Katholisches Büro Nordrhein-Westfalen
KOMMISSARIAT DER BISCHÖFE IN NW

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/758

Alle Abg

Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung (Teil 1) des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags NRW
zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/2432
in Verbindung mit
Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/1907 sowie
Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/1956

Das Katholische Büro nimmt auf der Basis einer Abstimmung mit den unterschiedlichen katholischen Schulträgern und nach einvernehmlichen Beratungen mit den Verantwortlichen in der evangelischen Kirche Stellung. Dabei ist festzustellen, dass der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung inhaltlich ganz überwiegend mit dem entsprechenden Referentenentwurf des MSW aus dem Jahr 2012 übereinstimmt. Insofern bleiben unsere Einschätzungen vom 02. November 2012 im Wesentlichen bestehen.

1. Allgemeine Anmerkungen

Unter Hinweis auf die Pressemitteilung der Deutschen Bischofskonferenz vom 7.5.2012 mit dem Titel:“ Inklusive Bildung von jungen Menschen mit Behinderungen in Katholischen Schulen in freier Trägerschaft. Empfehlungen der Kommission Erziehung und Schule der Deutschen Bischofskonferenz“ stimmen die Träger der katholischen Ersatzschulen in der ausdrücklichen Zustimmung zu den Grundanliegen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes überein. Die Inklusion wird als ein zentraler Gedanke des christlichen Menschenbildes angesehen, daher wird der Grundgedanke der umfassenden und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben ausdrücklich begrüßt.

Allerdings haben wir ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Verwirklichung inklusiver Bildung ein längerer Prozess sein wird, dessen Erfolg ohne die Bereitstellung vielfältiger Unterstützungsmaßnahmen ideeller, sächlicher und personeller Art fraglich erscheint. Insbesondere wäre es nicht zu verantworten, wenn die pädagogische Arbeit in inklusiven Schulen sich nicht auf solche Rahmenbedingungen verlassen kann, die für eine professionelle Arbeit im Bildungsinteresse aller Schüler/innen erfüllt sein müssen. Die Verlässlichkeit dieser Rahmenbedingungen setzt die Angabe von Qualitätsstandards für inklusive Bildung voraus.

Der Gesetzentwurf enthält aber zu eben diesen Qualitätsstandards keine konkreten Hinweise. Im Landtagsbeschluss vom 04.07.2012 „Zusammen lernen –zusammenwachsen. Eckpunkte für den Weg zur inklusiven Schule in NRW“ (Drucksache 16/118) hatte es geheißen:

„Eilige Maßnahmen, die Qualitätsanforderungen und Ressourcenfragen außer Acht lassen, sind nicht verantwortbar. Schulen müssen mit einer angemessenen Ausstattung in die Lage versetzt werden, alle Kinder in den Lern- und Erziehungsprozessen zu fördern.“

Friedrichstraße 80 · 40217 Düsseldorf
Telefon (0211) 876726-0 · Telefax (0211) 876726-33 · E-Mail: claasen@katholisches-buero-nw.de

Der vorliegende Gesetzentwurf gibt Anlass zur Sorge, dass genau diese „Qualitätsanforderungen und Ressourcenfragen außer Acht“ gelassen werden, insofern er die Einführung der inklusiven Schule zum 01.08.2014 intendiert, ohne dass die erforderlichen Rahmenbedingungen insbesondere in sächlicher und personeller Hinsicht (z.B. Fortbildung, angemessene Personalkapazitäten im Bereich der Förderpädagogik)hinreichend geklärt sind. Neben der Konkretisierung von Standards ist darauf hinzuwirken, dass die diagnostischen Möglichkeiten für eine adäquate sonderpädagogische Förderung genutzt werden. Notwendiger Anlass für die Prüfung der sonderpädagogischen Förderbedürftigkeit von Kindern kann nicht allein ein Antrag von Eltern sein, sondern soll auch eine auf pädagogischer Beobachtung und Professionswissen basierende Vermutung von das entsprechende Kind unterrichtenden Lehrkräften sein können. Insbesondere mit Blick auf das Kindeswohl sollte nicht allein auf das subjektive Empfinden der Eltern abgestellt werden. Der Gefahr der Tabuisierung und Ignorierung einer sonderpädagogischen Förderbedürftigkeit aus elterlicher Sorge vor Stigmatisierung des Kindes kann nur so wirkungsvoll begegnet werden.

