



Stellungnahme der Landeselternschaft der Gymnasien zum Entwurf des "Ersten Gesetzes zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)"

A. Vorbemerkungen

Laut Art. 24 der UNO-Konvention geht es darum, dass "in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden."

Nach langer Wartezeit für Kinder, Eltern, Schulen und Schulträger gleichermaßen hat die Landesregierung den Entwurf eines ersten Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im NRW-Schulrecht vorgelegt. Neben dem Umstand, dass somit endlich eine gewisse Planungssicherheit in den Schulen und Kommunen eintreten kann, ist es begrüßenswert, dass die Landesregierung einen schrittweisen und behutsamen Übergang zu einem inklusiven Bildungssystem gestalten will, der die optimale Förderung der Kinder in den Mittelpunkt stellt.

Jedoch wirft der vorliegende Gesetzentwurf viele Fragen danach auf, wie der Übergang von einem förderschulzentrierten zu einem inklusiven System mit dem Regelförderort „allgemeine Schule“

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

1. Gesellschaftliche Akzeptanz

Man hat in Hamburg gesehen, dass nach zwei Jahren praktizierter Inklusion – trotz ehrlichem Bemühen aller – die Ergebnisse nicht der anfänglichen Euphorie und den gesetzten Erwartungen entsprachen.

Die Verwirklichung eines „Rechts auf Inklusion“ in der Schule, im Wesentlichen also zunächst das **Recht der Eltern** bzw. der förderbedürftigen Kinder, eine allgemeine Schule oder die Förderschule als **Lernort frei wählen zu können**, findet breite gesellschaftliche und politische Unterstützung.

Das in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren, in dem nun die Eltern und nicht mehr Schule bzw. Schulaufsicht „federführend“ sein werden, ist dazu grundsätzlich begrüßenswert. Positiv ist auch, dass die Eltern nicht zu einer Verhandlungs- und Bittstellertour durch einzelne Schulen veranlasst werden, sondern ihnen die Schulaufsicht ein geeignetes, den Bedürfnissen der Kinder entsprechendes Schulangebot unterbreiten muss. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Klarstellung, dass kein Recht auf Aufnahme in eine bestimmte einzelne Schule geschaffen wird.

2. Theorie und Praxis

So sinnvoll dieses Verfahren in der Theorie erscheint, so problematisch könnte es in der praktischen Umsetzung werden. **Denn leider verzichtet der Gesetzentwurf auf jede inhaltliche Definition dessen, was ein „Angebot des gemeinsamen Lernens“ an der allgemeinen Schule ausmachen soll und was Mindeststandards der geforderten personellen und sachlichen Ausstattung sein müssen.** In Verbindung mit der bei der Präsentation des Gesetzentwurfs von der Ministerin vertretenen Auffassung, ein Konnexitätsproblem für die Ausstattung der Schulen ergebe sich nicht, da ja das „Gemeinsame Lernen“ keine neue Aufgabe für die Schulträger sei, steht zu befürchten, dass damit das Land der Schulaufsicht und den Schulträgern faktisch einen Freibrief ausstellt, den Schulen ohne (ausreichende) personelle Unterstützung und Sachausstattung die Einführung der Inklusion aufzuzwingen. Diese Sorge wird noch verstärkt durch den Umstand, dass die Schulen (Schulkonferenzen) zwar ein Initiativrecht zur Einführung des „Gemeinsamen Lernens“, aber **kein Vetorecht** bekommen, wenn sie Inklusion an ihrer Schule für (noch) nicht pädagogisch verantwortbar und/oder unzureichend ausgestattet halten. Nicht einmal eine begründete Stellungnahme, ein schulisches Inklusionskonzept, ein entsprechender Arbeits- und Entwicklungsplan oder die Verankerung von Inklusion im Schulprogramm werden gefordert.

Es ist paradox, dass bei einem so wichtigen Thema der Gesellschafts- und Schulentwicklung einerseits die Elternrechte gestärkt, andererseits die pädagogische Verantwortung und die Selbständigkeit der Schulen geschwächt und in den Hintergrund gedrängt werden. Dies gilt übrigens auch für die vorgesehene Begrenzung einer Antragstellung der Schulen auf Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs auf die Klassen 4 – 6. Ohne Überprüfung sollen die Kinder drei Jahre in der Schuleingangsphase verbleiben, erst dann wird entschieden, ob spezieller Förderbedarf besteht. Das könnte für die anderen Schulanfänger mit großen Schwierigkeiten verbunden sein und steht im Widerspruch zu der an anderer Stelle vorgesehenen jährlichen Überprüfung des Fortbestehens der Förderungsbedürftigkeit.

