

Werner van den Hövel

Inklusion statt Integration: Zur Umsetzung von Artikel 24 der VN-Behinderten- rechtskonvention in Nordrhein-Westfalen

Vorbemerkung

Die schulpolitische Debatte wird in der Kultusministerkonferenz und in den Ländern seit Jahren davon bestimmt, wie Artikel 24 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (VN-Behindertenkonvention – VN-BRK) in den Schulen umgesetzt werden kann. Bei dem Gesetz zu dem Übereinkommen vom 21. Dezember 2008 (BGBl II S. 1419) handelt es sich um Bundesrecht. Soweit die Vertragsbestimmungen Bereiche wie die schulische Bildung betreffen, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, bedarf es jedoch der Transformation durch den zuständigen Landesgesetzgeber. Dabei geht es nicht nur um pädagogische und schulorganisatorische Fragestellungen, sondern auch die Lösung vielfältiger Rechtsprobleme. So wird immer noch heftig darum gestritten, welche Bindungswirkung Artikel 24 VN-BRK gegenüber den Ländern konkret entfaltet und ob die Länder bei der Umsetzung dieser Bestimmung nach dem strikten Konnexitätsgrundsatz zu einem finanziellen Ausgleich für etwaige hieraus erwachsende Mehrkosten gegenüber ihren Kommunen verpflichtet sind. Weiter geht es darum, ob die Zuweisung eines Kinder oder eines Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in eine allgemeinen Schule von den Ländern unter einen Ressourcen- und Organisationsvorbehalt gestellt werden darf oder ob sich aus dem Übereinkommen ein unbedingter Rechtsanspruch auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit inklusiver Beschulung ergibt. Alle diese Fragen sind nicht Gegenstand dieses Beitrags. Es geht vielmehr allein darum, beispielhaft darzustellen, wie Artikel 24 VN-BRK in dem Flächenland Nordrhein-Westfalen (NRW) schulgesetzlich umgesetzt worden ist und welche sonstigen rechtlichen Begleitmaßnahmen (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) und finanziellen Vorkehrungen (Finanzplanung, Ermittlung des Stellenbedarfs, Ressourcensteuerung) rechtzeitig vor dem Inkrafttreten der neuen schulgesetzlichen Regelungen zum Gemeinsamen Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen getroffen werden mussten.

1 Inklusion in Schule und Bildung (Artikel 24 VN-BRK)

Mit der Empfehlung „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“¹ hat die Kultusministerkonferenz im Jahr 2011 einen Perspektivwechsel hin zum inklusiven Unterricht vollzogen: Die qualitative und quantitative Ausweitung inklusiver Bildungsangebote soll Schwerpunkt des sonderpädagogischen Handelns aller Beteiligten sein.

1 Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20. Oktober 2011 „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“ – http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2011/2011_10_20-Inklusive-Bildung.pdf.

Ein Rückblick zeigt, dass Deutschland im internationalen Vergleich in der Nachkriegszeit mit der Entwicklung eines hochdifferenzierten Förderschulsystems einen eigenen Weg gegangen ist. Ziel war es, durch Bündelung und „Homogenisierung“ von Lerngruppen den speziellen Förderbedarf besser gerecht zu werden. Zugrunde gelegt wurde dabei ein medizinisch konnotierter und defizitär ausgerichteter Behindertenbegriff, der die Vorstellung nährte, dass die gewählten Kategorien trennscharf und eindeutig seien.

Dies führte zu einem komplexen Schulsystem, in dem Kinder und Jugendliche mit Behinderung von spezifisch ausgebildetem Personal mit großem Einsatz und hoher Professionalität gefördert wurden. Aus historischer Perspektive ist anzuerkennen, dass damals überhaupt damit begonnen wurde, einen Bildungsanspruch für Menschen auch mit hochgradigen und komplexen Behinderungen zu verwirklichen.²

Mit der Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung aus dem Jahr 1994³ und der ebenfalls 1994 vorgenommenen Ergänzung des Artikels 3 Grundgesetz (GG) um das Benachteiligungsverbot des Absatzes 3 Satz 2 erfolgte eine Abkehr von dieser Sichtweise. Die Sonderschule wurde nicht mehr als einzige geeignete Schulform angesehen. Vielmehr wurde der individuelle Förderbedarf in den Vordergrund gestellt und die Zuständigkeit der allgemeinen Schule auch für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf hervorgehoben.

In den Ländern entwickelte sich in der Folge eine Vielzahl von Organisationsformen sonderpädagogischer Förderung. Allen Ländern gemeinsam ist aber, dass die Schulgesetze schon seit Jahren das gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung vorsehen. Maßstab war dabei die seit 1997 gefestigte bundesverfassungsrechtliche Rechtsprechung zum Benachteiligungsverbot in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG.⁴

Die Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention durch Deutschland⁵ gab schließlich den Anstoß dafür, dass sich die Kultusministerkonferenz auf eine Weiterentwicklung verständigte. Sie befasste sich zunächst mit den pädagogischen und rechtlichen Aspekten der Behindertenrechtskonvention.⁶ Die im Oktober 2011 verabschiedeten neuen Empfehlungen verankerten schließlich das Prinzip der Inklusion, d. h. den gleichberechtigten Zugang zur Bildung in allgemeinen Schulen und somit zum gemeinsamen Lernen. Sie zielen darauf, die Qualität des schulischen Lernens zu sichern und die erforderliche Unterstützung für alle Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten.

2 Zur Geschichte des Rechts der Sonderschulen siehe *Ellger-Rüttgardt, S.-L.*, Historische Aspekte der rechtlichen Ordnung einer Pädagogik für behinderte Schülerinnen und Schüler: In RdJB 4/2013, S. 445 ff.

3 Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6. Mai 1994 „Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland“ – http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1994/1994_05_06-Empfehlung-sonderpaed-Foerderung.pdf.

4 Vgl. BVerG vom 8. Oktober 1997, 1 BvR 9/97 – BverfGE 96, S. 288 ff.

5 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderten sowie dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl. II 2008, S. 1419.

6 Fachtagung der Kultusministerkonferenz „Die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention – Pädagogische und rechtliche Aspekte“, 21.–22. Juni 2010 in Bremen.
Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 18. November 2010 „Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – VN-BRK) in der schulischen Bildung“ – http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_11_18-Behindertenrechtskonvention.pdf.

Mit der Inklusion ist für die Schule auf der pädagogischen Ebene ein Perspektivwechsel verbunden: weg von der Versorgung und Betreuung hin zu aktiver und selbstbestimmter Teilhabe des Einzelnen. Richtschnur für pädagogisches Handeln ist die Individualität des Kindes, seine Stärken und Neigungen, seine Selbstbestimmung und Selbstverantwortlichkeit und seine Teilhabe an der Gemeinschaft. Der inklusive Unterricht orientiert sich am Konzept des handlungsorientierten Unterrichts mit vielfältigen Zugängen zu ganzheitlichen Lernumgebungen. Den individuellen Erfordernissen sollen auf der Grundlage der allgemeinen Bildungs- und Erziehungsziele mit entsprechenden Unterstützungsmaßnahmen Rechnung getragen werden.