Es ist bedauerlich, dass der Entwurf den voraussichtlichen Kostenaufwand für die Schaffung der sächlichen und personellen Voraussetzungen für die Einrichtung des gemeinsamen Lernens an den allgemeinen Schulen nicht konkret regelt. Ebenso verhält es sich mit dem Kostenaufwand für die dauerhafte Aufrechterhaltung des gemeinsamen Lernens. Darüber hinaus trifft der Gesetzentwurf keine Aussagen über Kostentragung und -verteilung zwischen dem Land und den Schulträgern. Es drängt sich die Befürchtung auf, dass es hier zu einer Abwälzung der inklusionsbedingten Mehrkosten vom Land auf die einzelnen Schulträger kommt, die diese jedoch finanziell überfordern dürfte. Qualitativ hochwertige, den einzelnen betroffenen Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf gerecht werdende Förderung kann es gelingend nur geben, wenn gleichzeitig mit Einführung des inklusiven Unterrichts auch die Modelle der staatlichen Refinanzierung von Ersatzschulträgern dem dadurch bedingten Mehrbedarf an sächlichen und personellen Mitteln angepasst werden.

Der inklusionsbedingte finanzielle Mehrbedarf der kirchlichen Schulträger ist objektiv und realistisch festzustellen und die dafür notwendigen Mittel im Wege einer Anpassung der Ersatzschulfinanzierungsverordnung bereitzustellen. Die Ersatzschulträger benötigen für die Einrichtung des gemeinsamen Lernens dringend Transparenz hinsichtlich der zu erwartenden Kosten und die damit verbundene Planungssicherheit in Bezug auf deren Refinanzierung.
Zudem wird darauf hingewiesen, dass dringender Regelungsbedarf bezüglich der Schulbegleitung für Schüler/innen mit Behinderungen im Offenen Ganztag i. S. v. § 9 Absatz 2 und 3 Schulgesetz besteht.

Aus der Sicht der katholischen Schulträger ist zu klären, inwieweit die Ersatzschulen bei den regionalen Stellenbudgets für Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen und emotionale und soziale Entwicklung Berücksichtigung finden bzw. welche Auswirkungen diese Budgets auf die Ersatzschulen haben werden.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 2 SchulG-E

Wenn inklusive Bildung der Auftrag aller allgemeinen Schulen ist, also auch der Ersatzschulen, dann ist ein nur die Ersatzschulen gem. § 1 (2) Satz 2 ESchVO betreffendes Genehmigungsver-

fahren im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf schlichtweg obsolet.

Zu §§ 5 und 9 SchulG-E

Hier sollte der Hinweis aufgenommen werden, dass die sonderpädagogische Unterstützung durch *sonderpädagogisch ausgebildetes Personal* erfolgt.

Zu § 19 SchulG-E

Gemäß § 19 Abs. 5 SchulG –E soll die Schulaufsichtsbehörde auf Antrag der Eltern über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung und die Förderschwerpunkte entscheiden. Im Falle der positiven Entscheidung muss sie mindestens eine allgemeinbildende Schule vorschlagen, an der dieser Unterstützungsbedarf umgesetzt werden kann. Wünschenswert wäre eine Ergänzung der Regelung dahingehend, dass den Eltern neben der allgemeinen Schule alternativ auch eine Förderschule genannt würde, die den entsprechenden Förderschwerpunkt abdeckt. Erst dann können Eltern wirklich frei entscheiden, welchen Weg sie für ihr Kind wählen möchten. Bereits bei dieser Empfehlung an die Eltern sollten überdies die Ersatzschulträger und deren jeweilige Besonderheiten im Gesetz hinreichende Berücksichtigung finden. Dies gilt ebenso für die gem. § 19 Abs. 8 zu erlassende entsprechende Rechtsverordnung
Problematisch erscheint es uns mit Blick auf das Kindeswohl, wenn die Überprüfung der sonderpädagogischen Förderbedürftigkeit eines Kindes allein vom Antrag der Eltern abhängig gemacht wird. Erfahrungen zeigen, dass Eltern mitunter aus Sorge vor Stigmatisierung einen Förderbedarf ihres Kindes nicht wahrnehmen möchten oder nicht wahrnehmbar werden lassen möchten. Die allgemeine Schule muss daher die Möglichkeit haben, über einen solchen Förderbedarf entscheiden zu lassen, wenn hierfür Anhaltspunkte vorliegen. Deshalb lautet der Formulierungsvorschlag: *„Eine allgemeine Schule kann den Antrag nach Absatz 5 stellen, wenn…“*.

Positiv gegenüber dem Referentenentwurf ist zu vermerken, dass in § 19 Abs. 7, Satz 2, die Beantragung von Unterstützung im Förderschwerpunkt Lernen durch die allgemeine Schule nun bereits im dritten Jahr der Schuleingangsphase der Grundschule erfolgen kann anstatt erst nach Abschluss des dritten Jahres.

