

Schulische Inklusion aus kommunaler Sicht

Beigeordneter Claus Hamacher

Städte- und Gemeindebund NRW

[Anrede]

meine sehr geehrten Damen und Herren,

Herr Dr. Schneider sagte es bereits: Das Thema "Schulische Inklusion" ist sicherlich derzeit von herausgehobener Bedeutung für die Kommunen und beschäftigt natürlich auch sehr intensiv die Spitzenverbände. Es vergeht kaum eine Woche, in der wir nicht zu Gesprächen ins Schulministerium eingeladen werden – oft sind das nicht unbedingt angenehme Termine.

Ich möchte Ihnen gerne das Thema in vier Schritten näherbringen:

- Zunächst erlaube ich mir eine Vorbemerkung zum Selbstverständnis der Kommunen als (Mit-)Verantwortliche für das Bildungswesen.

- Zweitens möchte ich knapp auf den Rechtsrahmen – die UN-Behindertenrechtskonvention - eingehen, damit wir insoweit auf dem gleichen Stand sind.
- Dann möchte ich Ihnen den Entwurf für ein neuntes Schulrechtsänderungsgesetz (Umsetzung der Inklusion) vorstellen und bildungspolitisch bewerten und schließlich
- werde ich viertens das Thema Konnexität ansprechen, also die Frage, ob und inwieweit den kommunalen Schulträgern zusätzliche Kosten entstehen, die vom Land auszugleichen sind.

Ganzheitliches Bildungsverständnis

Was haben überhaupt die Städte und Gemeinden mit dieser ganzen Inklusionsgeschichte zu tun? Sicher, die Kommunen stellen als Schulträger die Schulgebäude und Lehrmittel zur Verfügung; sie bezahlen die Schulsekretärin und den Hausmeister und sie kümmern sich um die Schülerbeförderung.

Diese Beschreibung des Verhältnisses von Kommunen zu Bildung greift mir allerdings viel zu kurz.

Die kommunale Ebene ist der Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, hier werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und gleichzeitig die Zukunftsfähigkeit einer Region gelegt.

Städte und Gemeinden haben eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des Bildungsstandortes. Sie tragen nicht nur Verantwortung für die sächliche

Ausstattung der Schulen, sondern auch für Kindergärten, Volkshochschulen und für Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit. Auch die zahlreichen Kultureinrichtungen sind Eckpfeiler der öffentlichen Infrastruktur in der Bildung.

Die kommunalen Verwaltungen sind auch die ersten Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger vor Ort, wenn es Wünsche gibt oder das Bildungsangebot nicht so funktioniert, wie es soll. Wo rufen die Bürger an, wenn die Klassen zu groß sind, die Über-Mittag-Betreuung nicht funktioniert oder sich die Besetzung der Schulleiterstelle über Monate hinzieht? Dann ist es nicht in erster Linie die Schulministerin, die den Unmut zu spüren bekommt.

Die Städte und Gemeinden leiden unter Fehlentwicklungen in der Bildung ebenso, wie sie von den Erfolgen profitieren. Bildungsversagen führt zu einer stärkeren Inanspruchnahme sozialer Unterstützungssysteme. Bildungs-, Familien- und Integrationspolitik können deshalb nur gemeinsam fortentwickelt werden, und zwar mit nachhaltigen Gesamtkonzepten, die allen Aspekten Rechnung tragen.

Aus diesen Gründen müssen die Städte und Gemeinden auch ein nachhaltiges Eigeninteresse am Gelingen des Inklusionsprozesses in der Schule (aber auch in anderen Bereichen) haben. Die Kinder, um die es geht, sind die eigenen Bürgerinnen und Bürger. Deshalb dürfen sich die Kommunen auch nicht beschränken auf die Frage, ob irgendwo ein Aufzug eingebaut werden muss. Sie interessiert vielmehr, ob der Inklusionsprozess insgesamt so angelegt ist, dass er eine Chance auf Erfolg hat.

Und wenn wir einen anderen Eindruck gewinnen, dann müssen wir das jetzt sagen, auch wenn wir dabei den Bereich der äußeren Schulangelegenheiten gelegentlich verlassen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Nun konkret zum Thema Inklusion.

