

**Rede anlässlich der AG Arnsberg des Städte- und Gemeindebundes  
NRW  
am 10. November 2011 in Gevelsberg**

**Thema Inklusion im Schulbereich – Sachstand und Perspektiven – Ein-  
führung in die Thematik und Vorstellung der kommunalen Position**

**Es gilt das gesprochene Wort!**

Anrede,

die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist aktuell eines der zentralen Themen im Schulbereich.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat bereits eine Geschichte von mehreren Jahren: Die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) hat im Dezember 2006 die Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte behinderter Menschen einschließlich des dazugehörigen Fakultativ-Protokolls verabschiedet.

Bundestag und Bundesrat haben Ende 2008 bzw. Anfang 2009 der UN-BRK zugestimmt, so dass die UN-Konvention ratifiziert und am 26. März 2009 in Kraft getreten ist. Damit ist die UN-BRK geltendes innerdeutsches Recht.

Nach Art 24 UN-BRK erkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung an. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein – so der Wortlaut der deutschen Übersetzung von Art. 24 – integratives Bildungssystem auf allen Ebenen.

In der original englischen Version von Art. 24 UN-BRK ist nicht von einem integrativen Bildungssystem die Rede, sondern von „inclusive education“.

Hierdurch ist eine Diskussion um Begriffe ausgelöst worden, denn Integration und Inklusion unterscheiden sich erheblich. Verkürzt dargestellt erfolgt die Integration dadurch, dass sich die Schülerinnen und Schüler an das bestehende Schulsystem anpassen. Dies setzt im Grunde genommen eine Leistung der Schülerinnen und Schüler voraus, die viele behinderte Schülerinnen und Schüler nicht ohne weiteres erbringen können.

Demgegenüber fordert die Inklusion, dass sich nicht der Schüler, sondern das Schulsystem an die Fähigkeiten und an die Bedürfnisse der einzelnen Schüler anpassen muss. Daher erfordert die Umsetzung des Ziels der Inklusion auch eine systematische Veränderung der Schulen. Die allgemeinen Schulen müssen so verändert werden, dass behinderten Schülerinnen und Schülern eine Teilnahme am Unterricht ermöglicht werden kann.

Die Inklusion hat damit eine ganz andere Dimension als die aktuell stattfindende integrative Beschulung.

Völkerrechtlich bindend ist die englische Originalversion der UN-BRK. Den Vertragsstaaten ist es nicht möglich, durch eine fehlerhafte Übersetzung wesentliche Inhalte der UN-BRK zu umgehen. Im Ergebnis muss man daher festhalten, dass Deutschland ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten hat, auch wenn dies in der deutschen Fassung von Art. 24 UN-BRK so nicht zum Ausdruck kommt.

Die kommunalen Spitzenverbände sind auch der Frage nachgegangen, ob die Eltern aus Art. 24 UN-BRK unmittelbare Rechte für ihr behindertes Kind auf Beschulung in einer allgemeinen Schule herleiten können.

Diese Frage ist juristisch umstritten. Der Städte- und Gemeindebund NRW steht mit dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof (Urt. v. 12.11.09) auf dem Standpunkt, dass Art. 24 UN-BRK zu unbestimmt ist und erst noch einer rechtlichen Transformation durch den Gesetzgeber bedarf, um rechtliche Ansprüche der Eltern begründen zu können. Auch der Wortlaut des Art 24 UN-BRK, der sich nicht an die Eltern, sondern an die Vertragsstaaten richtet, legt diese Auslegung nahe.

Inzwischen geklärt ist auch die Frage, wer für die rechtliche Umsetzung von Art. 24 UN-BRK zuständig ist. Insoweit muss man feststellen, dass dem Bund nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes keine Gesetzgebungskompetenzen für den Bereich Schule zustehen. Das Schulwesen gehört vielmehr zum Zuständigkeitsbereich der Länder.