2 Rahmenbedingungen und Ressourcen für eine qualitätsvolle Inklusion

Inklusive Schulen benötigen Konzepte, um die individuelle Lern- und Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung sicherzustellen. Eine Pädagogik der Vielfalt erfordert oftmals eine innere und äußere Differenzierung des Unterrichts, d. h. das Lernen kann sich an einem Gegenstand, aber mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen, Methoden oder Zielen, ausrichten.

Neben der Bereitschaft der Lehrkräfte zur Mitarbeit in multiprofessionellen Teams erfordert der inklusive Unterricht didaktisch-methodische und diagnostische Kompetenzen. Hierzu zählen Kenntnisse und Fähigkeiten in den Bereichen der Lern- und Entwicklungsbegleitung, der Individualisierung des Lernens auf diagnostischer Grundlage, des Hinführens zum eigenständigen Lernen sowie der Planung und der Differenzierung von Unterrichtsprozessen.

Dem Lernort Förderschule kommt in den meisten Ländern aber weiterhin Bedeutung zu.⁷ Die weiterhin bestehenden Förderschulen mit ihren jeweiligen Schwerpunkten können sowohl Lernorte mit eigenen Bildungsangeboten als auch Förderzentren mit sonderpädagogischen Angeboten für die allgemeine Schule, sog. Kompetenzzentren, sein. Die Entwicklung, Profilierung und Professionalisierung letzterer kann dazu beitragen, die schrittweise Umgestaltung der allgemeinen Schule zur inklusiven Bildungseinrichtung zu unterstützen.

In den Ländern geht es darum, die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz aufzugreifen und Schritte festzulegen, mit denen die Behindertenrechtskonvention erfolgreich umgesetzt werden kann. Dabei sind die Länder unterschiedlich weit vorangekommen. Nach einer bei dem Inklusionsgipfel der UNESCO in Bonn am 19./20. März 2014 vorgelegten Studie der Monitoring-Stelle zur Behindertenrechtskonvention, des Deutschen Instituts für Menschenrechte sollen bislang erst vier Länder die Weichen für die Umsetzung der schulischen Inklusion auf rechtlicher Ebene geschaffen haben (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen).⁸ In anderen Ländern (zum Beispiel in Baden-Württemberg, Berlin, Schleswig-Holstein, Thüringen) seien die Umsetzungsgesetze in Vorbereitung oder zumindest für die nähere Zukunft angekündigt.

7 So enthält der am 1. Dezember 2010 ohne Gegenstimmen im NRW-Landtag beschlossene Antrag der Fraktionen von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Festlegung „Eltern können weiterhin für ihr Kind eine Förderschule wählen“ (LT-Drs. 115/680). Dies ist bis heute gemeinsame Auffassung aller im Landtag vertretenen Fraktionen.

8 Vorabfassung der Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand“ von Sven Mißling und Oliver Ückert.

3 Rolle der Kommunen bei der Weiterentwicklung des Gemeinsamen Lernens

Das gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung in der allgemeinen Schule erfordert neben personellen auch sächliche Grundlagen. Hierfür sind in den Flächenländern die kommunalen Schulträger zuständig.⁹ Sie errichten Schulen, decken ihren Sachbedarf (Gebäude, Ausstattung, Lehrmittel, Lernmittel, Schülertransport), stellen das nichtlehrende Personal und tragen die Kosten der laufenden Verwaltung.

Dies alles gilt auch für die Bildung und Erziehung junger Menschen mit Behinderung. Es ist und bleibt Aufgabe aller Beteiligten und damit nicht nur der Länder sondern auch der kommunalen Schulträger, diesen den gleichberechtigten Zugang zu allen Angeboten des Unterrichts und des Schullebens zu ermöglichen.

Die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur inklusiven Bildung sind pädagogischer Art. Sie enthalten keine Aussagen zur Wahrnehmung der kommunalen Schulträgerschaft. Sie enthalten auch keine Aussagen zu den Aufgaben der Kommunen als Träger der örtlichen Sozialhilfe. Die Empfehlungen gehen vielmehr davon aus, dass die Behindertenrechtskonvention für alle Träger öffentlicher Gewalt völkerrechtlich verbindlich ist. Es liegt somit allein bei den Ländern, ob bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in schulrechtliche Regelungen neue verbindliche Standards für die kommunalen Schulträger gesetzt werden oder ob ihnen weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

4 Gesetzliche Umsetzung von Artikel 24 VN-BRK in den Ländern am Beispiel von NRW

Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat der nordrhein-westfälische Landtag am 16. Oktober 2013 in 2. Lesung bei namentlicher Abstimmung das „Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ beschlossen.¹⁰ Schulministerin Sylvia Löhrmann verteidigte bei der Schlussberatung das im Zuge der Ausschussberatungen nur an wenigen Stellen geänderte Gesetz: „Es schafft Rechte für die Eltern von Kindern mit Handicap, und es holt diese Eltern (...) endlich aus der ihrer Rolle als Bittsteller heraus.“ Und weiter: „Nach der Verabschiedung des Gesetzes wird es darauf ankommen, es mit Leben zu füllen.“ Die Umsetzung sei „kein Spaziergang, sondern eine anspruchsvolle Bergwanderung“. Die Opposition aus CDU, FDP und PIRATEN stimmte gegen das Gesetz, das völlig unzureichend sei und mit dem die große Herausforderung Inklusion nicht gelingen werde.¹¹

9 In NRW §§ 92 ff. SchulG; siehe auch *Füssel*, in: Avenarius, Schulrecht, 8. Auflage, S. 211.

10 Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013 (GV. NRW. 2013 S. 618).

11 Plenarprotokoll 16/41, S. 3790 ff.

Wesentliche Eckpunkte des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes¹² sind:

- Entsprechend der Empfehlung der Kultusministerkonferenz werden sieben sonderpädagogische Förderschwerpunkte rechtlich verankert.
- Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderungen werden in der Regel in allgemeinen Schulen gemeinsam unterrichtet und erzogen.
- Es gibt weiterhin Förderschulen, sofern hierfür ein Bedarf besteht.
- Wenn ein (förmlich festgestellter) Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung besteht, schlägt die Schulaufsichtsbehörde den Eltern mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine möglichst gut erreichbare allgemeine Schule vor, an der ein Angebot des Gemeinsamen Lernens eingerichtet ist.
- Unberührt bleibt, dass die Schulaufsichtsbehörde den Eltern außer der allgemeinen Schule auch eine Förderschule vorschlagen kann und dass die Eltern für ihr Kind auch eine allgemeine Schule wählen können.
- Die Einrichtung eines Angebots des Gemeinsamen Lernens in einer allgemeinen Schule bedarf der Zustimmung des jeweiligen Schulträgers. Sie darf nur in einem begründeten Ausnahmefall verweigert werden.
- Die Verpflichtung der Schulträger wird verdeutlicht, inklusive Schulangebote zu errichten und fortzuführen.
- Um das Schulangebot schrittweise inklusiv auszubauen, kann der Schulträger in Abstimmung mit der Schulaufsichtsbehörde für die zahlenmäßig kleine Gruppe der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf in den Förderschwerpunkten außerhalb der Lern- und Entwicklungsstörungen insbesondere mit Blick auf die notwendige sächliche Ausstattung Schwerpunktschulen für das Gemeinsame Lernen bestimmen.
- Schulträger können beschließen, ihre Förderschulen im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen aufzulösen. In diesem Fall ist auf dem Gebiet dieses Schulträgers allein die allgemeine Schule Ort der sonderpädagogischen Förderung für Lern- und Entwicklungsstörungen.