Sonderpädagogische Förderung in Deutschland sah bisher so aus, dass bisher die Förderung an der Förderschule die Regel ist. Der gemeinsamen Beschulung von behinderten und nichtbehinderten Kindern in der allgemeinen Schule kommt hingegen Ausnahmecharakter zu. Deutschlandweit wurden im Schuljahr 2009/10 insgesamt etwa 485.000 Schülerinnen und Schüler mit einem diagnostizierten sonderpädagogischen Förderbedarf in allgemein bildenden Schulen unterrichtet: knapp 388.000 in eigens dafür eingerichteten Förderschulen und knapp 98.000 (also mit einem Inklusionsanteil von 20,1%) in allgemeinen Schulen.

Betrachtet man die weiterführenden Schulen schulformspezifisch, so fällt auf, dass innerhalb der Sekundarstufe I die Hauptschulen mit 39,3% den größten Anteil der inklusiv unterrichteten Schüler haben, gefolgt von den Schulen mit mehreren Bildungsgängen (18,6%) und den Gesamtschulen (16,3%). Die Realschulen (4,5%) und die Gymnasien (5,1%) liegen mit ihren Werten deutlich dahinter zurück.

In diese generelle Situation sonderpädagogischer Förderung hinein hat Ende 2006 die Generalversammlung der Vereinten Nationen die UN-BRK zum Schutz und zur Förderung der Rechte behinderter Menschen verabschiedet. Sie basiert auf den zentralen Menschenrechtsabkommen der

Vereinten Nationen und konkretisiert die dort verankerten Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen.

Der UN-BRK wird ein Paradigmenwechsel zugeschrieben: weg von einer Behindertenpolitik, die sich am Fürsorgeprinzip und an der medizinischen Versorgung orientiert, hin zu einer Orientierung an Menschenrechten und dem Prinzip der Teilhabe.

Nachdem Deutschland die UN-BRK bereits am ersten Tag ihrer Auslegung unterzeichnet hatte, hat der Bundestag im Dezember 2008 das „Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ beschlossen. Der Bundesrat hat ohne Einwendungen zugestimmt. Die UN-BRK nebst Fakultativprotokoll wurden anschließend ratifiziert und am 26.03.2009 für die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindlich.

Die Konvention hat einen alle Lebensbereiche umfassenden Anspruch – heute interessiert uns aber vor allem der Art. 24.

In Art. 24 der UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein „inklusives“ Bildungssystem auf allen Ebenen. Seitens der Vertragsstaaten ist dabei sicherzustellen, dass Menschen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgegrenzt werden.

Konkret: Kinder mit einer Behinderung dürfen nicht vom Besuch einer Grundschule oder einer weiterführenden Schule aufgrund ihrer Behinderung ausgeschlossen werden, sondern ihnen soll gleichberechtigt mit anderen der Zugang zu einem einbeziehenden, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht ermöglicht werden.

Die deutsche amtliche Übersetzung hatte übrigens den von der UN-BRK verwandten Begriff „inklusiv“ durch den Begriff „integrativ“ ersetzt. Völkerrechtlich bindend ist für die Vertragsstaaten, d. h. auch für die Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt, die englische Fassung "inclusive".

Zwischen Integration und Inklusion besteht ein Unterschied: Während Integration im Bereich Schule verkürzt dargestellt in erster Linie auf eine Anpassungsleistung von Schülern mit Behinderungen an die bestehenden Schulstrukturen setzt, fordert Inklusion im Wesentlichen, dass sich das Schulsystem an den Fähigkeiten und Bedürfnissen der einzelnen Schüler orientiert.

Die Erreichung dieses Ziels setzt im Unterschied zum Konzept der Integration eine systemische Veränderung im Schulwesen voraus.

Man kann lange darüber streiten, ob eine durchgängige inklusive Beschulung eine realistische oder sinnvolle Zielvorstellung ist. Unabhängig davon lässt sich aber bereits jetzt zweierlei feststellen. Erstens: Die Umsetzung der Konvention für den Schulbereich ist ein Mammutprojekt, dessen Umsetzung in Nordrhein-Westfalen sicherlich eine Generation in Anspruch nehmen wird.

Und zweitens: In den Städten und Gemeinden ist bereits massiver Druck zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich angekommen, obwohl nach

wie vor gesetzliche Vorgaben im Schulgesetz durch das Land fehlen. Dies lässt sich mit einigen aktuellen Zahlen belegen (entnommen aus der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 443; Drucksache 16/1131 vom 15.10.2012):

Danach wurden im Schuljahr 2011/12 bereits von rd. 127.000 Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf 27.000 an Regelschulen beschult – das entspricht einer Inklusionsquote von 21%. Das ist schon erkennbar mehr als die 18,6 %, welche in einem Gutachten der Professoren Klemm und Preuss-Lausitz für NRW im Jahre 2009/10 ausgewiesen wurden. Und wie wurde dieser Anstieg erreicht?