Daher ist auch jedes einzelne Bundesland gehalten, Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention im Schulbereich umzusetzen. In Nordrhein-Westfalen ist dies bislang nicht geschehen. Die Regelungen im Schulgesetz beziehen sich in § 20 Schulgesetz vor allem auf die sonderpädagogische Förderung und den gemeinsamen Unterricht für Kinder. Sie beinhalten aber keinen Anspruch der Eltern auf Zugang ihrer behinderten Kinder zu allgemeinen Schulen. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt das Land Nordrhein-Westfalen, auf der Grundlage eines Inklusionsplanes eine Transformation von Art. 24 UN-BRK in das Schulgesetz NRW.

Auch in quantitativer Hinsicht ist mit der Inklusion etwas ganz anderes gemeint als mit der integrativen Beschulung.

In Nordrhein-Westfalen lag die Integrationsquote im Schuljahr 2009/10 bei 17,2 %, davon 23 % in der Primarstufe und 8,9 % in der Sekundarstufe I. Im Regierungsbezirk Arnsberg liegt die Integrationsquote bei 17,1 %, wobei auf die Grundschule 24,8 % und auf die Sekundarstufe I 7,8 % entfallen.

Diese Zahlen sind nichts gegen die Zielvorstellungen der Vereinten Nationen. In den Materialien zur UN-BRK wird eine Zielmenge von 80 bis 90 % ausdrücklich genannt. Dies wird zur Folge haben, dass im Zuge der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich die allermeisten Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen allgemeine Schulen besuchen werden.

Zielsetzung der UN ist nicht nur, dass behinderte Menschen die bestmögliche schulische Unterstützung erhalten, sondern auch, im wesentlich größeren Umfang als bislang gemeinsames Lernen zu realisieren. Die Vertragsstaaten der Vereinten Nationen haben sicherzustellen, dass ein Schüler nicht wegen seiner Behinderung vom Schulsystem ausgeschlossen wird.

Über diese Zielsetzung sind sich im Übrigen auch die Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90 / Die Grünen im Landtag grundsätzlich einig. In einem im Dezember vom Landtag beschlossenen Antrag - bei Zustimmung auch der Fraktion „Die Linken“ und lediglich bei Stimmenthaltung der FDP - wird einleitend auf Folgendes hingewiesen:

„Seit Jahrzehnten setzen sich Eltern von Kindern mit Behinderungen nachdrücklich dafür ein, dass deren Zugehörigkeit zur Gesellschaft an-

erkannt und ihnen die Teilhabe am Unterricht der allgemeinen Schule ermöglicht wird. Wir wollen, dass der unwürdige Bettelgang der Eltern um einen Integrationsplatz ein Ende hat. Kinder brauchen einen Rechtsanspruch auf Inklusion“.

Der Landtag hat daher die Landesregierung aufgefordert, ein Transformationskonzept vorzulegen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch ein Blick in die Statistik der Kultusministerkonferenz aus dem Jahr 2008, aus der sich ergibt, dass die Förderschulen, wenn es um den Erwerb von Schulabschlüssen geht, nicht sehr wirksam arbeiten:

76,3 % der Förderschüler verlassen die Förderschule ohne einen Hauptschulabschluss. 21,5 % erhalten einen Hauptschulabschluss und 2,1 % einen Realschulabschluss. Lediglich 0,2 % schließen mit der Fachhochschul- bzw. mit der allgemeinen Hochschulreife ab.

Es versteht sich von selbst, dass Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss sich auf dem Arbeitsmarkt besonders schwer tun, so dass sie vielfach und mitunter auch dauerhaft von den sozialen Sicherungssystemen unterstützt werden müssen. Es geht daher auch um die Verbesserung von Chancen der Benachteiligten in unserer Gesellschaft.

Artikel 24 der UN-BRK schließt allerdings die Existenz von Förderschulen nicht aus. Die UN-BRK enthält keine Vorgaben zu der Frage, wie die 10 bis 20 % der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, die nach den Vorstellungen der UN nicht in eine inklusive Regelschule aufgenommen werden können, zukünftig beschult werden sollen. Dies bleibt vielmehr

den Vertragsstaaten überlassen, in Deutschland zuständigkeithalber den Ländern.