3. Aufnahmekapazität der Inklusionsklassen

Eine Mogelpackung mit möglichen problematischen Folgen für den inneren Schulfrieden ist die geplante **„Begrenzung“ der Aufnahmekapazität für Inklusionsklassen.** Sie wird nämlich innerhalb der Schulen zu Lasten der „Regelklassen“ sofort wieder ausgeglichen. Das Ministerium hat auf Nachfrage die geplante Regelung mit der für die Grundschulen vorgesehenen Beschränkung der Klassengrößen z.B. für Brennpunktschulen verglichen. Dieser Vergleich hinkt allerdings gewaltig, denn der Ausgleich erfolgt dabei auf Schulträgerenebene (also für alle Grundschulklassen einer Kom-

mune), während die für die Inklusion geplante Regelung unmittelbar zur Vergrößerung von Klassen an der gleichen Schule führt. Hier muss eine klare Entscheidung getroffen werden, dass Inklusionsklassen nach pädagogischen Gesichtspunkten kleiner sein dürfen (z.B. ein „freier Platz“ pro „Inklusionskind“) als Regelklassen.

4. Sonderpädagogik in der Zukunft

Die schon im 8. Schulrechtsänderungsgesetz verankerte berufs begleitende **Qualifizierungsmaßnahme** für Lehrer an allgemeinen Schulen ist grundsätzlich begrüßenswert, ebenso die erweiterten **Fortbildungsmöglichkeiten** für alle Lehrerinnen und Lehrer. Besonders letztere bedürfen für die Inklusion jedoch der Definition klarer Ziele und einer Festlegung von zu erreichenden Mindeststandards. So müssen schon bei der Einführung des „Gemeinsamen Lernens“ ausreichend qualifizierte bzw. fortgebildete Lehrerinnen und Lehrer zur Verfügung stehen, um den Unterricht in Inklusionsklassen abdecken zu können. Insbesondere am **Gymnasium** mit seiner fachlichen Ausdifferenzierung ist es darüber hinaus notwendig, dass möglichst in jedem Fach mindestens eine qualifizierte Lehrkraft vorhanden ist, die die Umsetzung des schulinternen Curriculums und die notwendigen fachdidaktischen Anpassungen für das „Gemeinsame Lernen“ entwickeln und begleiten kann.

Völlig ungeklärt bleiben mit dem Gesetzentwurf die **Situation und die Zukunft von SonderpädagogInnen**, insbesondere den z.Z. an Förderschulen beschäftigten. Die Gestaltung des Übergangs der FörderschullehrerInnen an die allgemeine Schule, die dienstrechtliche, vor allem aber fachlich-pädagogische Integration in die Kollegien der allgemeinen Schule und der Einsatz an den unterschiedlichen Schulformen bleiben mit diesem Gesetzentwurf sträflich offen. Dies gilt auch für die eingetretene Verunsicherung beim Lehramtsstudium „Sonderpädagogik“.

Im Hinblick auf die fachliche Qualifikation der SonderpädagogInnen wäre es besonders wichtig, dass diese auch in einem System des Gemeinsamen Lernens sinnvoll und angemessen eingesetzt werden. Umgekehrt ist es für die Schulen und die „allgemeinen“ LehrerInnen von großer Bedeutung, dass bei Aufnahme von SchülerInnen eines bestimmten Förderschwerpunktes entsprechend qualifizierte sonderpädagogische Unterstützung an der allgemeinen Schule vorhanden ist und zwar nicht nur temporär, sondern dauerhaft. Eine Schwerpunktbildung bei der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern eines bestimmten Förderschwerpunktes sollte deshalb daran gekoppelt sein, dass eine Fachkraft für diesen Förderschwerpunkt an der Schule beschäftigt ist. Darüber hinaus sollte es lokal oder regional möglich sein, **Schwerpunktbildungen für jede einzelne Förderart** zu ermöglichen, anstatt allen Schulen, die gemeinsames Lernen anbieten wollen, undifferenziert zunächst die Aufnahme von Kindern aller LES-Förderschwerpunkte vorzuschreiben.