Ich zitiere in diesem Zusammenhang die Schulministerin (Plenardebatte vom 4. Juli 2012): "Nach allen mir vorliegenden Informationen ist es auch für das kommende Jahr gelungen, den Wünschen von Eltern, die für ihr Kind einen Platz in einer allgemeinen Schule wollen, weitestgehend nachzukommen. [...] Ich will aber gar nicht verschweigen, dass an vielen Orten Schwierigkeiten entstehen. Viele Schulen sind nur auf mehr oder weniger sanften Druck der Schulaufsicht bereit gewesen sind, sich der Aufgabe zu stellen.“ In dieses Bild passt im Übrigen auch, dass die Schulen angehalten werden, nach Möglichkeit keine Verfahren mehr auf Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs einzuleiten.

Ich fasse zusammen:

Nach den Vorstellungen der UN-Behindertenrechtskonvention soll grundsätzlich jedes behinderte Kind die Möglichkeit auf Aufnahme in einer Regelschule haben. Da sich nach immer noch vorherrschender Rechtsmeinung aus Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention keine unmittelbaren Rechtsansprüche der Eltern bzw. der betroffenen Schülerinnen und

Schüler herleiten lassen, ist eine Umsetzung durch den zuständigen Landesgesetzgeber erforderlich.

Es gibt allerdings in der Konvention einen Hinweis, dass nicht alles sofort erwartet werden darf. Jeder Vertragsstaat ist nach Art. 4 Abs. 2 UN-BRK verpflichtet, „hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen“ (so genannter „Progressiver Realisierungsvorbehalt“).

Referentenentwurf für ein 9. Schulrechtsänderungsgesetz

Meine Damen und Herren,

ich komme jetzt zur Situation in Nordrhein-Westfalen.

Nachdem die Fraktionen von SPD, CDU sowie Bündnis 90/DIE GRÜNEN bereits im Dezember 2010 einen gemeinsamen Antrag zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in den Landtag eingebracht hatten, hat sich das Land lange Zeit gelassen, um im September 2012 einen Referentenentwurf für ein „Erstes Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vorzulegen.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Referentenentwurf zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz die Frage, welche konkreten Maßnahmen seitens des Schulträgers zu treffen sind, damit Inklusion gelingt, nicht beantwortet. Aussagen darüber, welche räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen erforderlich sind, werden nicht getroffen. Jeder mag sich

an dieser Stelle Gedanken machen, woher diese Zurückhaltung kommt. Ich möchte Ihnen aber zunächst vorstellen, was der Gesetzentwurf regelt.

Im Einzelnen sieht der Referentenentwurf folgende Neuerungen vor:

Der Ort der sonderpädagogischen Förderung soll in der Regel in der allgemeinen Schule sein. Dort wird der Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Klassenverband oder in der Lerngruppe erteilt.

Bewertung:

Diese Erweiterung des gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsauftrages um das Ziel der inklusiven Bildung und Erziehung wird von uns ausdrücklich begrüßt. Funktionieren kann dieser Paradigmenwechsel aber nur, wenn auch die daran gekoppelten Ressourcenfragen ehrlich beantwortet werden.

Das gemeinsame Lernen wird von der Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers an einer allgemeinen Schule eingerichtet, es sei denn, die Schule ist dafür personell und sächlich nicht ausgestattet und kann auch nicht mit vertretbarem Aufwand dafür ausgestattet werden (vgl. § 20 des Entwurfs).

Bewertung:

Mit einer qualitätvollen Umsetzung der UN-BRK ist der hier vorgesehene Ressourcenvorbehalt dem Grunde nach nicht vereinbar. Diese Regelung dürfte– in Abhängigkeit von der Haushaltslage der Kommune - zu unter-

schiedlichen Ausstattungsentscheidungen führen. Inklusives Lernen wird standortabhängig sein und die Prämisse, dass eine Förderung nicht schlechter als im derzeitigen System sein sollte, wird massiv in Frage gestellt.