Diese Frage wird daher das Land Nordrhein-Westfalen in dem von ihm aufzustellenden Inklusionsplan beantworten müssen. Dabei wird man nach unserem Dafürhalten sicherlich nach Förderschwerpunkten differenzieren müssen. So lassen sich die Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen, die immerhin 43,7 % der Förderschüler ausmachen, wohl am ehesten in das allgemeine Schulsystem integrieren, ohne dass aus Schulträgersicht im erheblichen Umfang zusätzliche Ressourcen erforderlich sind.

Zu diesem Ergebnis sind auch die Professoren Preuss-Lausitz und Klemm gekommen, die im Auftrag des Schulministeriums ein umfangreiches Gutachten zur Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in Nordrhein-Westfalen gefertigt haben.

Allerdings vertreten die beiden Professoren die Auffassung, dass auch Kinder, die dem Förderschwerpunkt emotionale Entwicklung zuzuordnen sind, unproblematisch in allgemeinen Schulen unterrichtet werden können. Nach den Vorstellungen von Preuss-Lausitz und Klemm sollen 100 % der Kinder mit den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache zukünftig inklusiv unterrichtet werden.

Diese Aussagen widersprechen allerdings dem gerade genannten Antrag der Fraktion CDU, SPD und Bündnis 90 / Die Grünen im Landtag, die sich für ein Elternwahlrecht ausgesprochen haben. Hier bleibt abzuwarten, welche Entscheidung hierzu der Landtag treffen wird.

Das Land wird sich auch mit der schwierigen Frage auseinandersetzen müssen, ob Schülerinnen und Schüler an dem Unterricht in allgemeinen Schulen teilnehmen sollen, die möglicherweise den Unterrichtserfolg anderer Schüler beeinträchtigen könnten, weil diese Kinder den Unterricht schlichtweg stören. Gemeint sind hiermit verhaltensauffällige Kinder bzw. Kinder mit emotionalen Entwicklungsstörungen.

Diese nicht unwichtige Frage wird in der Öffentlichkeit kaum diskutiert. Ich stehe auf dem Standpunkt, dass auch im Zuge der Inklusion weiterhin ein störungsfreier Unterricht möglich sein muss.

Im Falle der Transformation von Artikel 24 UN-BRK in das nordrhein-westfälische Schulgesetz stellt sich natürlich für die Schulträger die Frage, wer im Einzelnen die Kosten zu tragen hat.

Zusätzliche Kosten entstehen im Einzelnen durch notwendige Umbaumaßnahmen an Schulen, um etwa körperlich behinderte Schülerinnen und Schüler beschulen zu können. Es sind Aufzüge und Rampen für Rollstühle sowie weitere Umbaumaßnahmen erforderlich.

Darüber hinaus werden zusätzliche Kosten für Integrationshelfer entstehen. Die Kosten für dieses Personal sind in den vergangenen Jahren bereits deutlich gestiegen und im Zuge des Inklusionsprozesses erwarten wir eine weitere Zunahme der Kosten. Sämtliche behinderte Schüler, die einen Integrationshelfer benötigen, werden zukünftig auf viel mehr Schulen als bislang gehen, so dass unseres Erachtens auch zusätzliches Personal erforderlich ist.

Zusätzliche Kosten werden aber auch im Rahmen der Schülerbeförderung entstehen. Nach der Schülerfahrkostenverordnung gilt das Schul-

trägerprinzip. Da viele Förderschulen von den Kreisen und den Landschaftsverbänden getragen werden, wird es hier zu einer deutlichen Lastenverschiebung innerhalb der kommunalen Familie kommen. Daher wird man hier auch über Ausgleichsmechanismen nachdenken müssen.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Konnexitätsausführungsgesetzes NRW ist das Land gehalten, einen Belastungsausgleich zu schaffen, sofern die Übertragung neuer oder veränderter Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Kommunen führt.