5. Ausstattung der Schulen

Eine Koppelung mit der Definition von Mindeststandards für jeden Förderschwerpunkt ist auch im Hinblick auf die **räumliche und sachliche Ausstattung der allgemeinen Schulen** erforderlich. Bei körperlichen Beeinträchtigungen verstehen sich die Herstellung von Barrierefreiheit und die Bereitstellung notwendiger technischer Hilfsmittel von selbst. Aber auch die Förderschwerpunkte LES werden sich nicht voraussetzungslos und kostenneutral an der allgemeinen Schule verwirkli-

chen lassen. So müssen z.B. Differenzierungs- und Gruppenräume oder Rückzugs- und Ruheräume vorhanden sein. Die Schulträger sollten hier verpflichtet werden, eine differenzierte Schulentwicklungsplanung für alle Anforderungen der Inklusion in ihrem Verantwortungsbereich vorzunehmen. Die notwendigen Mittel müssen (von der Sache her eigentlich auf Bundesebene, ansonsten vom Land) zur Verfügung gestellt werden.

6. Definition gymnasialer Bildungswege

Für die Gymnasien äußerst problematisch sind die vorgesehenen **Bestimmungen zur Vergabe von Abschlüssen und zur Kontinuität des Bildungsgangs**. Bekanntlich endet die Sek. I am Gymnasium nach der 9. Klasse, danach werden die Klassenverbände aufgelöst und das Kurssystem der gymnasialen Oberstufe greift. Für viele „Inklusionskinder“ wird dies schon allein aus pädagogischen Gründen problematisch werden. Zusätzlich sollen jedoch die Gymnasien verpflichtet werden, neben mittlerem und Hauptschulabschluss auch noch die jeweiligen Förderschulabschlüsse zu vergeben. Wie eine solche zieldifferente Förderung schon in der Sek. I, erst recht aber in der 10. Klasse fachlich und organisatorisch geleistet werden kann, ist nicht zu erkennen. Wo keine Möglichkeit besteht, eine örtlich angepasste Lösung für dieses Problem zu finden (vgl. z.B. Bodelschwingh-Gymnasium Bielefeld mit faktischer Einführung einer G9-Inklusionsklasse), sollte am Gymnasium von vorneherein zielgleiche Förderung die Regel sein, mindestens also eine positive Prognose für jedes Kind, dass das Abitur als Abschluss erreichbar ist und auch ein Lernen in der gymnasialen Oberstufe ohne größere Einschränkungen möglich sein wird. Die Möglichkeit, „im Einzelfall von Bestimmungen der Ausbildungs- und Prüfungsordnung abzuweichen“, eröffnet den Schulen darüber hinaus hier Flexibilität und ausreichende Differenzierungsmöglichkeiten.

7. Kommunalpolitische Rahmenbedingungen

Die in den Übergangsvorschriften abschließend eingeräumte **Möglichkeit für Kreise, Städte, aber auch einzelne Schulträger, die LES-Förderschulen komplett aufzulösen**, ohne über die organisatorische Abstimmung mit den Nachbarkommunen hinaus dafür pädagogisch verantwortbare Voraussetzungen geschaffen zu haben, unterstreicht noch einmal nachdrücklich die Gefahr einer von oben verordneten Inklusion, die sich wenig um die Verantwortung der Schulen schert. Ohne klare „Haltelinien“ und Qualitätsstandards ist zu befürchten, dass eine unheilige Allianz aus Sparkommissaren und Einheitsschulenthusiasten ein Inklusionsmodell durchdrücken wird, das den Interessen der Kinder und dem Recht auf individuelle Förderung kaum gerecht werden wird.

Maßstab allen Handelns muss das Wohl des einzelnen Kindes sein.

B. Zum Referentenentwurf im Einzelnen

Zu § 2

Die Tatsache, dass Absatz 5 der Neuregelung in **sprachlich absoluter** Form gestaltet ist (Zitat: „werden" gemeinsam unterrichtet und erzogen werden" besonders gefördert) passt in ihrer Rigidität nicht zu dem im gleichen Absatz vorgegebenen Ziel (Zitat: „um ihnen ein **möglichst hohes** Maß... zu ermöglichen“).

Gemessen an dem von der Landesregierung selbst vorgegebenen Maßstab, wonach zwar das Gemeinsame Lernen den Regelfall darstellt, aber auch Ausnahmen zulässig und möglich sind, wäre hier der Begriff „**sollen** unterrichtet und erzogen werden" bzw. „**sollen** besonders gefördert werden" angemessen.

Diese Wortwahl würde den gesetzgeberischen Anspruch an eine Zielsetzung ohne Absolutheitsanspruch verdeutlichen. Rechtlich entstünde dadurch kein Minus, zumal das Wort „sollen" im Verwaltungsrecht eine bindende Verpflichtung signalisiert, von der nur unter ganz konkreten Ausnahmerebedingungen abgewichen werden darf. Insofern kommt auch die hier vorgeschlagene Formulierung dem gesetzgeberischen Ansatz vollinhaltlich entgegen.

