parallelklassen der jeweilige Klassenfrequenzrichtwert nach der Verordnung zur Ausführung des § 93 Absatz 2 Schulgesetz nicht unterschritten wird.

Aus Sicht der **SLV GE NRW** ist dieser Passus unter mehreren Aspekten zu bemängeln:

Der Text definiert eine Mindestzahl von Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf als Voraussetzung für eine Deckelung der Jahrgangsgröße. Unberücksichtigt bleibt die Möglichkeit, dass mehr als zwei Schülerinnen und Schüler pro Klasse Förderbedarf haben und damit eine weitere Reduzierung der Klassengröße erforderlich machen.

Umgekehrt wird beispielsweise auch die Situation einer angenommen vierzügigen Schule im ländlichen Raum nicht berücksichtigt, die als Ergebnis des Anmeldeverfahrens „nur“ 7 Kinder mit Förderbedarf aufnehmen kann, weil keine weiteren Aufnahmeanträge gestellt wurden. Diese Schule dürfte nach der dann gültigen Rechtslage keinerlei Klassenreduzierungen vornehmen. Die Folge wären trotz der inklusiven Beschulung vier Klassen mit jeweils 30 Schülerinnen und Schülern.

Aus Sicht der **SLV GE NRW** ist er erforderlich, auf der Basis eines klar definierten Verfahrens zur Feststellung eines **individuell** definierten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs verbindliche Vorgaben für die **in Abhängigkeit vom Förderschwerpunkt des einzelnen Kindes** jeweils notwendige Verkleinerung von Lerngruppengrößen zu formulieren, die keinem Ermessen unterliegen.

Der Text formuliert eine Kann-Vorschrift. Wenn von der Kann-Vorschrift kein Gebrauch gemacht wird, hat das zur Folge, dass auch unter Inklusionsbedingungen mit zwei oder mehr Schülerinnen und Schülern pro Parallelklasse mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an entsprechend nachgefragten Gesamtschulen generell 30er-Klassen einzurichten wären.

Das halten wir für pädagogisch untragbar.

Der Text legt durch das Erfordernis des Einvernehmens die Entscheidung letztendlich in die Hand des Schulträgers. Damit gibt das Land in diesem Bereich seine Regelungskompetenz auf und überträgt diese in die Hand einer Körperschaft, die ggf. unter erheblichem politischen Druck steht, viele Plätze an besonders nachgefragten Schulen vorzuhalten, was durch maximal große Klassen gewährleistet werden könnte. Solche Schulträger könnten deswegen in Versuchung kommen, der Verkleinerung von Klassen mit inklusiver Bildung nicht zuzustimmen. Hier macht es Sinn, klare Regelungen auf Landesebene zu treffen und die Entscheidung über die Lerngruppengröße nicht zum Gegenstand kommunalpolitischer Auseinandersetzungen zu machen.

Die Modellrechnung in den Erläuterungen zum Referentenentwurf 2012 hat deutlich gemacht, dass der Entwurf hinsichtlich der Lerngruppengröße von einer Verschlechterung gegenüber den Lerngruppengrößen vieler derzeitiger Integrativer Lerngruppen ausgeht. Auch in dieser Modellrechnung wird als Bezugsgröße der Klassenfrequenzrichtwert herangezogen: *„In dem genannten Beispiel (vierzügige Gesamtschule - RD) bedeutet dies, dass die Schule die Zahl der aufzunehmenden Schülerinnen und Schüler auf 112 begrenzen darf, falls sie mindestens acht Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufnimmt. Die Schule kann in diesem Fall zum Beispiel zwei Eingangsklassen mit je 30 Schülerinnen und Schülern sowie zwei Eingangsklassen mit je 26 Schülerinnen und Schülern bilden, in denen Gemeinsames Lernen stattfindet" (Referentenentwurf vom 10.09.2012, S. 25f.).*
Die VO zu § 93 Schulgesetz vom 10.12.2012 sieht in § 6(5) für Integrative Lerngruppen derzeit eine Bandbreite von 23 - 25 Schülerinnen und Schülern vor; der GEW-Landesvorstand fordert in seinem Beschluss vom 19.3.2011 eine Begrenzung auf 20 Schülerinnen und Schüler.

