



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/760

Alle Abg

Stellungnahme der Landeselternschaft der Gymnasien
zur

Anhörung am 5. Juni 2013 des Ausschusses für Schule und Weiterbildung
Thema: Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenkonvention in den Schulen
(9. Schulrechtsänderungsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/2432
in Verbindung mit

Inklusion: Landesregierung muss (Rechts-)Unsicherheit beenden und endlich
Gesetzentwurf vorlegen!

(Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/1907)

(Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/1956)

Vorbemerkung

Die Landeselternschaft der Gymnasien hat im November 2012 die Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Gestaltung eines inklusiven Bildungssystems grundsätzlich begrüßt. Das Ziel des Art. 24 der UN-Konvention, Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen durch Bildung Beteiligung am gesellschaftlichen Leben und bestmögliche Entfaltung ihrer Talente und ihrer Persönlichkeiten zu ermöglichen, ist eine unabdingbare Forderung, die die Landeselternschaft schon immer unterstützt hat. Allerdings hat sie auch immer betont, dass die optimale Förderung aller Kinder stets im Mittelpunkt jeder Veränderung im Schulsystem stehen muss.

Von diesem Grundsatz her plädierte die Landeselternschaft in ihrer Stellungnahme zum 1. Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes für einen schrittweisen und behutsamen Übergang zu einem inklusiven Schulsystem mit dem Regelförderort „allgemeine Schule“ und mahnte an, dass bereits dieser Entwurf viele Fragen offen ließe, wie die Umstellung gestaltet werden solle

- ohne Qualitätsverlust, womöglich sogar mit verbesserter Förderung,
- mit ausreichenden personellen und sachlichen Ressourcen und
- im rechtlichen und organisatorischen Konsens aller Beteiligten unter Wahrung des „Schulfriedens“.

Insbesondere kritisierte die Landeselternschaft den Verzicht auf jegliche inhaltliche Definition eines guten Angebots inklusiven Lernens und den Verzicht auf Mindeststandards, die eine qualitätvolle Umsetzung gewährleisten. Nach intensiven Diskussionen sowohl mit Experten auf der Frühjahrsmitgliederversammlung 2012 als auch mit Eltern in den Fachausschüssen „Gesundheit und Jugendschutz“ und „Gymnasiale

Bildung“ hat die Landeselternschaft im Herbst letzten Jahres aus ihrer Sicht unabdingbare Gelingensbedingungen für den Übergang zu einem inklusiven Unterricht formuliert. Das sind unverändert:

- eine exakte Diagnose des Förderbedarfs, um im regulären Unterricht den Schülern mit Handicaps und den anderen Schülern gerecht zu werden und die hohe Unterrichtsqualität zu erhalten,
- die Erweiterung der Lehrpläne für den inklusiven Unterricht und die Erstellung von Kriterien für die Leistungsrückmeldung und -bewertung,
- die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen,
- eine garantierte Lehreraus- und -weiterbildung und eine garantierte Bereitstellung des sonderpädagogischen Personals,
- die räumlichen Voraussetzungen sowie
- die Freiwilligkeit der Schulen, mit inklusivem Unterricht zu beginnen und
- die Gewährung einer ausreichenden Vorbereitung mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf.

Mit Bestürzung und Sorge um die Qualität der Förderung und das Wohl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, aber auch aller anderen Schüler muss die Landeselternschaft der Gymnasien bei der Durchsicht des zweiten Gesetzesentwurfes nunmehr feststellen, dass diese Gelingensbedingungen - trotz aller einschlägiger Empfehlungen seit Herbst 2012 - gar nicht, nicht eindeutig oder höchstens im Ansatz gewährleistet werden.