Wenn das Land die Regelungen im Schulgesetz an die Erfordernisse von Art. 24 UN-BRK anpasst, so sind natürlich die Städte und Gemeinden als Träger der öffentlichen Schulen durch diese Veränderung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im erheblichen Umfang berührt.

Die entstehenden Kosten werden auch sehr deutlich oberhalb der Bagatellgrenze von 4,5 Millionen Euro liegen, so dass die Konnexitätsregelungen damit zur Anwendung kommen.

Dies ist auch bislang seitens der Landesregierung nicht bestritten worden. Von Staatssekretär Hecke aus dem Schulministerium sind Konnexitätsgespräche in Aussicht gestellt worden. Dies werten wir als positives Zeichen. In anderen Bundesländern ist diese Kooperationsbereitschaft nicht immer so ausgeprägt. So ist aus der Mitte des Landtages des Freistaates Bayern ein Gesetz zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich eingebracht worden, in dem die Konnexitätsrelevanz eindeutig verneint wird.

Es zeichnet sich in Nordrhein-Westfalen allerdings jetzt schon ab, dass die Verhandlungen nicht gerade einfach verlaufen werden. So wird bereits die Frage streitig diskutiert, ob die zusätzlichen Kosten für Integrationshelfer überhaupt konnexitätsrelevant sind.

Nachdem das OVG NRW vor einigen Jahren zu dem Ergebnis gekommen war, dass die Kosten für Integrationshelfer den Schulkosten zuzuordnen seien, hat der Landtag NRW das Schulgesetz dahingehend geändert, dass die Kosten für Integrationshelfer nicht zu den Schulkosten gehören. Seither werden die Kosten für die Integrationshelfer über die Sozialhilfe finanziert.

Die Vertreter des Landes NRW haben daher bislang die Auffassung vertreten, dass die Angelegenheit insoweit nicht konnexitätsrelevant sei, da sich an den bereits bestehenden einschlägigen Regelungen des SGB XII nichts ändern würde. Wir stehen auf dem Standpunkt, dass auch diese Kosten voll erstattet werden müssen.

Die Frage der Konnexität werden wir sehr ernst nehmen. Die Kommunen sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, die Kosten für die Umsetzung der Inklusion zu schultern. Wir sind eindeutig auf die Unterstützung des Landes angewiesen. Sollte diese Unterstützung nicht im vollen Umfang geleistet werden, so sagen wir ganz klar, dass die Inklusion im Schulbereich aus finanziellen Gründen nicht realisierbar ist.

Parallel sollte allerdings der Bund in die Pflicht genommen werden, indem er ein neues Investitionsprogramm auflegt, ähnlich wie wir es bei dem Ausbau von Ganztagsangeboten mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ erlebt haben. Hierfür wird aber wohl

nach der letzten Förderalismusreform auf Bundesebene eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich sein.

Im Zusammenhang mit dem Inklusionsprozess müssen wir uns mit einem weiteren wichtigen Thema beschäftigen, nämlich mit der Vermeidung von doppelten Strukturen. Wenn die behinderten Schüler zukünftig überwiegend allgemeine Schulen besuchen, dann kann die Schließung leerlaufender Förderschulen kein Tabuthema mehr sein. Auch muss man sich frühzeitig über die Zusammenlegung von Förderschulen Gedanken machen.

Ein weiterer Punkt, der geklärt werden muss, ist, wer zukünftig über den Förderort der Schüler mit Behinderungen entscheiden soll. Die kommunalen Spitzenverbände aus NRW haben sich darauf verständigt, dass künftig die Entscheidung über den Förderort grundsätzlich den Eltern nach einer Beratung überlassen bleibt. Hierzu ist nach unserer Auffassung die Aufbau eines flächendeckenden, unabhängigen Beratungsangebotes unter Beteiligung der Schulträger notwendig. Die Beratung sollte allerdings so erfolgen, dass die allgemeine Schule vorrangig ist.