Die **SLV GE NRW** fordert dazu auf, die Regelung des § 46(4) derart zu modifizieren,

- dass eine landesweit gültige Regelung hinsichtlich der Gruppengrößen bei inklusiver Bildung gesetzt wird, die keine Entscheidungsspielräume einzelner Schulträger und keine Ausnahmeregelungen vorsieht,
- dass an dieser Stelle die Gruppengröße für inklusiv arbeitende Klassen so definiert wird, dass qualitativ hochwertiger, binnendifferenzierender Unterricht möglich ist. Für Lerngruppengrößen definiert der Vorschlag der GEW aus 2011 (Gruppengröße 20 bei 5 Kindern mit sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf, in der Regel doppelt besetzt) ein anzustrebendes Maß.

zu 4. Inklusion als Aufgabe aller Schulformen

Der Gesetzentwurf formuliert in § 20:

„(1) Orte der sonderpädagogischen Förderung sind
1. die allgemeinen Schulen (allgemein bildende Schulen und Berufskollegs), (…)",

schließt damit also keine Schulform aus. Aus den Diskussionen der letzten Zeit ist allerdings zu entnehmen, dass insbesondere die Schulform Gymnasium Vorbehalte hat, diesen Auftrag anzunehmen, insbesondere wenn es um die zieldifferente Förderung von Schülerinnen und Schülern geht (siehe etwa die Resolution der Rheinischen Direktorenkonferenz vom 24.11.2011). Auch in Modellrechnungen des Gutachtens von KLEMM/PREUSS-LAUSITZ (2011, S. 86) finden sich solche Denkfiguren:

„Weil in dieser Region etwa rd. 50% das Gymnasium besuchen und weil dieses Gymnasium keine Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf LES (Lernen, emotionale und soziale Entwicklung, Sprache) unterrichtet, werden alle Sekundarstufenschüler/innen mit diesem Förderbedarf an der allgemeinen Sekundarstufe aufgenommen."

In dieser Frage sollte der Gesetzestext absolute Klarheit herstellen, damit nicht die Sorge oder die Erwartung erzeugt wird, die Herausforderungen der Inklusion sollten ungleich verteilt werden und es seien Schulformen denkbar, an denen anmeldende Eltern nicht damit zu rechnen hätten, dass ihre

eigenen Kinder gemeinsam mit Kindern mit Förderbedarf in den Bereichen Lernen oder Soziale und Emotionale Entwicklung unterrichtet werden.

Auch dazu ist es bis auf weiteres unverzichtbar, auf Ergebnisse eines geregelten Verfahrens zur Feststellung individueller sonderpädagogischer Unterstützungsbedarfe zurückgreifen zu können. Anderenfalls werden nicht explizit diagnostizierte Schülerinnen und Schüler der Förderschwerpunkte LE und ES am Ende der Grundschulzeit mit Schulformempfehlungen in die Sekundarstufe I wechseln, die den Besuch von Gymnasien und Realschulen nicht vorsehen. Die Folge wird voraussichtlich ein Schulwahlverhalten gerade der Eltern dieser Kinder sein, das einer gleichmäßigen Beteiligung aller Schulformen an dem Projekt der Inklusion widerspricht.

Daher schlägt die **SLV GE NRW** ergänzend vor, in das Schulgesetz, etwa in § 20 und in § 80 (Schulentwicklungsplanung), einen Passus aufzunehmen, wonach die Schulaufsicht Gemeinsames Lernen im Gebiet eines Schulträgers jeweils an Schulen aller Schulformen einrichtet. Um eine faire Verteilung zu gewährleisten, muss dies entsprechend dem Anteil der von den jeweiligen Schulformen beschulten Schülerinnen und Schüler quotiert werden.

Inklusive Bildung ist ein großes Projekt. Das Projekt wird gelingen, wenn bei allen Akteuren im schulischen Feld Akzeptanz erreicht wird, wenn klar ist, dass inklusive Bildung eine Bereicherung für alle Mitglieder einer Schulgemeinde darstellt. Auch deswegen macht es Sinn, die gesetzlichen Regelungen so zu fassen, dass ein Höchstmaß an Transparenz und Klarheit hinsichtlich der (Rahmen-)Bedingungen besteht und die Handelnden sicher sein können, nicht überfordert zu werden.

Mit freundlichen Grüßen

Sprecher

Telefon d: 0202 563-6652 * p: 02339 5656 * mobil: 0176 80293808
Mail: SLV-GE-NRW@t-online.de