Freiwilligkeit muss gewahrt bleiben

Auch weiterhin werden bei der Einführung Gemeinsamen Lernens weder ein schulisches Inklusionskonzept noch ein entsprechender Arbeits- und Entwicklungsplan noch die Verankerung von Inklusion im **Schulprogramm** gefordert. Es drängt sich die Frage auf, ob dieses Qualitätserfordernis wie auch eine **ausreichende Vorbereitungs- und Entwicklungsphase** sowie die **Einbindung der Schulen, der Lehrer und Eltern in den Entscheidungsprozess** bei der Einführung inklusiven Unterrichts von den Verantwortlichen überhaupt gewollt werden. Seit Bekanntgabe, dass das neunte Schulrechtsänderungsgesetz ein Jahr später als ursprünglich geplant in Kraft treten soll, erreichen die Landeselternschaft Hilferufe von Gymnasien, denen die Einführung des inklusiven Unterrichts auf der Grundlage des gültigen Erlasses zum Gemeinsamen Unterricht schlicht und ergreifend zu Beginn des kommenden Schuljahres aufgezwungen wird. Hier scheint sich die Befürchtung der Landeselternschaft zu bewahrheiten, dass mit diesem Inklusionsgesetz der Schulaufsicht und den Schulträgern ein Freibrief ausgestellt wird, der es ihnen ermöglicht, nach eigenem Gutdünken - ohne Berücksichtigung der Erfahrungen inklusiver Schulen oder pädagogischer Kriterien - Schulen die Aufgabe inklusiven Unterrichtens zuzuweisen (s. Begründung zu Art.1 Nr. 9 und 10 zu § 65 und § 76 des Entwurfs).

Die Landeselternschaft appelliert noch einmal eindringlich an die politisch und administrativ Verantwortlichen, Schulleitungen, Schulkonferenzen und damit Lehrer, Eltern und Schüler auf dem Weg zu einer inklusiven Schule mitzunehmen und ihnen bei dieser wichtigen Frage ein **Mitentscheidungsrecht** einzuräumen. Die aktuellen Fälle von "Zwangseinführung" der Inklusion an einzelnen Schulen konterkarieren das vom Gesetz hochgehaltene Elternwahlrecht, da die Eltern bei dieser Vorgehensweise nicht einmal die Möglichkeit haben, sich ein Bild von der Eignung der Schule für die Förderung ihrer Kinder zu machen.

Eine Zuweisung an eine zwangsverpflichtete allgemeine Schule statt an die Förderschule ist alles andere als inklusiv, geschweige denn konstruktiv und schafft sicherlich kein Vertrauen zwischen Familie und Schule (s. § 19 Abs. 5).

Gesetzlich verankerte Beauftragte für Inklusionsfragen

In diesen Fällen, aber auch zur Steuerung eines den jeweiligen Förderschwerpunkten entsprechenden Angebots an inklusiven Schulen nach pädagogischen Gesichtspunkten in den Städten und Kreisen, regt die Landeselternschaft die **gesetzliche** Einführung von „Inklusionsbeauftragten“ an. Zwar wurde auf der konstituierenden Sitzung des Fachbeirates „Schulische Bildung von Menschen mit Behinderungen“ am 8. Mai über die Einführung von kommunalen Ansprechpartnern für Schulen und Eltern in Inklusionsfragen gesprochen. Eine entsprechende Regelung oder auch nur Empfehlung wird jedoch im vorliegenden Gesetzentwurf nicht erwähnt. Die Landeselternschaft plädiert dafür, die Einrichtung von „Inklusionsbeauftragten“ und deren **Aufgaben und Kompetenzen** auch **gesetzlich zu verankern**, damit sie zu einer verlässlichen Konstante im Umstellungsprozess werden können. Diese müssen in erster Linie der Qualität der Förderung aller Schüler verpflichtet sein.