Schließlich stellt sich die Frage, wie die in Nordrhein-Westfalen im Rahmen eines Modellprojektes auf freiwilliger Basis entstandenen Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung sich in das Konzept einer inklusiven Beschulung einfügen lassen. In NRW gibt es ja inzwischen ca. 50 solcher Kompetenzzentren mit den unterschiedlichsten Ausprägungen und Arbeitsschwerpunkten.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass die Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung nicht eingeführt worden sind, um Artikel 24 UN-BRK umzusetzen. Hierbei handelt es sich um eine Aufgabe,

die sich erst zu einem späteren Zeitpunkt für die Kompetenzzentren ergeben hat. Vor diesem Hintergrund ist es nicht ohne weiteres möglich, dass die Kompetenzzentren Artikel 24 UN-BRK vor Ort umsetzen. Dies ist auch angesichts der personellen Rahmenbedingungen mit einer halben zusätzlichen Stelle pro Kompetenzzentrum nicht zu realisieren. Man muss daher über eine Weiterentwicklung dieser Kompetenzzentren mit zusätzlichen Ressourcen des Landes nachdenken.

Zur Eignung der Kompetenzzentren zur Entwicklung eines inklusiven Bildungssystems gibt es auch inzwischen ein kurzes Gutachten von Professor Werning, das er im Auftrag des MSW erstellt hat. Über dessen Ergebnisse wird Sie gleich Herr Fleischhauer aus dem Schulministerium informieren.

Die kommunalen Spitzenverbände aus Nordrhein-Westfalen sind relativ frühzeitig übereingekommen, dass es sinnvoll ist, eine gemeinsame Position festzulegen. Dabei bestand Konsens dahingehend, dass auch die beiden Landschaftsverbände, die ja eine Vielzahl von Förderschulen gerade auch für körperlich Behinderte unterhalten, einbezogen werden sollten.

Nach mehreren Gesprächen und Diskussionen in den Gremien des jeweiligen Verbandes ist es gelungen, eine gemeinsame Position der drei kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände festzulegen.

Im Wesentlichen habe ich Ihnen die Position der kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände bereits dargestellt. Ich fasse die wichtigsten Punkte aber gerne noch einmal zusammen:

1. Aus Art. 24 UN-BRK können die Eltern keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung herleiten.
2. Die Eltern sollen vom Grundsatz her über den Förderort für ihr behindertes Kind entscheiden. Die Beschulung in der allgemeinen Schule hat aber grundsätzlich Vorrang.
3. Die Lehrer müssen für ihre neue Aufgabe entsprechend aus- und fortgebildet werden.
4. Art. 24 UN-BRK ist durch eine Änderung des Schulgesetzes in nordrhein-westfälisches Landesrecht zu transformieren. Basis hierfür ist ein Inklusionsplan des Landes.
5. Mit der Änderung des Schulgesetzes wird die Angelegenheit konnexitätsrelevant. Wir legen größten Wert darauf, dass die bei den Schulträgern anfallenden zusätzlichen Kosten vom Land erstattet werden.

Die gemeinsame Position der Kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände aus NRW können Sie gerne im Intranet-Angebot des StGB NRW unter der heutigen Bezirks-AG-Sitzung nachlesen.

Ich hoffe deutlich gemacht zu haben, dass mit der Umsetzung von Art. 24 UN-BRK ein Paradigmenwechsel vollzogen wird. Das bislang auf Fürsorge basierende Bild von Menschen mit Behinderung soll sich wandeln in ein Bild, das von Teilhabe und Selbstbestimmung geprägt ist.

In den Städten und Gemeinden ist vielfach schon Druck zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich aufgebaut worden. Es hat vor Ort teilwei-

se neben Elterninitiativen auch schon Initiativen von Institutionen gegeben, die sich nachdrücklich für die inklusive Beschulung einsetzen.

Es wird daher höchste Zeit, dass das Schulministerium zumindest erste Eckpunkte für ein Inklusionskonzept des Landes vorlegt.