Ob der Ressourcenvorbehalt einer in Finanznöten befindlichen Kommune wirklich hilft, wage ich zu bezweifeln. In der Regel dürfte der politische Druck kommunales Engagement erzwingen – wenn auch nicht immer mit den eigentlich wünschenswerten Rahmenbedingungen.

Ich stelle mir aber vor allem die Frage, ob das Land wirklich eine Situation herbeiführen möchte, in der die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „vertretbarer Aufwand“ ggf. erst nach vielen Jahren durch Verwaltungsgerichte beantwortet wird und bis dahin das Verhältnis von Eltern, Schule, Schulträgern und Schulaufsicht belastet.

Nächster Punkt:

Die Landesregierung hält darüber hinaus auch an dem Konzept fest, Förderschulen nicht gänzlich abzuschaffen. Die Eltern können für ihre Kinder die Förderschule als Beschulungsort wählen. In Ausnahmefällen ist jedoch die Schulaufsichtsbehörde befugt, die allgemeine Schule anstelle der Förderschule als Beschulungsort zu bestimmen.

Für die Fortführung von Förderschulen gelten jedoch wesentlich strengere Vorgaben hinsichtlich der zu erreichenden Schülerzahl: Weniger als 144 Schüler bedeuten das Aus für eine Schule (Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke).

Bewertung:

Diese unscheinbar daherkommende Änderung hat es in sich! Sie wird zu einem Sterben kommunaler Förderschulen führen! Viele Förderschulen unterschreiten bereits jetzt die Mindestgrößen und existieren nur aufgrund seit Jahren gewährten „Ausnahmen“.

Durch die Abschaffung der Ausnahmemöglichkeiten wird das Wahlrecht der Eltern in der Praxis erheblich eingeschränkt werden. Gerade im ländlichen Raum wird die vermeintlich eingeräumte kommunale Handlungsfreiheit in besonders augenfälliger Weise de facto durch eine untergesetzliche Landesnorm konterkariert. Die durch diese Vorschrift ausgelöste Notwendigkeit, Förderschulstandorte zu schließen oder zusammenzulegen, präjudiziert die Entscheidung, ob und wie lange ein Parallelangebot vorgehalten wird. Ich weiß nicht, wie man das für vereinbar halten kann mit der Entschließung des Landtags, der sich ausdrücklich für einen Erhalt der Wahlfreiheit der Eltern ausgesprochen hat.

Eine weitere wesentliche Neuerung ist, dass der Förderbedarf einer Schülerin oder eines Schülers nun nicht mehr ohne weiteres auf Antrag der Schule festgestellt werden kann. Vielmehr entscheidet nunmehr grundsätzlich die Schulaufsichtsbehörde auf Antrag der Eltern über den Bedarf an sonderpädagogischer Förderung. Nur in besonders eng gefassten Ausnahmefällen kann eine allgemeine Schule einen Antrag auf Feststellung des Förderbedarfs stellen (vgl. § 19 Abs. 7 des Entwurfs).

Bewertung:

Die geplante Beschneidung des Rechts der Schule zur Einleitung des Verfahrens auf Feststellung eines sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs ist m.E. von besonderer Tragweite. Ein Antragsrecht der Schule bezüglich des Förderschwerpunktes Lernen soll zunächst gar nicht, sondern erst nach Vollendung des 3. Schuljahres bis zur Vollendung des 6. Schuljahres bestehen. Bezüglich des Förderschwerpunktes Emotionale und soziale Entwicklung soll ein Antragsrecht der Schule nur bestehen, wenn eine Selbst- oder Fremdgefährdungstendenz bei der Schülerin oder dem Schüler vorliegt. Eine Selbst- oder Fremdgefährdung ist aber nicht gleichzusetzen mit erheblichen Beeinträchtigungen des Unterrichts.

Wenn man zusätzlich den Umstand berücksichtigt, dass in der Vergangenheit nur etwa 5 % der Feststellungsverfahren (!) von den Eltern eingeleitet wurden, dann liegt die Erwartung nahe, dass künftig bei einer wesentlichen Anzahl von Schülerinnen und Schülern der sonderpädagogische Förderbedarf – vor allem in den Bereichen Lernen und Emotionale und soziale Entwicklung – erst gar nicht festgestellt werden wird, obwohl sich die tatsächlichen Verhältnisse und Unterstützungsbedarfe durch diesen schwerwiegenden Wandel des Feststellungsverfahrens nicht ansatzweise verändern. Im Ergebnis wird diese Regelung unmittelbar dazu führen, dass die nach wie vor unterstützungsbedürftigen Schülerinnen und Schüler als solche nicht mehr statistisch erfasst werden und dann auch an der „Doppelzählung“ bezüglich der Lehrerstellenzuweisung nicht teilnehmen werden.