Verpflichtung zur interkommunalen Zusammenarbeit

Zusätzlich sollte insbesondere bei Entscheidungen zur Schließung von Förderschulen bzw. ganzer Förderschularten eine interkommunale Zusammenarbeit und ggf. auch Vereinbarungen über einen interkommunalen Finanzausgleich - z.B., wenn nur noch große Städte oder Kreisstädte Förderschulen vorhalten - im Schulgesetz verbindlich festgelegt werden. Bereits in ihrer Stellungnahme zum 1. Entwurf des neunten Schulrechtsänderungsgesetzes hat die Landeselternschaft sich gegen die in den Übergangsvorschriften des § 132 abschließend eingeräumte Möglichkeit für Kreise, Städte, aber auch für einzelne Schulträger gewandt, die LES-Förderschulen (Förderschulen mit Schwerpunkt: Lernen, emotionale und soziale Entwicklung, Sprache) komplett aufzulösen, ohne dafür über die organisatorische Abstimmung mit den Nachbarkommunen hinaus pädagogisch verantwortbare Voraussetzungen geschaffen zu haben. Diese Regelung verstärkt noch einmal nachdrücklich die Gefahr einer von oben verordneten Inklusion, die sich wenig um die Verantwortung der Schulen schert. Ohne klare „Haltelinien“ und Qualitätsstandards ist zu befürchten, dass eine unheilige Allianz aus Sparkommissaren und Einheitsschulenthusiasten ein Inklusionsmodell durchdrücken wird, das den Interessen der Kinder und dem Recht auf individuelle Förderung kaum gerecht werden wird.

Mindestgrößenverordnung für Förderschulen

Für untragbar hält die Landeselternschaft in diesem Zusammenhang die am 8. Mai auf der Beiratssitzung geäußerte Absicht des Schulministeriums, keinen Entwurf einer geänderten Verordnung zu den Schulgrößen der Förderschulen vorlegen zu wollen. Der Übergang zu einem inklusiven Schulsystem wird jedoch die Förderschullandschaft in NRW erheblich verändern. Zur Sicherstellung einer echten Wahlfreiheit für Eltern zwischen allgemeiner und Förderschule und als Planungssicherheit für die Kommunen ist eine Mindestgrößenverordnung für Förderschulen unabdingbar. Die Landeselternschaft fordert daher die Landesregierung auf, einen Entwurf unverzüglich vorzulegen, damit dieser im Kontext des neunten Schulrechtsänderungsgesetzes mitberaten werden kann.

Die Landeselternschaft begrüßt, dass in den Übergangsvorschriften des zweiten Gesetzentwurfs nun klar gestellt wird, dass am Ende des Schulversuches „Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung“ die an diesem Schulversuch beteiligten Förderschulen fortgeführt werden.

Aufnahmekapazität der Inklusionsschulen

Auch im Hinblick auf mehr Mitentscheidungsrechte der Schulen begrüßt die Landeselternschaft, dass nach dem nun vorliegenden Gesetzentwurf künftig die Schulleitungen im Einvernehmen mit den Schulträgern - und nicht wie zuvor geplant allein der Schulträger - über eine Begrenzung der in die Klasse 5 aufzunehmenden Schüler entscheidet. Allerdings fordert sie nach wie vor, dass Inklusionsklassen nach pädagogischen Gesichtspunkten kleiner als Regelklassen sein dürfen, ohne dass diese Abweichung vom Richtwert via schulinternen Ausgleich zulasten der Klassengröße bei den Regelklassen geht. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung wird die Möglichkeit der Einrichtung von Inklusionsklassen in den Schulen erheblich erschweren.

Sachausstattung der Schulen

Ebenso fordert die Landeselternschaft Mindestvorgaben für die erforderliche Raum- und Sachausstattung inklusiver Schulen. Auch hier führte sie in ihrer Stellungnahme von November 2012 aus: Bei körperlichen Beeinträchtigungen verstehen sich die Herstellung von Barrierefreiheit und die Bereitstellung notwendiger technischer Hilfsmittel von selbst. Aber auch die Förderschwerpunkte LES werden sich nicht voraussetzungslos und kostenneutral an der allgemeinen Schule verwirklichen lassen. So müssen z.B. Differenzierungs- und Gruppenräume oder Rückzugs- und Ruheräume vorhanden sein. Die Schulträger sollten hier verpflichtet werden, eine differenzierte Schulentwicklungsplanung für alle Anforderungen der Inklusion in ihrem Verantwortungsbereich vorzunehmen. Die notwendigen Mittel müssen von der Sache her auf Bundesebene, ansonsten vom Land zur Verfügung gestellt werden.