Diese Formulierung eines gesetzgeberischen Ziels ("sollen") trägt auch dem von der NRW - Landesregierung selbst eingeräumten Umstand Rechnung, dass „Inklusion" ein dynamischer Prozess ist, der in seiner Geschwindigkeit und Tiefenschärfe von den derzeit und in absehbarer Zukunft vorhandenen Rahmenbedingungen (personell und sächlich) abhängt (vgl. Abschnitt 3 – 5).

Dieser Hinweis gilt für sämtliche gleichartigen Passagen im vorliegenden Entwurf. Solange der Gesetzgeber nicht in der Lage ist, ab dem ersten Tage des Inkrafttretens des Gesetzes umfassend alle erforderlichen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, sind Begriffe wie „werden" und „wird" plakative Worthülsen ohne Substanz.

Zu § 19

Absatz 1

Ausweislich der Begründung zu Absatz 1 (vgl. dort letzter Satz) muss sich zukünftig - und damit diametral zum bisherigen Verfahren – die Schule an die Bedürfnisse der Schüler(innen) mit sonderpädagogischem Förderbedarf anpassen (vgl. Abschnitt 1).

Mit diesem dem Gesetzestext nicht unmittelbar zu entnehmenden Anspruch offenbart sich aber die gesamte Misere einer Sache nach zu befürwortenden Ansatzes.

Es muss aus gegenwärtiger Sicht bezweifelt werden, dass die Schulen vom ersten Tag an in der Lage sein werden, den gesetzlichen Anspruch zu erfüllen.

Absätze 4, 5 und 8

Diese Regelung ist im unausweichlichen Kontext mit Absatz 1 und Absatz 8 sowie ganz besonders der Begründung zu Absatz 1 und 8 zu lesen.

Ausweislich der Begründung zu Absatz 4 sollen die betroffenen SchülerInnen (Zitat) zu Abschlüssen eigener Art geführt werden, deren Vergabe durch Rechtsverordnung geregelt wird (vgl. Abschnitt 6).

Gemäß § 19 Absatz 8 soll die so in Abs. 4 vorgesehene Rechtsverordnung beinhalten:

- das Verfahren zur Feststellung des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung,
- das Verfahren zur Festlegung der Förderschwerpunkte (also „Lernen“ und „Geistige Entwicklung“),
- die Benennung geeigneter Schulen **einschließlich der Beteiligung der Eltern** und die Vorgabe der Abschlüsse nach Maßgabe von Absatz 4.

Die Begründung zu Absatz 8 nennt als vorrangiges Ziel (Zitat) „für eine Schülerin bzw. einen Schüler eine geeignete Schule zu finden“.

Die Begründung schweigt sich aber zu **Fragen der Elternbeteiligung** komplett aus, so dass sowohl die Eltern der derzeitigen Gymnasialschüler/innen als auch die Eltern derjenigen Kinder, die zukünftig den Zugang zu den Gymnasien finden sollen, darauf verwiesen sind, was in einer selbst in Umrissen noch nicht erkennbaren Rechtsverordnung stehen wird.

Gerade und besonders die Tatsache, dass die Rechtsposition der Eltern mit sonderpädagogischem Förderbedarf für ihre Kinder ausgeweitet werden soll, muss Anlass zu der Frage geben, welchen Einfluss dies auf die Rechte der übrigen Eltern mit Blick auf die Belange **deren** Kinder haben wird. Die anstehenden Fragen pädagogischer, struktureller und auch rechtlicher Art sind zu komplex, als dass sie lediglich durch eine Rechteverlagerung erfolgen könnte.

Es muss klar gestellt werden, dass auch die Eltern **der** Kinder, die sich bereits im bestehenden System befinden, elementare unveräußerliche Rechte haben, was die Entwicklungsmöglichkeiten **ihrer** Kinder angeht.

Mag die Formulierung „die Eltern“ noch eindeutig zuordenbar sein, soweit es die Vorgaben des Absatzes 5 angeht, geht die pauschale Verwendung des Begriffs „die Eltern“ in Absatz 8 an den Realitäten vorbei.

Im Übrigen stellt sich auch schon im letzten Satz des Absatzes 5 die Frage, ob mit dem Begriff „die Eltern“ lediglich diejenigen gemeint sind, die gemäß Satz 1 antragsberechtigt sind oder ob - vor dem Hintergrund des in den Sätzen 2 ff skizzierten Verfahrens - nicht auch die Eltern zu beteiligen sind, deren Kinder sich bereits an der in Frage kommenden Schule befinden. Hier ist gesetzgeberische Klarstellung zwingend geboten.