12 Die Novelle beruht auf dem Gesetzentwurf der Landesregierung für eine „Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ vom 21. März 2013 (Lt. Drs. 16/2431 – Neudruck). Der Landtag hatte die Landesregierung mit Beschluss vom 4. Juli 2012 (LT-Drs. 16/118) gebeten, zeitnah einen Gesetzentwurf vorzulegen.

Zur Vorbereitung hatte das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen folgende Gutachten in Auftrag gegeben:

„Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung im Bereich von Lern- und Entwicklungsstörungen“ von Prof. Dr. Rolf Werning.

„Gutachten zur Konnexitätsrelevanz einer Umsetzung der UN-BRK in nordrhein-westfälisches Landesrecht“ von Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz.

„Auf dem Weg zur schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen“, Empfehlungen zur Umsetzung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen von Prof. Dr. Klaus Klemm und Prof. Dr. Ulf Preuss-Lausitz.

Alle Gutachten sind von dem Ministerium im Internet unter der folgenden Adresse veröffentlicht worden: <http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Auf-dem-Weg-zur-inklusive-Schule/index.html>.

- Für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung, für die aufgrund außergewöhnlich komplexer Verhaltensschwierigkeiten eine vorübergehende Erfüllung ihrer Schulpflicht außerhalb der bisherigen schulischen Zusammenhänge erforderlich ist, können besondere schulische Lernorte geschaffen werden.
- Und nicht zuletzt: An den geteilten Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen wird nichts geändert.

Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sieht als Übergangsregelung vor, dass das neue Recht zum Schuljahr 2014/2015 nur auf die Kinder angewendet wird, bei denen erstmals ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung wurde, und auf die Kinder, die in der Primarstufe sonderpädagogisch gefördert wurden und in die Klasse 5 einer weiterführenden Schule wechseln wollen. In den darauf folgenden Schuljahren gelten diese Bestimmungen auch für die Schülerinnen und Schüler der jeweils nächsthöheren Klasse. Berufskollegs werden erst schrittweise ab dem Schuljahr 2016/2017 einbezogen.

Inklusive Bildung muss wachsen. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz versteht sich deshalb als ein erster Schritt zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention. Weder das Land noch die kommunalen Schulträger und die Schulen sowie die am Schulleben Beteiligten sollen überfordert werden.

5 Lange Tradition des Gemeinsamen Lernens

NRW hat eine lange Tradition des Gemeinsamen Lernens. Schon seit dreißig Jahren werden Kinder mit und ohne Behinderung hierzulande gemeinsam unterrichtet. Spätestens seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1997 ist geklärt, dass es einen Anspruch auf Gemeinsamen Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen gibt, der realisiert werden muss, wenn dem keine personellen und sachlichen Gründe entgegenstehen.¹³ Bereits seit dem Inkrafttreten des neuen Landesschulgesetzes (2005) ist die allgemeine Schule in NRW ein gleichberechtigter Ort sonderpädagogischer Förderung.

Mittlerweile ist die Integrationsquote in NRW in der Primarstufe und der Sekundarstufe I von 16,1 Prozent im Schuljahr 2009/2010 auf 24,6 Prozent im Schuljahr 2012/2013 gestiegen (Primarstufe: 33,6 Prozent; Sekundarstufe I: 18,4 Prozent).¹⁴ Dies entspricht einem Zuwachs von rund 12.000 Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung. Jede dritte Grundschule bietet heute Gemeinsamen Unterricht an.¹⁵ Beim Ausbau des Gemeinsamen Lernens handelt es sich – so die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs¹⁶ – nicht um die Übertragung einer neuen oder um die wesentliche Veränderung einer bereits bestehenden kommunalen Aufgabe. Deshalb hat die Landesregierung bei der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag die Auffassung vertreten, dass der Ausbau der inklusiven Bildung nicht zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Kommunen führt, die das Land ausgleichen muss.¹⁷ Die Landesregierung hat

13 BVerfG vom 8. Oktober 1997, 1 BvR 9/97 – BverfGE, S. 288 ff.

14 Die Daten beziehen sich auf öffentliche und private Schulen.

15 Ein umfassendes Informationsangebot bietet die Kartographie des Gemeinsamen Lernens (www.inklusionskarte.nrw.de).

16 LT-Drs. 16/2432 vom 21. März 2013 (Neudruck), S. 4 ff.

17 Siehe die Vorlagen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung an den Landtagsausschuss für Schule und Weiterbil-

sich dabei von Professor Kyrill-Alexander Schwarz von der Universität Würzburg beraten lassen. Dessen „Sachverständige Stellungnahme“ ist vom nordrhein-westfälischen Schulministerium veröffentlicht worden.¹⁸ Anderer Auffassung sind die Kommunalen Spitzenverbände (KSV) gewesen. Sie haben sich dabei auf ein vom nordrhein-westfälischen Städtetag in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Professor Wolfram Höfling von der Universität Köln gestützt, das ebenfalls veröffentlicht worden ist.¹⁹

Die neuen gesetzlichen Regelungen zum gemeinsamen Unterricht von Kindern mit ohne Behinderung verdeutlichen zwar die Verpflichtung der kommunalen Schulträger, inklusive Schulangebote zu errichten und fortzuführen. Allerdings wird in § 20 Absatz 7 SchulG (neu) ausdrücklich bestimmt, dass Schulträger beim Ausbau ihres Schulangebots schrittweise vorgehen und so genannte „Schwerpunktschulen“ bestimmen können, an denen Gemeinsames Lernen in größerem Umfang erfolgt. Hiermit können Schulträger den personellen und sächlichen Anforderungen bei der zahlenmäßig kleinen Gruppe der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in den Förderschwerpunkten außerhalb der Lern- und Entwicklungsstörungen gerecht werden. Dies mag zwar nicht dem Idealbild von Inklusion entsprechen; es gewährleistet aber, dass die personellen und sächlichen Voraussetzungen dort, wo sie noch nicht gegeben sind, schrittweise geschaffen werden können – jeder in seiner unveränderten Zuständigkeit. Auch sinken die Bildungsausgaben der Schulträger, wenn die Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung wohnortnäher beschult werden und wenn Förderschulen wegen des Ausbaus der Inklusion geschlossen werden können.

Verbindliche, den Vollzug des Schulgesetzes prägende Standards etwa zur Bereitstellung zusätzlicher Unterrichtsflächen, zur räumlichen Situation der Schulen mit Gemeinsamen Lernen oder zum Assistenzpersonal sieht das 9. Schulrechtsänderungsgesetz nicht vor. Dies ist in der Anhörung zu dem Gesetzentwurf am 4. und 5. Juni 2013 insbesondere von der „Zivilgesellschaft“, den Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen, und den KSV scharf kritisiert worden.