Zu § 20 SchG-E Abs. 4

Die in § 20 Absatz 4 SchulG-E geregelte Wahlfreiheit der Eltern ist ausdrücklich zu begrüßen. Diese wird aber mit einem Kostenvorbehalt (§ 20 Absatz 4 und 5 SchulG-E) wieder aufgeweicht, ohne diesen zu konkretisieren. Zu mindestens in der Begründung sollte inhaltlich beschrieben werden, wann von einem „nicht vertretbaren Aufwand“ auszugehen wäre. Ebenfalls wird dieses Wahlrecht mit § 132 Übergangsvorschriften ausgehöhlt (siehe unten)

Zu § 20 SchulG-E Abs. 5

In § 20 SchulG-E wird als Voraussetzung für die Einrichtung gemeinsamen Lernens an einer allgemeinen Schule genannt, dass die Schule dafür personell und sächlich ausgestattet ist. Welches aber die Kriterien für ein Vorhandensein hinreichender sächlicher und personeller Voraussetzungen für gemeinsames Lernen sind, wird nicht konkretisiert. Genauso fehlt eine Definition dessen, was der zumutbare / vertretbare Aufwand bedeutet, mit dem die Schaffung dieser Vo-

raussetzungen für gemeinsames Lernen zu erfüllen ist. Daher schlagen wir die Ergänzung vor: *"Die Ausstattungsstandards richten sich nach den Vorgaben des Landes."*

Aus der Sicht der kirchlichen Träger wäre die Möglichkeit der Beschulung einzelner Kinder ohne Förderbedarf in Förderschulen (umgekehrte Inklusion) als Einzelfallentscheid anzustreben, wenn dies dem Elternwillen entspricht. Diese Einzelfalllösungen sieht der Gesetzentwurf nicht ausdrücklich vor.

Zu § 20 SchulG-E Abs. 6

In der Begründung (S.54) zum Gesetzentwurf § 20, Absatz 6 heißt es: „Die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache und Emotionale und soziale Entwicklung (EsE), die mittel- und langfristig an jeder allgemeinen Schule eingerichtet werden sollen, gehören zu jeder Schwerpunktschule. Sie bedürfen in der Regel keiner besonderen sächlichen Vorkehrungen." Dabei wird aus unserer Sicht übersehen, dass Schulen mit den oben genannten Förderschwerpunkten häufig doch Voraussetzungen erfüllen, die die fachlichen und sächlichen Ausstattungsstandards betreffen. Hierzu gehören auch ein Raumangebot mit Möglichkeiten des Rückzugs angespannter und übererregter oder erschöpfter Kinder und die Möglichkeit der Entzerrung durch Aufteilung der Lerngruppe in mindestens zwei Unterrichtsräume.

Zu §§ 37 und 40 SchulG-E

Viele Kinder und Jugendliche, die heute die Förderschule emotionale und soziale Entwicklung (EsE) besuchen, weisen multidimensionale Auffälligkeiten und psychische Erkrankungen (z.B. Formen des kindlichen Autismus) auf. Sie können nur in kleinen Lerneinheiten in überschaubaren Systemen beschult werden. Der Besuch einer großen Schule mit vielen Schülern und Lehrpersonen ist ihnen oft nicht möglich. Aus der Sicht der kirchlichen Schulträger stellt sich grundsätzlich die Frage nach der schulischen Zukunft dieser Kinder („§ 132 Übergangsvorschriften Absatz 1, Satz 1: Kreise und kreisangehörige Gemeinden als Schulträger können im Gebiet eines Kreises mit Genehmigung der oberen Schulaufsichtsbehörde vereinbaren, ihre Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung und mit dem Förderschwerpunkt Sprache auch dann aufzulösen, wenn sie die in der Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen bestimmten Schülerzahlen erreichen. Dabei muss gewährleistet sein, dass allein die allgemeine Schule Ort der sonderpädagogischen Förderung ist; …")
Für diese Kinder besteht aus unserer Sicht die ernste Gefahr, dass ihre Schulpflicht ruht (in § 40 Absatz 2 heißt es: „Für Kinder und Jugendliche, die selbst nach Ausschöpfen aller Möglichkeiten sonderpädagogischer Unterstützung nicht gefördert werden können, ruht die Schulpflicht. Die Entscheidung trifft die Schulaufsichtsbehörde; sie holt dazu ein Gutachten der unteren Gesundheitsbehörde ein und hört die Eltern an.") Massiv aggressive Kinder und Jugendliche werden auch heute schon ausgeschult. In Zukunft steht zu befürchten, dass mehr Kinder und Jugendlichen vom Schulbesuch frei gestellt werden, die „nach Ausschöpfen aller Möglichkeiten sonderpädagogischer Unterstützung nicht gefördert werden können". Mit Blick auf das Kindeswohl und das Recht auf individuelle Förderung muss vor diesen Entwicklungen gewarnt werden.