Die Landeselternschaft kann daher die Argumentation der Landesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfes nicht nachvollziehen, nach der der Gesetzentwurf nicht zu einer Ausgleichspflicht des Landes gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden führe und dem Land „Verursachungsbeiträge Dritter“, wie z.B. das Wahlverhalten der Eltern oder die Entscheidungen der Schulträger im Rahmen ihrer Schulentwicklungsplanung zur Einrichtung von Angeboten des Gemeinsamen Lernens und zur Einrichtung von Schwerpunktschulen, nicht anzulasten seien. Das Wahlverhalten der Eltern wird sich erst aufgrund der geänderten Gesetzgebung des Landes verändern bzw. verändern können. Ebenso werden die in den bisher vorzuhaltenden Förderschulen gebundenen kommunalen Mittel nicht einfach an neue Förderorte in allgemeinen Schulen transferierbar sein. Dies als "Verursachungsbeiträge Dritter" zu etikettieren und sich als Land von der Verantwortung für die Folgen eigener Gesetzgebung freizusprechen, ist gleichzusetzen mit dem Abwälzen der Verantwortung für die Qualität der Umsetzung von Inklusion auf die Kommunen. Noch nie war jedoch Qualität zum Nulltarif zu haben.

Personelle Ausstattung der Schulen

Die Landeselternschaft fordert zudem inklusive Schulen mit der erforderlichen Anzahl an Sonderpädagogen und Lehrern mit entsprechender Weiterqualifizierung auszustatten. Die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern eines bestimmten Förderschwerpunktes sollte deshalb nur erfolgen, wenn eine Fachkraft für diesen Förderschwerpunkt an der Schule beschäftigt und in das Kollegium eingebunden ist.

Die Lehrerzuweisung für den Gemeinsamen Unterricht über pauschale, regionale Stellenbudgets für die Förderschwerpunkte L E S zu regeln und somit das sog. Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma künftig zu vermeiden, ist vom Grundgedanken her begrüßenswert. Es ist jedoch unklar, wie die tatsächliche Mittelverteilung dann erfolgen wird und worauf sich Schulen eigentlich bei der Mittelbeantragung werden stützen können, wenn keine Diagnose bzw. Feststellung des Förderbedarfs in diesen Schwerpunkten mehr erfolgen wird.

Unerwähnt und ungelöst ist in diesem Zusammenhang der von den Ganztagsträgern befürchtete Wegfall der zusätzlichen Ressourcen, die für Inklusionskinder bisher im Offenen Ganztags zur Verfügung standen. Hier ist eine massive Verschlechterung der Fördermöglichkeiten im Ganztags zu befürchten.

Die schon im 8. Schulrechtsänderungsgesetz verankerte berufs begleitende **Qualifizierungsmaßnahme** für Lehrer an allgemeinen Schulen ist grundsätzlich begrüßenswert, ebenso die erweiterten **Fortbildungsmöglichkeiten** für alle Lehrerinnen und Lehrer. Besonders letztere bedürfen für die Inklusion jedoch der Definition klarer Ziele und einer Festlegung der zu erreichenden Mindeststandards.

Insbesondere am **Gymnasium** mit seiner fachlichen Ausdifferenzierung ist es darüber hinaus notwendig, dass möglichst in jedem Fach mindestens eine qualifizierte Lehrkraft vorhanden ist, die die Umsetzung des schulinternen Curriculums und die notwendigen fachdidaktischen Anpassungen für das „Gemeinsame Lernen“ entwickeln und begleiten kann.