Vorgaben des Landes, in denen die Raum- und Ausstattungsziele für Schulen formuliert werden, gibt es in NRW auf Wunsch der KSV nicht mehr.²⁰ Es gibt nur noch eine vom Bauministerium erlassene Schulbau-Richtlinie, die bauaufsichtliche Belange beim Neubau von Schulen wie z. B. den Brandschutz regelt. Im Übrigen gilt weiterhin § 55 der Bauordnung für das Land NRW. Danach müssen Schulen in den dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teilen barrierefrei erreichbar und nutzbar sein. Hierzu gehören, beispielsweise das Sekretariat, die Aula, das Lehrerzimmer, aber auch Klassenräume, die für Pflugschaftsversammlungen, besondere Aktionen im Rahmen von Schulfesten oder Besuchen von Partnerschulen zu Verfügung stehen. Die baurecht-

dung sowie an den Landtagsausschuss für Kommunalpolitik vom 5. September 2013, (LT-Vorl. 16/1090 und 1091). Siehe auch für Niedersachsen den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP zur Einführung der inklusiven Schule vom 26. Oktober 2011 (LT-Drucksache 16/0000) und für Bayern den Gesetzentwurf der Fraktionen von CSU, SPD, FW, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 28. März 2011 (LT-Drucksache 16/8100). Beide Gesetzentwürfe verneinen aus unterschiedlichen Gründen eine Ausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip.

18 http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Gutachten_Prof_Kyrill_Schwarz.pdf.

19 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verbandsuebergreifend/2012/gutachten_hoefling_inklusion_schulbereich.pdf.

20 Die früheren „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen“ des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen sind Ende 2012 ausgelaufen. Erkenntnisse darüber, inwieweit sich die Kommunen bei ihren Raumprogrammen an den früheren Grundsätzen orientiert haben, gibt es nicht.

lichen Anforderungen sind nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik umzusetzen (DIN 18040 – Barrierefreies Bauen).

In allen Flächenländern wird zwischen dem Land und den jeweiligen Kommunen darüber gestritten, wer die Kosten für die seit Jahren (unabhängig vom Förderort) steigende Zahl der Integrationshelferinnen und -helfer tragen muss. Dies gilt auch für NRW. Dort ist seit 2005 ausdrücklich schulgesetzlich klargestellt, dass die Kostentragungspflicht des Landes für das lehrende Personal an Schulen sich nicht auf die den Kommunen als Träger der Eingliederungshilfe obliegenden Aufwendungen für schulbegleitende Maßnahmen erstreckt, die erforderlich sind, damit einzelnen Schülerinnen und Schülern der Schulbesuch überhaupt erst ermöglicht wird.²¹ Anders als für das lehrende Personal gibt es für die so genannten Integrationshelferinnen und -helfer keine belastbaren Daten über einen inklusionsbedingten Mehrbedarf. Ausgabenschätzungen zu dem von den Kommunen behaupteten Anstieg der Kosten wegen des Ausbaus der inklusiven schulischen Bildung können sich deswegen nur auf Vermutungen stützen.²²

Selbst wenn die These zuträfe, dass Inklusion zu steigenden Soziallasten (Schulbegleitung durch Integrationshelferinnen und -helfer) führt, wäre dies nicht konnexitätsrelevant. Bei den Einzelfallhilfen nach SGB VIII und SGB XII handelt sich um bundesgesetzlich geregelte Individualansprüche, die den Ländern nicht zugerechnet werden können. Bei den in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallenden sozialgesetzlichen Vorschriften haben die Länder keine Gestaltungsspielräume.

Sollte in Einzelfällen trotz der kommunalen Gestaltungsspielräume bei schulorganisatorischen Maßnahmen keine Lösung gefunden werden, bleibt dem Schulträger immer noch der im Gesetz ausdrücklich vorgesehene Zustimmungsvorbehalt. Das heißt er kann seine Zustimmung, dass an einer seiner Schulen Gemeinsames Lernen realisiert wird, verweigern, wenn er im Einzelfall die erforderliche sächliche Ausstattung der Schule nicht mit vertretbarem Aufwand leisten kann.

Nicht negiert werden darf, dass die Gruppe der Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung äußerst heterogen ist. Die 117.330 Schülerinnen und Schülern, die im laufenden Schuljahr in NRW sonderpädagogische Unterstützung benötigen, verteilen sich auf folgende Förderschwerpunkte:

- Lernen: 35,8 Prozent
- Emotionale und soziale Entwicklung: 19,7 Prozent
- Sprache: 14,2 Prozent
- Sehen: 2,2 Prozent
- Hören und Kommunikation: 3,8 Prozent
- Körperliche und motorische Entwicklung: 7,8 Prozent
- Geistige Entwicklung: 16,4 Prozent

²¹ Siehe § 92 Abs. 1 Satz 2 SchulG.

²² Siehe Mays, D. u. a., Schulbegleitung an Förderschulen: Zunahme um das Dreißigfache – Eine Studie zum Einsatz von Schulbegleitern, SchVw NRW, 3/2014, S. 75 ff.

70 Prozent der Schülerschaft mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung entfallen damit auf die Lern- und Entwicklungsstörungen. Für diesen Personenkreis ist nicht erkennbar, dass sich der kommunale Aufwand ändert, wenn der Förderort wechselt.

Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz ist auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem vom Gesetzgeber ausdrücklich als ein erster Umsetzungsschritt bezeichnet worden. Spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Schulgesetznovelle werden die Landesregierung und der Landtag über weitere Schritte zu entscheiden haben. Dies wird auf der Grundlage eines Berichts geschehen, an dem das Schulministerium die kommunalen Spitzenverbände beteiligen wird.

6 Einigung zwischen Land und Kommunen über einen finanziellen Ausgleich

Der das gesamte Gesetzgebungsverfahren belastende Streit mit den KSV über die mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz möglicherweise verbundenen Kosten für die Kommunen konnte bis zuletzt nicht beigelegt werden. Die KSV betonten, dass sie der Inklusion grundsätzlich positiv gegenüberstehen, dass sie aber zusätzliche Kosten in dreistelliger Millionenhöhe auf die Kommunen zukommen sehen, für die sie vom Land einen Ausgleich verlangten. Die Landesregierung hielt die Forderung aus den genannten Gründen für unbegründet.

Gleichsam in letzter Minute wurde zwischen den Koalitionsfraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den KSV am 15. Oktober 2013 und damit nur ein Tag vor der 2. Lesung des Gesetzentwurfs verabredet, die Finanzierungsfrage erst in den nächsten Monaten zu klären. Die bei der Schlussberatung auf Antrag der Koalitionsfraktionen ergänzte Schulgesetznovelle beauftragte das Schulministerium, gemeinsam mit den KSV zu ermitteln, ob und gegebenenfalls welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen im Rahmen ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Veränderung der Veränderung des regionalen Schulangebots durch dieses Gesetz entstehen. In der Begründung hierzu heißt es, dass die Untersuchung bis zum 31. Januar 2014 vorgelegt werden sollte. Offen blieb, wie es gelingen sollte, innerhalb von wenigen Wochen an belastbare Daten zu bekommen, und ob einzelne Kommunen von einer Klage vor dem Verfassungsgerichtshof abgehalten werden konnten.