Für diese jungen Menschen, soweit sie Erziehungshilfe erhalten, ist eine Unterbringung in Einrichtungen der Jugendhilfe vorgesehen, um dort die Schulpflicht zu erfüllen. Der Gesetzentwurf

lässt nicht nur die Frage nach den pädagogischen Standards offen. Aus unserer Sicht stellt sich auch die Frage, ob schulische Kosten nicht auf die Jugendhilfe verlagert werden.
Die Auswirkungen dieser Regelung auf die Träger der Jugendhilfeeinrichtungen insgesamt und der Jugendhilfeschulen sind offen und bedürfen der Klärung.

Zu § 132 SchulG-E

Insgesamt sollte der § 132 gründlich überdacht werden, denn aus Vorgenanntem ist ersichtlich, dass er das Elternwahlrecht konterkariert. Das oberste Ziel der bestmöglichen Förderung eines jeden Kindes wird u. U. unerreichbar, wenn Förderschulen trotz bestehenden Bedarfs geschlossen werden und keine Wahlmöglichkeiten für die Eltern und Schülerinnen und Schüler mehr bestehen. Diese Entwicklung könnte zu einer ernsten Gefährdung des Kindeswohles führen.

Förderschulen, die einer Einrichtung der Jugendhilfe angeschlossen sind und mit dieser kooperieren, können aus dieser Kooperation pädagogische Fördersynergien für ihre Schülerinnen und Schüler ziehen, die Schulen ohne eine solche Anbindung nicht ermöglichen können. In solchen Fällen soll daher aus den vorgenannten Gründen auch bei Unterschreitung der Mindestgröße die Weiterführung der Förderschule möglich sein. Deshalb bitten wir um die Ergänzung: *„Ist eine Förderschule einer Einrichtung der Jugendhilfe angeschlossen, so kann sie auch dann bestehen bleiben, wenn ihre Mindestgröße unterschritten wird.“*

Zu begrüßen ist die Klarstellung, dass die „Unterstützungszentren“ des Referentenentwurfs als „schulische Lernorte“, die Förderschulen heißen dürfen, bestimmt werden und das freie Träger diese gründen dürfen. Die damit verbundenen Fragen der Refinanzierung (bei Kooperation mit öffentlichen Schulen und deren Schülerinnen und Schülern) sind zu klären.

Zum Entwurf einer Verordnung über die Schulgrößen an Förderschulen

Zwar entscheidet der Landtag nicht über die mit dem Referentenentwurf der Öffentlichkeit vorgestellten Entwurf für eine Verordnung über die Mindestgröße von Förderschulen und für Schulen für Kranke. Da diese Verordnung aber politisch eng mit dem Gesetzentwurf verknüpft ist und ein wichtiges Steuerungselement auf dem Weg zur inklusiven Schule darstellt, erlauben wir uns, auch zu dieser bereits in Aussicht gestellten Verordnung Stellung zu nehmen.

Die mit dem damaligen Referentenentwurf vorgelegte Verordnung über die Schulgrößen an Förderschulen macht unter § 1 Absatz 3 Vorgaben für Mindestgrößen von Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung von je 33 Schülern in der Primarstufe und in der Sekundarstufe. Besonders in der Primarstufe muss es auch kleinere Schuleinheiten geben. Nur wenige Schüler sind in diesem Alter schon so auffällig oder psychisch erkrankt, dass eine Beschulung/Förderung an einer allgemeinen Schule im Gemeinsamen Unterricht nicht möglich ist. Es darf nicht sein, dass diese Kinder vom Schulbesuch frei gestellt werden, weil es nicht mehr als 33 von ihnen in einer Region gibt. Eine Problemlösung könnte darin bestehen, dass eine Förderschule ES für die Primarschule und die Sekundarstufe I zusammen 50 Schülerinnen und Schüler haben sollte.
Die Zusammenfassung mehrerer Förderschwerpunkte in einer Verbundschule ist privaten Schulträgern (auch angegliedert an Einrichtungen der Jugendhilfe) kaum möglich, wenn hierfür min-

destens 144 Schüler vorhanden sein müssen. (Verordnung Schulgrößen § 1 Absatz 1 Satz 6: „Förderschulen im Verbund: 144 Schülerinnen und Schüler“) Diese Zahl ist zu hoch und verhindert so eine sinnvolle Weiterentwicklung kleinerer Förderschulen, auch solcher in privater Trägerschaft, zu Verbundschulen mit mehreren Förderschwerpunkten.