Ferner lässt der Gesetzentwurf nicht erkennen, wie die nach wie vor vorliegenden Unterstützungsbedarfe bei den betroffenen Schülerinnen und Schülern erkannt/diagnostiziert werden sollen.

Wird ein sonderpädagogischer Förderungsbedarf festgestellt, so schlägt die Schulaufsichtsbehörde den Eltern mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine allgemeine Schule vor, an der ein Angebot zum gemeinsamen Lernen eingerichtet ist. In dieser letzten Vorschrift versteckt sich nach Auffassung des Ministeriums der Rechtsanspruch auf eine inklusive Beschulung. Was passiert, wenn die in Betracht kommenden Schulträger ihre Zustimmung verweigern sollten, bleibt offen.

Weiter sieht der Gesetzentwurf die Errichtung so genannter Schwerpunktschulen vor. Mit Zustimmung der obersten Schulaufsichtsbehörden können allgemeine Schulen durch den Schulträger als Schwerpunktschulen bestimmt werden. Als Schwerpunktschule gilt eine Schule jedoch nur dann, wenn sie über die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung hinaus zumindest einen weiteren Förderschwerpunkt beinhaltet. Daraus ergibt sich, dass die zuvor genannten Förderschwerpunkte grundsätzlich an normalen allgemeinen Schulen unterrichtet werden.

Bewertung:

Hierzu zwei Anmerkungen:

Ich kann sehr gut verstehen, warum Schwerpunktschulen Sinn machen. Wenn es gelingt, sächliche und personelle Ressourcen zu bündeln, lassen diese sich effektiver einsetzen – es wird finanziell günstiger. Dies ist ja auch ein Vorteil des Förderschulsystems mit seinen anerkannt hohen Qualitätsstandards. Aber letztlich bedeutet doch eine Schwerpunktschule, dass die Kinder mit Behinderungen dort ebenfalls an einem Ort konzentriert werden. Sie besuchen im Zweifel eben nicht die Schule, die Sie besuchen würden, wenn sie

nicht behindert wären. Ob das wirklich das Anliegen von Art. 24 UN Behindertenrechtskonvention ist, dahinter möchte ich an dieser Stelle mal ein dickes Fragezeichen stellen. Meines Erachtens können Schwerpunktschulen keine dauerhafte Antwort, sondern nur eine Übergangslösung sein.

Während die Idee von Schwerpunktschulen als Durchgangsstadium zu einer vollständigen Inklusion für den Bereich der größeren Schulträger durchaus schlüssig erscheint, sind die Konsequenzen für ländlich strukturierte Gebiete offensichtlich nicht zu Ende gedacht.

Anders als bei einer großen Stadt sind hier in der Regel verschiedene Schul- und Kostenträger betroffen. Ein kleiner Schulträger im ländlichen Raum muss aber zwangsläufig damit rechnen, dass er de facto die inklusive Beschulung für ein über seinen räumlichen Zuständigkeitsbereich hinausgehendes Umfeld mit übernehmen muss. Mit der Anerkennung des Status einer Schwerpunktschule (und dem damit verbundenen Signal, für die Aufnahme von Schülern mit Lernbehinderung, emotionalen und sozialen Störungen und mindestens einer weiteren Behinderungsart gerüstet zu sein) wird die Schulaufsicht die betreffende Schule stets bei den Empfehlungen für eine inklusionsgeeignete allgemeine Schule „berücksichtigen“. Dies gilt umso mehr, wenn sich wohnortnähere Alternativen nicht anbieten. Wegen des Rechtsanspruchs der Eltern auf Nennung wenigstens einer allgemeinen Schule wird der Aufsicht gar nichts anderes übrig bleiben, als die Schwerpunktschule bis zur Erschöpfung sämtlicher Kapazitätsgrenzen in Anspruch zu nehmen.