Zu § 20

Die Erläuterungen zu § 20 Absatz 3, wonach, gemäß einer Entscheidung des BVerfG „der Vorbehalt des organisatorisch, personell und von den sächlichen Voraussetzungen her Möglichen **dann nicht gilt, wenn** ein Besuch der allgemeinen Schule **durch einen vertretbaren Einsatz von sonderpädagogischer Förderung ermöglicht werden kann**“ (so jedenfalls das angebliche Zitat aus der genannten Gerichtsentscheidung) wird vom tatsächlichen Text der Entscheidung nicht hinlänglich gedeckt.

Zwar hat das BVerfG unter Rdnr. 56 seiner Entscheidung diesen vorstehend zitierten Aspekt ins Feld geführt. Aber nicht nur.

Unter Rdnr. 57 seiner o. g. Entscheidung hat es **dann aber weiter ausgeführt** (Zitat):

„Ob letzteres (also die Aussage von Rdnr. 56) der Fall ist, ob sich also beispielsweise durch die Bereitstellung einer zusätzlichen sonderpädagogischen Lehrkraft oder, soweit gesetzlich vorgegeben, durch die Einrichtung einer Integrationsklasse eine integrative Beschulung erreichen lässt, die das behinderte Kind mit Aussicht auf Erfolg durchlaufen kann, ist das **Ergebnis einer Gesamtbeurteilung im Einzelfall**, bei der Art und Schwere der **jeweiligen** Behinderung ebenso zu berücksichtigen sind wie Vor- und Nachteile einerseits einer integrativen Erziehung und Unterrichtung an einer Regelschule und andererseits einer Beschulung in einer Sonder- oder Förderschule“ (Zitat Ende).

Vor diesem objektiven Hintergrund einer gefestigten Rechtsprechung des BVerfG ist die im Gesetzgebungsverfahren gegebene Begründung verkürzt und damit im Ergebnis unvollständig. Insofern kann dann auch der weiteren „Begründung“ (Zitat), wonach das Land NRW an diese Rechtsprechung des BVerfG gebunden sei, nicht gefolgt werden.

Insofern ist der durch § 20 Absatz 3 zu regelnde Sachverhalt de facto weitaus differenzierter zu betrachten und zu bewerten, als es die (verkürzte) Begründung zum Gesetzentwurf glauben machen will.

In Ansehung der **gesamten** Begründung erwartet die LE auch in diesem Kontext eine wesentlich differenzierte Herangehensweise der Landesregierung, als sie durch die verkürzte Darstellung der einschlägigen BVerfG-Rechtsprechung zu erwarten steht.

Zu § 46

Absatz 4

Die Landeselternschaft lehnt es ab, dass die Reduzierung der zulässigen Klassenobergrenze für Inklusionsklassen damit verbunden ist, dass im Durchschnitt bei allen Parallelklassen der jeweilige Klassenfrequenzrichtwert nicht unterschritten werden darf. Kleinere Inklusionsklassen dürfen nicht zu größeren Regelklassen führen. Es sollte eindeutig festgelegt sein, dass Inklusionsklassen – losgelöst von der Klassengröße der Parallelklassen – kleiner sein dürfen.

Zu § 65

Nr. 8

Neben der Frage des „Ob“ bei Einführung des gemeinsamen Lernens ist das „Wie“ von ebenso großer Bedeutung. Die gegenwärtige Ausgestaltung von Nr. 8 wird diesem Anspruch nicht gerecht.

Zu § 76

Nr. 8

Auf die Ausführungen zu **§ 65 Nr. 8** wird entsprechend verwiesen.

Die Tatsache, dass die Einleitungssequenz zu § 76 Satz 3 den Begriff „insbesondere“ enthält, lässt weitere Optionen bereits zu, sodass dem Grunde nach kein Anlass besteht weshalb die Ausgestaltung des Gemeinsamen Lernens wegen ihrer elementaren Bedeutung nicht ebenfalls schon explizit genannt wird.

Zu Artikel 2 bis 4

Art 2 Absatz 1

Hinsichtlich der Gymnasien muss der vorgegebene Zeitplan als ausgesprochen ambitioniert angesehen werden. Bei der Zeitachse 2013/2014 bleibt völlig unberücksichtigt, dass die Gymnasien in NRW - anders als alle anderen Schulformen - strukturell noch durch die Optimierung des achtjährigen Bildungsganges gefordert sind. Unter diesem singulären Aspekt sollte ernsthaft überlegt werden, ob – im Sinne des gemeinsam Gewollten – ein Start in 2013/2014 von den Gymnasien leistbar und damit auch für die potentiell Begünstigten wünschenswert ist.

Düsseldorf, 02.11.2012