Abschluss und Kontinuität des Bildungsganges

Für die Gymnasien äußerst problematisch sind die vorgesehenen **Bestimmungen zur Vergabe von Abschlüssen und zur Kontinuität des Bildungsgangs**. Bekanntlich endet die Sek. I an fast allen Gymnasien nach der 9. Klasse. Danach werden die Klassenverbände aufgelöst und das Kurssystem der gymnasialen Oberstufe greift. Für viele „Inklusionskinder“ wird dies schon allein aus pädagogischen Gründen problematisch werden. Zusätzlich sollen jedoch die Gymnasien verpflichtet werden, neben mittlerem und Hauptschulabschluss auch noch die jeweiligen Förderschulabschlüsse zu vergeben.

Unklar sind für die Landeselternschaft die Ausführungen der Begründung zu § 19 Abs. 3 und Abs. 5. Bei Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist es für die Entscheidung über den Förderort entscheidend, ob der Abschluss der jeweiligen Schulform erreicht werden kann. Bei den Förderschwerpunkten "Lernen" und "Geistige Entwicklung" ist es jedoch unerheblich, ob ein Kind den Bildungsgang Gymnasium erfolgreich absolvieren kann. Wie eine solche zieldifferente Förderung schon in der Sek. I, erst recht aber in der 10. Klasse fachlich und organisatorisch geleistet werden kann, ist für die Landeselternschaft schwerlich zu erkennen. Ein bloßes „Dabei sein“ ohne gezielte Förderung ist sicherlich keine Inklusion, sondern eher eine Exklusion.

Wo keine Möglichkeit besteht, eine schulformspezifische Lösung für dieses Problem zu finden (vgl. z.B. Bodelschwingh-Gymnasium Bielefeld mit faktischer Einführung einer G9-Inklusionsklasse), sollte am Gymnasium von vornherein eine zielgleiche Förderung die Regel sein, mindestens also eine positive Prognose für jedes Kind, dass das Abitur als Abschluss erreichbar ist und auch ein Lernen in der gymnasialen Oberstufe ohne größere Einschränkungen möglich sein wird. Die Möglichkeit, im Einzelfall von Bestimmungen der Ausbildungs- und Prüfungsordnung abzuweichen, eröffnet den Schulen darüber hinaus Flexibilität und ausreichende Differenzierungsmöglichkeiten.

Berichterstattung und Evaluation

In Anbetracht der vielen offenen Fragen des Gesetzentwurfs begrüßt die Landeselternschaft eine Berichtspflicht der Landesregierung an das Parlament. Ebenso begrüßt sie, dass Inhalte des Berichtes des Schulministeriums an den Landtag nun näher präzisiert werden.

Darüber Hinaus hält die Landeselternschaft eine Evaluation der Umsetzung der Inklusion in NRW für dringend erforderlich. Sie muss über die langfristige wissenschaftliche Betrachtung hinaus auch ein kurzfristiges Nachsteuern in den Kommunen und ggf. auch im Landesgesetz ermöglichen.

Abschlussbemerkung

Die Landeselternschaft appelliert an alle Beteiligten im Gesetzgebungs- und Umsetzungsverfahren den früheren Konsens wieder anzustreben. Die derzeitigen Frontstellungen zwischen Regierung - Opposition, Land - Kommunen, Kommunen - Schulaufsicht und Schulen - Eltern sind ebenso bedauerlich wie für die Sache wenig förderlich.

Die Jahrhundertaufgabe Inklusion erfordert einen weitgehenden Schulkonsens, nicht nur in der Politik sondern unter allen am Schulleben Beteiligten. Die Landeselternschaft befürchtet, dass der vorliegende Gesetzentwurf eher Gräben aufreißt und viele Baustellen eröffnet, als ein gutes Fundament für ein inklusives Bildungswesen in NRW zu legen.

Die gymnasiale Elternschaft wird sich - trotz aller ihrer Bedenken - weiterhin zum Nutzen der Kinder und ihrer Eltern in den Übergangsprozess zu einem inklusiven Bildungssystem konstruktiv einbringen.

Düsseldorf, den 16. Mai 2013