Für einen einzelnen Schulträger wird es aber kaum leistbar sein, die inklusive Beschulung für das gesamte Umfeld auch von Nachbarkommunen zu übernehmen. Alleine der (bereits heute ohne ausgebaute Inklusion konfliktrichtige) Bereich der Schülerfahrkosten wird erhebliche, im Falle der Notwendig-

keit von Einzeltransporten sogar exorbitante zusätzliche Kosten für den Träger einer Schwerpunktschule nach sich ziehen.

Konnexität

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wenn der Inklusionsprozess gelingen soll – und genau das ist ja unser Interesse und unser Anspruch -, dann muss sowohl der innere als auch der äußere Schulbetrieb darauf vernünftig vorbereitet und ausgerichtet werden.

Die Schulträger sind hier an den unterschiedlichsten Stellen gefordert. Ich möchte diese nur stichpunktartig benennen:

a) Räumlich-sächliche Schulausstattung

Durch zunehmende Inklusion wird sich der Bedarf für Differenzierungsräume an Schulen wesentlich erhöhen. Das bestätigen im Grunde alle, die von sonderpädagogischer Förderung Ahnung haben. Selbst wenn man unterstellt, dass nicht jede Klasse einen Differenzierungsraum benötigt, ist der Bestand – gerade an Grundschulen - unzureichend. Diese Tatsache wird sogar bestätigt durch die vom MSW NRW beauftragten Gutachter, Klemm und Preuss-Lausitz. Den beiden Gutachtern zufolge ist im Rahmen einer inklusiven Schulentwicklung eine Überarbeitung der Raumprogramme für Schulen erforderlich. Insbesondere seien „ein Gesundheits- und Ruheraum, Räume für die Schulstation ..., für das Zentrum für pädagogische Unterstützung und Arbeitsräume für die generell zu verstärkende individuelle oder Kleingruppenarbeit auch außerhalb des Unterrichtsraumes zu verankern“.

Die Annahme, solche Räume würden doch durch die demografische Entwicklung ausreichend zur Verfügung stehen, ist falsch. Zum einen werden durch diesen Trend nicht schnell genug freie Raumkapazitäten geschaffen und zum anderen lässt das unberücksichtigt, dass auch der offene Ganztag erhebliche Raumkapazitäten bindet.

Auch werden im Zusammenhang mit der inklusionsbedingten Barrierefreiheit erhebliche Kosten auf die Schulträger zukommen. Dies ist bedingt durch das ungleich höhere Anforderungsprofil, das im Zusammenhang mit der inklusionsbedingten Barrierefreiheit im Gegensatz zur derzeitigen Barrierefreiheit einhergeht. Barrierefreiheit für schwerhörige Schüler bedeutet z.B. etwas ganz anderes als Barrierefreiheit für Schüler mit Sehbehinderung. Erstere brauchen eine geräuschkämmende Ausgestaltung des Gebäudes, letztere dagegen Bedingungen, die gegenteilige Anforderung erfüllen müssen. Berücksichtigt man dies, so ist offenkundig, dass die Umsetzung des Inklusionskonzepts für viele Schulträger die Verpflichtung mit sich bringen wird, zusätzliche Räume zu schaffen. Dazu gehören besondere Bodenbeläge für blinde bzw. sehbehinderte Schülerinnen und Schüler oder vergleichbare Vorkehrungen, um diesen eine angemessene Orientierung im Schulgebäude zu ermöglichen. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass bei einer angestrebten Inklusionsquote von 80 % zahlreiche Schulträger beispielsweise Aufzugsanlagen einbauen müssen. Wenn Sie davon ausgehen, dass der Einbau eines Aufzuges schnell Kosten in einer Größenordnung von 250.000 Euro erreichen kann, dann kann sich jeder ausrechnen, dass die so genannte Erheblichkeitsschwelle im Konnexitätsgesetz von 4,5 Mio. Euro landesweit schon beim Einbau von 18 Aufzügen überschritten wird.

18! Wir haben Tausende von Schulen in NRW!