Unverzüglich nach der Verabschiedung des Gesetzes haben das Land unter Federführung des Ministeriums für Schule und Weiterbildung und die KSV eine Arbeitsgruppe gebildet, um die Kostenfolgen für die Kommunen in den Blick zu nehmen. Die Landesregierung hat dazu in Absprache mit den KSV den Bildungsplaner Professor Klaus Klemm beauftragt, in einem Gutachten am Beispiel von zwei einvernehmlich ausgewählten Gebietskörperschaften (Krefeld, Minden-Lübbecke) die zu erwartende Kostenentwicklung unbeschadet der verfassungsrechtlichen Frage der Konnexität darzustellen. In dem Ende Januar 2014 vorgelegten Gutachten unterscheidet Klaus Klemm zwischen Ausgaben, die für die Schulträger unabweislich aus dem schulischen Inklusionsprozess folgen (Korb 1), und wünschenswerte Ausgaben, die die schulische Inklusion unterstützen (Korb 2).²³ Dabei weist er ausdrücklich darauf hin, dass es sich um grobe Schätzwerte handelt.

23 Klemm, K., Mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion in den Schuljahren 2014/2015 bis 2016/2017 – Analysen am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke, Essen, Januar 2014; http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Gutachten-Prof_-Klemm_Text.pdf.

Dieser Prozess hat nach monatelangen Verhandlungen, in denen die Koalitionsfraktionen eingebunden waren, am 10. April 2014 zu einer Einigung geführt. Die Vereinbarung zwischen dem Land den KSV sieht folgendes vor:²⁴

- Das Land erkennt die Konnexität hinsichtlich der inklusionsbedingten Mehraufwendungen der Städte und Gemeinden als Schulträger an (zusätzlicher Raumbedarf, Herstellung von Barrierefreiheit, zusätzliche Lehrmittel).
- Ab dem Schuljahre 2014/2015 erhalten die Kommunen für diese Aufwendungen über fünf Jahre einen pauschalierten Ausgleich in Höhe von jährlich 25 Millionen Euro (Korb 1). Die Verteilung erfolgt auf der Grundlage der Schülerzahlen der allgemeinen Schulen.
- Um die Befürchtung der Kommunen Rechnung zur tragen, diese Mittel könnten möglicherweise nicht ausreichen, wird in den Jahren 2015 bis 2017 eine jährliche Überprüfung der kommunalen Aufwendungen stattfinden.
- Als freiwillige Leistung wird den Kommunen unbefristet eine Inklusionspauschale von jährlich 10 Millionen Euro zur zusätzlichen Unterstützung der Schulen durch nichtlehrendes Personal zur Verfügung gestellt (sog. Korb 2). Ausgeschlossen wird eine Verwendung dieser Mittel zur Finanzierung von Individualansprüchen gegen Träger der örtlichen Sozial- und Jugendhilfe (Integrationshilfe).
- Die Aufwendungen der Kommunen für Integrationshilfe an Schulen werden in den Jahren 2015 bis 2017 jährlich und danach alle drei Jahre untersucht.

Diese Vereinbarung ist durch ein Leistungsgesetz umgesetzt worden, das zeitgleich mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz am 1. August 2014 in Kraft getreten ist.

7 Begleitende Maßnahmen in NRW zur gesetzlichen Umsetzung von Artikel 24 VN-BRK

Mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in Schulen hat die Landesregierung ein Konzept zur Finanzierung und für notwendige Begleitmaßnahmen vorgelegt.²⁵

Danach wird das Land den Ausbau des Gemeinsamen Lernens mit zusätzlichen Stellen, Fortbildungen und anderen Maßnahmen unterstützen. Sofern hierfür Regelungen erforderlich waren, wurden diese nicht im Schulgesetz selbst, sondern an anderer Stelle getroffen.

In dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Zustimmungsgesetz zur VN-BRK hieß es noch zu den finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, dass Haushaltsausgaben außerhalb der unabhängigen Stelle für die Überwachung des Übereinkommens nicht entstünden.

24 Plenarprotokoll 16/57 vom 10. April 2014 „Unterrichtung durch die Landesregierung – Ergebnis der Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden über einen Ausgleich möglicher finanzieller Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion im Zuge der Umsetzung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes“.

25 Siehe das Vorblatt (Teil D) des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz), vom 12. März 2013, LT-Drs. 16/2432 – Neudruck.

7.1 Unterstützung der allgemeinen Schulen durch zusätzliche Lehrerstellen

Formen des Gemeinsamen Lernens an allgemeinen Schulen wurden bereits vor dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz durch zusätzliche Lehrerstellen unterstützt. Im Schuljahr 2010/2011 gab es zur Unterstützung des Gemeinsamen Lernens 532 zusätzliche Stellen. Im Schuljahr 2012/2013 waren es bereits 1215 und im laufenden 2013/2014 1680 Stellen.

Unabhängig von der Schulgesetznovelle wird sich die Tendenz fortsetzen: Ein kontinuierlich steigender Anteil von Schülerinnen und Schülern, die sonderpädagogischer Unterstützung in allgemeinen Schulen bedürfen, und ein entsprechend sinkender Anteil in Förderschulen.

Das Finanzierungskonzept der Landesregierung sieht vor, dass bis zum Ende dieser Legislaturperiode gegenüber dem Schuljahr 2012/2013 weitere 1800 zusätzliche Lehrerstellen bereitgestellt werden, um das Gemeinsame Lernen in den allgemeinen Schulen zu unterstützen. Damit kann nach Einschätzung der Landesregierung bis 2017 – sofern der Elternwille sich entsprechend darstellt – eine Inklusionsquote von etwa 50 Prozent erreicht werden.²⁶

Darüber hinaus beabsichtigt die Landesregierung ein Unterstützungsbudget für Schulen im Transformationsprozess bereit zu stellen, das bis 2015 schrittweise auf 200 Lehrerstellen anwachsen soll.

Der jährliche Gesamtumfang des zusätzlichen Lehrerstellenbedarfs hängt letztlich vom Schulwahlverhalten der Eltern (allgemeine Schule oder Förderschule) und von den noch festzulegenden Standards für den sonderpädagogischen Stellenbedarf ab.

Bei der Anhörung zum Entwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes durch die beteiligten Landtagsausschüsse am 5. und 6. Juni 2013 wurde in fast jeder Stellungnahme die vorgesehene Stellenausstattung kritisiert und weitere Verbesserungen als Bedingung für eine gelingende Umsetzung der Behindertenrechtskonvention eingefordert.²⁷ In einem auffälligen Gegensatz hierzu kam der nordrhein-westfälischen Landesrechnungshof in einem am 25. April 2013 während des laufenden Gesetzgebungsvorhabens vorgelegten Bericht an den Landtag zu dem Ergebnis, dass angesichts der Haushaltslage und der ab 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse versucht werden solle, „... etwaige Mehrkosten der Inklusion innerhalb des Systems aufzufangen und möglichst keine bedarfserhöhenden Parameter zu installieren“.²⁸

7.2 Änderung der Bedarfsermittlung für Lehrerstellen

Derzeit werden Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nicht bei der Berechnung des Lehrerstellenbedarfs des Bildungsgangs der allgemeinen Schule berücksichtigt.

26 LT-Drs. 16/2432, S. 6.

27 Siehe die Protokolle der Anhörungen Apr 6/260 und 261.

28 Bericht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen „Unterrichtung des Landtags Nordrhein-Westfalen nach § 99 LHO über die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen Förderschulen“ vom 25. April 2013 (LT-Drs. 16/833), S. 6.

Die Landesregierung hat bei Einbringung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes in den Landtag eine Änderung der Bedarfsermittlung für Lehrerstellen angekündigt.²⁹ Ab dem Schuljahr 2014/15 sollen alle Schülerinnen und Schüler der allgemeinen Schulen – also auch die mit einem förmlich festgestellten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung – bei der Berechnung des Lehrerstellenbedarfs mit der Relation des jeweiligen Bildungsgangs der allgemeinen Schule, die sie besuchen, berücksichtigt. Die Ressourcen für die sonderpädagogische Förderung sollen zusätzlich bereitgestellt werden.

7.3 Einführung eines Stellenbudgets für Lern- und Entwicklungsstörungen

Für die Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache wird zum Schuljahr 2014/2015 als neues Instrument zur Ressourcensteuerung ein landesweites Stellenbudget eingeführt.³⁰ Das Konzept beruht auf einem Gutachten der Professoren Klaus Klemm und Ulf Press-Lausitz.³¹ Angestrebt wird hiermit, die Stellenzuweisung von der individuellen Förderdiagnostik abzukoppeln und damit das so genannte Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma³² zu lösen. Dies heißt, dass für die Schulen ohne Zuschreibung (Etikettierung) keine zusätzlichen Ressourcen (Lehrerstellen) bereitgestellt wurden; war die Förderung erfolgreich und wurde die Etikettierung aufgehoben, fielen auch die zusätzlichen Lehrerstellen weg.

Das Stellenbudget mit insgesamt 9.406 Lehrerstellen entspricht vom Umfang her dem Stellenbedarf für die sonderpädagogische Förderung dieser Schülergruppe im Schuljahr 2012/2013 und ist unabhängig von der tatsächlichen Zahl oder dem Wegfall förmlicher Feststellungsverfahren in den genannten Förderschwerpunkten. Ab dem Schuljahr 2015/2016 soll sich der Umfang des Stellenbudgets nach der Entwicklung der Gesamtschülerzahl in der Primarstufe, der Sekundarstufe I und der allgemeinbildenden Sekundarstufe richten.

Aus dem Stellenbudget erhalten sowohl die weiterhin bestehenden Förderschulen also auch die allgemeinen Schulen mit Gemeinsamen Lernen Stellen für die sonderpädagogische Förderung im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen. Als Verteilungsinstrument für die Förderschulen wird eine einheitliche Schüler-Lehrer-Relation von 9,92 eingeführt. Mindestens 50 Prozent der Stellen des Stellenbudgets, die auf die allgemeinen Schulen entfallen, sollen die Grundschulen erhalten. Der Grund hierfür ist, dass an erheblich mehr Grundschulen als weiterführenden Schulen Gemeinsames Lernen stattfindet. Zudem soll den Grundschulen ermöglicht werden, ihre Schülerinnen und Schüler präventiv zu fördern, da meist nicht schon bei der Einschulung sondern erst in der bis zu drei Jahre dauernden Schuleingangsphase festgestellt werden kann, ob ein sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf besteht.

Für die Förderschwerpunkte außerhalb der Lern- und Entwicklungsstörungen (Hören und Kommunikation, Sehen, Geistige Entwicklung, Körperliche und motorische Entwicklung) wird

29 Die Relationen „Schüler je Stelle“ zur Ermittlung des Lehrerberarfs werden in NRW in einer jährlich an den Landeshaushalt anzupassenden Rechtsverordnung, der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz (VO zu § 93 Abs. 2 SchulG) geregelt.

30 Die Details sind in dem Runderlass des MSW vom 4. April 2014, Az. 511 – 6.03.17.04 – 118625, geregelt.

31 http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Gutachten-_Auf-dem-Weg-zur-schulischen-Inklusion-in-Nordrhein-Westfalen_/NRW_Inklus.

32 Mit Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma ist gemeint, dass ohne Zuschreibung sonderpädagogischen Förderbedarfs (Etikettierung) keine zusätzlichen Ressourcen (Lehrerstellen) bereitgestellt wurden; war die Förderung erfolgreich und wurde die Etikettierung aufgehoben, fielen auch die zusätzlichen Lehrerstellen weg.

kein Stellenbudget eingeführt. Begründet wird dies damit, dass es sich um zahlenmäßig deutlich kleinere Gruppen handelt und dass zufällige Häufungen, auch mehrerer Förderschwerpunkte, in einer Schule dazu führen würden, dass vorwiegend pauschal zugewiesene Mittel nicht ausreichen würden.

7.4 Regelungen für Ersatzschulen

Die für öffentliche Schulen geltenden Regelungen sind wirkungsgleich auf die Ersatzschulen zu übertragen.³³ Hieraus resultierende Mehrbedarfe der Ersatzschulträger sind nach Maßgabe der §§ 105 ff. SchulG zu refinanzieren. Wenn der Inklusionsprozess an Ersatzschulen wie an öffentlichen Schulen verläuft, sind nach jährlich aufwachsende Mehrbelastungen zu erwarten, die im Jahr 2017 einen Betrag von rd. 9 Mio. € ausmachen.³⁴

Die Verteilung der Schülerinnen und Schüler zwischen öffentlichen und privaten Schulen kann sich allerdings im Zuge des Inklusionsprozesses noch erheblich verschieben.

7.5 Fortbildung der Lehrkräfte

Der Inklusionsprozess wird in den kommenden Jahren mit begleitenden Fortbildungen, insbesondere für die Lehrkräfte an allgemeinen Schulen, unterstützt.

Mit dem Haushalt 2013 hat das Land die entsprechenden Mittel im Inklusionsfonds um 1,25 Millionen auf 3,7 Millionen Euro erhöht. Damit wird unter anderem ein umfassendes Fortbildungsangebot finanziert, mit dem Lehrkräfte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt und begleitet werden.

Seit Ende 2011 werden landesweit mehr als 300 Moderatorinnen und Moderatoren in den 53 Kompetenzteams³⁵ mit Hilfe von Wissenschaftlern der Universitäten Köln und Osnabrück ausgebildet. Sie sind in der Regel als Tandems aus Förderschullehrkraft und Lehrkraft der allgemeinen Schule organisiert. Ihre Aufgabe ist es, die allgemeinen Schulen insbesondere beim Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Lern- und Entwicklungsstörungen zu unterstützen. Die Moderatorinnen und Moderatoren können von den Schulen für Fortbildungen angefordert werden, soweit die jeweiligen Hauptpersonalräte für ihre Schulform der landesweiten Maßnahme zugestimmt haben.

33 Auf Bitte der Fraktion der PIRATEN hat Schulministerin Sylvia Löhrmann am 6. Dezember 2013 dem Landtag einen Bericht zum „Gemeinsamen Lernen an Ersatzschulen“ vorgelegt (Vorlage 16/1475).

34 LT-Drs. 16/2432, S. 3.

35 Die in NRW in allen Kreisen und kreisfreien Städten gebildeten Kompetenzteams leisten Fortbildungsarbeit im Bereich der Schul- und Unterrichtsentwicklung; nähere Informationen finden sich unter: <http://www.lehrerfortbildung.schulministerium.nrw.de>.

7.6 Ausbau der Ausbildungskapazitäten

Es zeichnet sich ein Mangel an Hochschulabsolventinnen und -absolventen beim Lehramt für sonderpädagogische Förderung bis zum Jahr 2020 ab. Dieser kann nicht durch Altbewerberinnen und -bewerber dieses Lehramts aufgefangen werden.

Der Weg zu einem inklusiven Schulsystem darf aber nicht zu einem Abbau sonderpädagogischer Kompetenz innerhalb der Lehrerkollegien führen. Dazu sind die Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen anzupassen.

Das nordrhein-westfälische Wissenschaftsministerium stellt deswegen bis 2018 ca. 70 Millionen Euro für den Auf- und Ausbau von Studienplätzen für das sonderpädagogische Lehramt zur Verfügung. Zukünftig werden sechs statt bislang drei nordrhein-westfälische Universitäten eine sonderpädagogische Lehrausbildung anbieten. Insgesamt sollen in den nächsten fünf Jahren insgesamt bis zu 2.300 Studienplätze neu geschaffen werden.³⁶

Die Erweiterung der Studienkapazitäten an Universitäten wird frühestens in sechs Jahren zu zusätzlichen Abschlüssen führen. In der Übergangsphase werden zur Schließung der Bewerberlücke zeitlich befristet Qualifikationsmaßnahmen angeboten, an deren Ende der Erwerb des Lehramtes für sonderpädagogische Förderung steht. Hierfür wurden die rechtlichen Grundlagen bereits geschaffen.³⁷ Bis 2019 werden dafür Mittel im Umfang von insgesamt 11,9 Mio. € eingesetzt. Im Zuge dieser zeitlich klar befristeten besonderen Qualifizierungsmaßnahme werden in zehn Durchgängen insgesamt bis zu 2.500 Lehrkräfte ausgebildet werden. Die ersten 200 Lehrkräfte sind bereits am 1. Februar 2013 gestartet.

An diesen Qualifikationsmaßnahmen können nicht nur Lehrkräfte mit einem anderen Lehramt teilnehmen, die sich bereits im Landesdienst befinden, sondern auch Lehrkräfte, die sich Rahmen des Lehrereinstellungsverfahrens vertraglich zu einer Teilnahme verpflichten.

7.7 Unterrichtsvorgaben für die verschiedenen Förderschwerpunkte

Im Rahmen der Inklusion müssen neue Unterrichtsvorgaben für die verschiedenen sonderpädagogischen Förderschwerpunkte sowie Handreichungen für die Inklusion erarbeitet werden. Die hierfür notwendigen Ressourcen sollen bereits Mitteln entnommen werden.

7.8 Einsatz von Lehrkräften

Im Rahmen der Inklusion werden vermehrt Lehrkräfte mit sonderpädagogischer Lehramtsbefähigung an allgemeinen Schulen eingesetzt werden. Durch Änderung des Landesbesoldungsgesetzes³⁸

36 Presseerklärung des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 2013 „Wichtiger Baustein für Inklusion: Mehr Lehramtstudienplätze für angehende Sonderpädagogen“.

37 Informationsbroschüre des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen „Berufsbegleitende Ausbildung zum besonderen Erwerb des Lehramtes für sonderpädagogische Förderung (VOBASOF)“ vom 15. Juni 2013.

Verordnung zur berufsbegleitenden Ausbildung zum Erwerb des Lehramts für sonderpädagogische Förderung (VOBASOF) vom 20. Dezember 2012 (GV. NRW. 2013 S. 4).

38 Neue Nr. 1.12 der Vorbemerkungen zu den Landesbesoldungsordnungen.

wird ihnen vom 1. August 2014 an der Zugang zu Leitungsfunktionen an Grundschulen, Hauptschulen und Realschulen eröffnet und die Übertragung der entsprechenden Ämter im statusrechtlichen Sinne ermöglicht. Der Zugang zu Leitungsfunktionen an Gesamtschulen, Sekundarschulen und Gemeinschaftsschulen ist bereits geregelt. Nicht geöffnet werden konnten die Leitungsfunktionen an Gymnasien und Berufskollegs, da diese Ämter dem höheren Dienst zugeordnet sind und da Sonderpädagogen nicht über die notwendigen Lehrbefähigungen verfügen.

7.9 Mindestgröße von Förderschulen

Die Schulgesetznovelle enthält keine Aussagen zur Mindestgröße von Förderschulen. Dies ist gemäß § 82 Abs. 10 SchulG nicht durch das Schulgesetz, sondern durch eine Rechtsverordnung des Schulministeriums zu regeln.³⁹ Die bis zum 15. November 2013 geltenden Regelungen stammten noch aus dem Jahr 1978 und stimmten mit der heutigen Systematik und der Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung vielfach nicht mehr überein.⁴⁰

Schon der im Herbst 2012 vom Schulministerium vorgelegte erste Entwurf für eine neue Mindestgrößenverordnung wurde vielerorts fast so heftig diskutiert wie das Gesetzgebungsvorhaben selbst. Der Tenor der Kritik war, dass das Elternwahlrecht und die Gestaltungsfreiheit der Schulträger über sein Schulangebot faktisch durch eine untergesetzliche Norm ausgehebelt werden. Die längst überfällige Aktualisierung der Mindestgrößenverordnung konnte allerdings angesichts der Tatsache, dass immer mehr Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf allgemeine Schulen besuchen und dass viele Förderschulen teilweise schon seit Jahren unter die bestehenden Mindestgrößen gefallen sind, nicht weiter hinausgeschoben werden. Wie alle anderen Schulen müssen auch Förderschulen eine Schülerzahl haben, die einen geordneten Schulbetrieb gewährleistet.⁴¹ Deutliche Kritik an dieser Entwicklung wurde auch vom nordrhein-westfälischen Landesrechnungshof einem Prüfbericht geäußert.⁴² Er beanstandete, dass insbesondere viele Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen zu klein seien; zwei Drittel dieser Schulen würden die Mindestgröße deutlich unterschreiten.

Mit der neuen Verordnung⁴³, die von Schulministerin Sylvia Löhrmann noch am 16. Oktober 2013 und damit unmittelbar nach der Verabschiedung der Schulgesetznovelle erlassen wurde, ist die bis dahin geltende Ausnahmeregelung, die eine Unterschreitung der Mindestgrößen von Förderschulen um bis zu 50 Prozent erlaubte und in den letzten Jahren fast die Regel war, im Interesse einer geordneten Lehrerversorgung in einem inklusiven Schulsystem aufgegeben worden. Auf Wunsch des Städte- und Gemeindebunds und des Landkreistags sind die Möglichkeiten zur Bildung von Teilstandorten gegenüber dem ursprünglich vorgelegten Entwurf erweitert worden. Nicht jeder Schulstandort, der unter die Mindestgröße fällt, muss künftig geschlossen werden.

39 Der Antrag der Fraktion der CDU, in das Schulgesetz einen Zustimmungsvorbehalt für den für Schule zuständigen Landtagsausschuss aufzunehmen, ist hat bei der Schlussabstimmung über das 9. Schulrechtsänderungsgesetz keine Mehrheit gefunden.

40 Sechste Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes (6. AVOzSchVG) vom 17. Oktober 1978 (SGV. NRW. 223).

41 Vgl. Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

42 Bericht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen „Unterrichtung des Landtags Nordrhein-Westfalen nach § 99 LHO über die Prüfung des Schulbetriebs an öffentlichen Förderschulen“ vom 25. April 2013 (Landtagsdrucksache 16/833, S. 13 f.).

43 Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (MindestgrößenVO) vom 16. Oktober 2013 (GV. NRW. 2013 S. 621).

Durch die Zusammenlegung von Schulen unter Bildung von Teilstandorten oder durch die Errichtung von Förderschulen im Verbund kann das Schulangebot durch die Schulträger sinnvoll organisiert werden. Denkbar ist auch, mehrere kleine Förderschulen in der Trägerschaft von kreisangehörigen Gemeinden zu einer Schule in Trägerschaft des Kreises zusammenzulegen. Für die Umsetzung erforderlichen Schritte sieht die neue Mindestgrößenverordnung eine Anlaufzeit bis zum Schuljahresbeginn 2015/2016 vor.⁴⁴

7.10 Personalmaßnahmen bei schulorganisatorischen Veränderungen

Wenn immer mehr Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen unterrichtet werden und insbesondere Förderschulen im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen geschlossen werden müssen, weil sie die erforderlichen Mindestgrößen nicht erreichen, betrifft dies auch die in den Förderschulen tätigen Lehrerinnen und Lehrer. Sie werden ihren Arbeitsplatz zunehmend in allgemeinen Schulen finden und dort Teil eines Kollegiums von Lehrerinnen und Lehrern verschiedener Lehrämter sein. Wichtig ist, dass die mit der Inklusion einhergehenden Veränderungsprozesse für sie transparent und sozialverträglich gestaltet werden. Das nordrhein-westfälische Schulministerium hat deswegen im Sommer 2013 in enger Abstimmung mit den Lehrerverbänden und der GEW sowie den Hauptpersonalräten und Hauptschwerbehindertenvertretungen „Leitlinien für Personalmaßnahmen bei schulorganisatorischen Veränderungen“ erarbeitet, die für alle Schulformen gelten.⁴⁵ Sie sollen landesweit gleiche Standards bei Personalentscheidungen schaffen und den betroffenen Lehrerinnen und Lehrern Ängste und Unsicherheiten nehmen.

7.11 Schulanmeldungen

Die neuen gesetzlichen Regelungen zum Gemeinsamen Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung konnten nur dann bereits zum Schuljahr 2014/2015 umgesetzt werden, wenn es zuvor gelang, die Anmelde- und Aufnahmeverfahren für die Grundschulen und die weiterführenden Schulen anzupassen. Wegen des noch nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens und des zeitaufwändigen Mitwirkungsverfahrens bei dem Erlass von Rechtsverordnungen konnten die hierfür notwendigen Änderungen der Ausbildungs- und Prüfungsordnungen nicht rechtzeitig zu den bereits im Herbst 2013 anlaufenden Anmeldeverfahren für das nächste Schuljahr erlassen werden. Das Schulministerium hat deswegen in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden noch vor dem Beginn der Anmeldeverfahren entsprechende Übergangsregelungen getroffen. Danach gilt der Grundsatz, dass bei der Aufnahme in eine allgemeine Schule alle Kinder gleich zu behandeln sind, solange nicht in einem förmlichen Verfahren nach der Ausbildungsordnung Sonderpädagogische Förderung festgestellt worden ist, dass sie besonderer Unterstützung bedürfen.

Ein Kind mit förmlich festgestelltem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung hat schon zum Schuljahr 2014/2015 einen Anspruch auf Aufnahme in die seinen Eltern von der Schulaufsicht vorgeschlagene nächstgelegene Grundschule der gewünschten Schulart (Gemeinschaftsschule, Be-

44 Wegen der weiteren Einzelheiten wird verwiesen auf: *Werner van den Hövel*, Neue Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen, *SchulVerwaltung NRW*, 2013, 280 ff.

45 Leitlinien für Personalmaßnahmen bei schulorganisatorischen Veränderungen, *ABl. NRW*. 08/13, S. 406.

kenntnisschule), an der mit Zustimmung des kommunalen Schulträgers Gemeinsames Lernen eingerichtet ist. Dabei geht es insbesondere um Kinder mit einer Sinnesbehinderung, Körperbehinderung oder geistigen Behinderung. Förmliche Feststellungsverfahren im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen (Lernbehinderung, Erziehungsschwierigkeit) werden in der Regel erst im Verlauf der bis zu drei Jahren dauernden Schuleingangsphase durchgeführt und sind daher für die Aufnahme in die Grundschule noch nicht maßgeblich.

Dies bedeutet, dass die Anmelde- und Aufnahmeverfahren für das Schuljahr 2014/2015 in Abstimmung mit dem Schulträger so zu gestalten waren, dass Aufnahmeansprüche der Kinder mit förmlich festgestelltem Förderbedarf hinreichend berücksichtigt werden können. Die Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs dieser Kinder waren daher so zügig durchzuführen, dass sie noch bei der Entscheidung über die Aufnahme in die Grundschule am Anfang des Jahres berücksichtigt werden konnten.

Sofern sich bereits im Rahmen des Anmeldeverfahrens bei einem Kind Anzeichen dafür ergaben, dass möglicherweise ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen besteht, ist – wenn die Eltern dies wünschen – zu prüfen, ob ihnen eine Grundschule empfohlen werden kann, an der Gemeinsames Lernen eingerichtet ist oder eingerichtet werden soll und an der noch Aufnahmekapazitäten frei sind. Dabei waren die Eltern darüber zu informieren, dass ein Anspruch auf Erstattung der Schülerfahrkosten nur für die wohnortnächste Grundschule besteht.

8 Ausblick

Mit der Einigung zwischen dem Land und den KSV wurde das letzte große Hindernis vor dem für das Schuljahr 2014/2015 vorgesehen Start für das Gemeinsame Lernen in NRW beseitigt. Letzte Klärung hat das am 3. Juli 2014 verabschiedete Leistungsgesetz gebracht, mit dem einerseits den Kommunen Rechtsicherheit gegeben worden ist und andererseits die Landesleistungen auf eine saubere rechtliche Grundlage gestellt worden sind.⁴⁶ Es bleibt nun abzuwarten, wie die Schulträger – auch die Träger der privaten Ersatzschulen – ihr Schulangebot unter dem Eindruck der neuen Regelungen gestalten und wie sich die Eltern und die Schulen verhalten. Abzuwarten bleibt auch, ob sich die paradoxe Entwicklung fortsetzt, dass im Zuge des Ausbaus des Gemeinsamen Lernens die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf immer mehr steigt.⁴⁷ Letztlich ist zu hoffen, dass sich alle Beteiligten trotz vieler berechtigter Sorgen mit dem Gemeinsamen Lernen nicht zu schwer tun und die mit dem Ausbau der inklusiven Bildung verbundenen Herausforderungen annehmen.

Verf.: Werner van den Hövel, Ministerialdirigent a. D., ehemaliger Leiter der Abteilung Personal Schulbereich, Dienstrecht, Schulrecht im nordrhein-westfälischen Schulministerium, Falkestr. 55, 46145 Oberhausen, E-Mail: werner.vandenhoevel@hotmail.de.

46 Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 18. Juli 2014 (6 V. NRW, S. 404).

47 In der Pressemeldung der Bertelsmann Stiftung vom 9. April 2014 „Trotz erkennbarer Fortschritte: Inklusion ist gefährdet“ wurde über eine Studie dieser Stiftung berichtet, wonach es in Deutschland immer mehr Kinder mit besonderem Förderbedarf gibt. Seit der Ratifizierung der VN-BRK vor fünf Jahren sei bei 10 Prozent mehr Schülerinnen und Schülern bis zur zehnten Klasse besonderer Förderbedarf festgestellt worden.