Dass für die ganzen baulichen Veränderungen nicht nur Errichtungskosten anfallen, sondern auch Betriebs- und Unterhaltungskosten, möchte ich nur am Rande anmerken.

b) Schülerfahrkosten

(ausführen)

c) Personal

Inklusion führt zu mehr Wohnortnähe, was zu begrüßen ist. Verloren gehen allerdings die Möglichkeiten einer Bündelung personeller Ressourcen, wie sie momentan durch die Förderschulen geschieht. Allein bei einem – sehr niedrig kalkulierten – Anstieg der Zahl der sog. Integrationshelfer um lediglich 20% sind beispielsweise für Niedersachsen Mehraufwendungen in Höhe von 6,5 Millionen Euro errechnet worden (siehe Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vom 15.12.2011, S. 4). Die insoweit entstehenden inklusionsbedingten Mehrkosten sind, unabhängig davon bei welchem kommunalen Kostenträger – z.B. Schulträger, Jugendhilfeträger, Sozialhilfeträger – diese anfallen, bei einer Ermittlung der Mehrbelastung und des Mehrbelastungsausgleichs zu berücksichtigen (vgl. Höfling, s.o., S. 112).

Neben den Inklusionshelfern wird auch der Bedarf an therapeutisch tätigen Personen steigen, die zur angemessenen Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung vom Schulträger eingesetzt werden müssen. Gleiches gilt für Schulsozialarbeiter und Schulpsychologen.

All das, was ich eben aufgezählt habe, gilt im Übrigen nicht nur für den Schulbetrieb im engeren Sinne. Die Eltern der betroffenen Kinder werden zu Recht erwarten, dass auch in der offenen Ganztagschule auf die besonderen Betreuungs- und Förderbedarfe Rücksicht genommen wird. Das ist ein Aspekt, der nach meiner Wahrnehmung überhaupt noch nicht angemessen diskutiert wird.

Alles in allem kann u.E. nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden, dass durch die Umsetzung der UN-BRK die Verpflichtungen der Schulträger qualitativ und quantitativ deutlich über den bisherigen Standard hinausgehen werden und sich damit als Aufgabenerweiterung i.S.d. Konnexitätsprinzips darstellen.

Wie stellt sich nun das Land zum Thema Ressourcen?

Hinsichtlich der Frage, ob durch den Referentenentwurf der Konnexitätsfall ausgelöst wird, also ein Belastungsausgleich für die Kommunen zu erfolgen hat, argumentiert die Landesregierung, dass es nicht zu einer Übertragung einer neuen oder zu einer im Sinne des KonnexAG wesentlichen Veränderung einer bereits bestehenden Aufgabe komme. Dies stützt die Landesregierung im Wesentlichen darauf, dass in Nordrhein-Westfalen eine langjährige Tradition gemeinsamen Lernens bestünde. Ebenfalls stützt die Landesregierung ihre Rechtsauffassung darauf, verbindliche, den Vollzug prägende Anforderungen und Standards in gesetzlicher Form (etwa zur räumlichen Situation oder zu Assistenzpersonal) nicht vorgesehen zu haben. Auch seien dem Land fremde Verursachungsbeiträge, etwa resultierend aus dem Elternwahlrecht oder den Entscheidungen des Schulträgers im Rahmen seiner Schulentwicklungsplanung, nicht zuzurechnen.

Diese Auffassung ist aus unserer Sicht nicht stichhaltig. Ich denke, es ist deutlich geworden, dass der angesprochene Paradigmenwechsel nicht nur die innere Einstellung zum Thema Inklusion betrifft, sondern dass wir vor relativ radikalen Veränderungen im Schulwesen stehen, deren Erfolg auch vom Einsatz der nötigen Ressourcen abhängt.

Gerade Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung oder sogar in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, sind aus eigener Kraft überhaupt nicht in der Lage, hier zusätzliche Ausgaben zu schultern. Hier droht ansonsten eine „Inklusion nach Kassenlage“.

Fazit

Wenn ich heute ein Fazit ziehen müsste, dann würde es wie folgt lauten:

Der Referentenentwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes enthält keine hinreichende Umsetzung des Art. 24 der UN-BRK. Er legt die Verantwortung für das Gelingen der schulischen Inklusion in die Hände der Lehrer und der kommunalen Schulträger, ohne diese entsprechend zu unterstützen. Er vernachlässigt Qualitäts- und Ressourcenfragen. Da die Kommunen die finanziellen Herausforderungen alleine nicht bewältigen können, droht die Inklusion im Falle der Umsetzung des vorliegenden Referentenentwurfs und der Verneinung der Konnexitätsrelevanz seitens des Landes in vielen Bereichen zu scheitern.

Damit sowohl die Idee der Inklusion als auch die kommunale Handlungsfreiheit nicht zu Schimären werden, muss das Land klar und ehrlich die kommunalen Gestaltungsspielräume definieren und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen!