



## Beschlussvorlage

**Amt:** Dezernat II  
**Vorl.Nr.:** V/2013/3347  
**Datum:** 16.12.2013

**TOP:** \_\_\_\_\_  
**Anlage Nr.:** \_\_\_\_\_

Gremium	Sitzung am	Öffentlich / nicht öffentlich
Ausschuss für Schule, Sport und Städtepartnerschaften	12.03.2014	öffentlich

### Tagesordnung

Weiterentwicklung der Hennefer Schullandschaft unter Berücksichtigung der Vorgaben des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes

### Beschlussvorschlag

1. Der Ausschuss für Schule, Sport und Städtepartnerschaften nimmt die Darstellung der Verwaltung zu den derzeit rechtlichen Rahmenbedingungen der Inklusion im Bereich der Schulen zur Kenntnis - Anlage 1 der Sitzungsvorlage - .
2. Auf der Basis des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes werden die Grundschulen in der Stadt Hennef - vorbehaltlich der Zustimmung der Schulaufsicht - ab dem Schuljahr 2014/2015 als Schulen des gemeinsamen Lernens geführt. Die Schulen des gemeinsamen Lernens nehmen Kinder mit den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache auf und fördern diese individuell und differenziert. Für Schülerinnen und Schülern mit darüber hinausgehenden Förderbedarfen - insbesondere in den Förderschwerpunkten körperliche und motorische Entwicklung (mit schweren Einschränkungen), geistige Beeinträchtigung, Hören und Kommunikation sowie Sehen - sollen in der Stadt Hennef Schwerpunktschulen gebildet werden, die die Förderung dieser Kinder im Schulalltag unter Berücksichtigung der räumlichen und sächlichen Voraussetzungen sicherstellen können. Gemeinsam mit den Schulen und der Schulaufsicht wird die Verwaltung beauftragt, die Möglichkeit der Bildung von Schwerpunktschulen im Primarbereich zu untersuchen und dem Schulausschuss der Stadt hierzu einen Entscheidungsvorschlag - möglichst zur nächsten Sitzung des Schulausschusses - zu unterbreiten. Bei der Bildung von Schwerpunktschulen und der Beschulungsmöglichkeit von Kindern sind neben dem Wahlrecht der Eltern insbesondere das Wohl des Kindes und die Möglichkeiten des Schulträgers zu berücksichtigen, die entsprechenden Ressourcen für eine Anpassung der Schulen bereitzustellen.

3. Die Verwaltung wird beauftragt, im regionalen Kontext und gemeinsam mit der Schulaufsicht die Weiterentwicklung der städtischen Förderschule Lernen als Begleit- und Unterstützungszentrum für die Regelschulen vorzubereiten. Hierbei soll die Förderschule Lernen für die Unterstützung der Regelschulen in der Stadt Hennef erhalten bleiben und insbesondere bei der konzeptionellen (Weiter-) Entwicklung der allgemeinen Schulen partnerschaftlich einbezogen werden. Hierzu ist insbesondere eine enge Zusammenarbeit mit der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, dem schulpсихologischen Dienst und den Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern an den Schulen anzudenken, damit alle Kinder eine möglichst positive Begleitung ihrer Schullaufbahn erfahren.
4. Zur fachlichen Begleitung und Unterstützung der vorstehenden Prozesse wird die Verwaltung beauftragt, möglichst bis zur nächsten Sitzung des Schulausschusses die Schülerzahlenentwicklung in der Stadt Hennef anhand der aktuellen Daten zu überprüfen und hieraus Szenarien zur Inklusionsentwicklung abzuleiten und dem Schulausschuss vorzustellen. In diesem Prozess sind insbesondere die der Sitzungsvorlage als Anlage 3 beigefügten Stichpunkte zu berücksichtigen.
5. Ferner ist - insbesondere im Hinblick auf die Bildung der Schwerpunktschulen im Primarbereich als auch im Hinblick auf die notwendigen Neubaumaßnahmen für die Gesamtschule Hennef-West - eine Gebäudeanalyse der allgemeinbildenden Schulen durchzuführen und zu prüfen, welche Anpassungsnotwendigkeiten sich an die Schulgebäude aus dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz ergeben. Die Ergebnisse sind dem Schul- und ggf. dem Bauausschuss vorzustellen. Die Ergebnisse der Gebäudeanalyse sollen gemeinschaftlich mit der Montag-Stiftung unter Berücksichtigung des „Kommunalen Index für Inklusion“ bewertet werden. Beim (baulichen) Ausbau der Gesamtschule Hennef-West ist insbesondere das der Sitzungsvorlage als Anlage 4 beigefügte Skript „Leitlinien für leistungsfähige Schulbauten in Deutschland“ neben den „Kölner Schulbaurichtlinien“ anzuwenden und die bereits vorgestellte Grobkostenschätzung zu überprüfen, ggf. zu aktualisieren und den zuständigen Ausschüssen zur endgültigen Beratung und Beschlussfassung vorzulegen. Im Rahmen der Planungskonzeption sind bei der ggf. notwendigen Schaffung von Fach-, Differenzierungs-, Therapie- und Selbstlernräumen an der Gesamtschule Hennef-West Synergien aus den am städt. Gymnasium und der Grundschule Gartenstraße bestehenden Bedarfen nach diesen Räumen ebenfalls zu berücksichtigen.
6. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Ausbaus des inklusiven Schulsystems nimmt der Schulausschuss die Absenkung der Schülerzahlen der Gesamtschule Hennef-West von 180 Schülerinnen und Schüler um 18 Schülerinnen und Schüler auf 162 Schülerinnen und Schüler bei weiter bestehender 6-Zügigkeit der Schule gem. § 46 Absatz 4 SchulG NRW auf Antrag der Schulleitung der Gesamtschule Hennef- West zur Kenntnis.
7. Die Verwaltung wird beauftragt, Gespräche mit der Montag-Stiftung und/oder anderer Stiftungen im Bildungsbereich mit der Zielrichtung zu führen, dass diese die im Bildungsnetzwerk Hennef zusammengeschlossenen Schulen bei der Entwicklung von weiteren Zielvorstellungen für ein inklusives Schulsystem unterstützt und eine Rahmenkonzeption für die sonderpädagogische Förderung in Hennef unter Berücksichtigung des vorhandenen Beratungskonzeptes der Schulaufsicht für die Regel- und Förderschulen erarbeitet. Hierbei sind insbesondere die Stadtschulpflegschaft und der Verein „Schule für alle“ zu beteiligen. Perspektivisch soll im weiteren Prozess eine strategische Bildungskonferenz mit interessierten Eltern, Schulen, Schulträger, Jugendhilfeträger und Schulaufsicht durchgeführt werden, um den Inklusionsprozess zu begleiten. Darüber hinaus sind in den kommenden zwei Jahren zur Verfestigung des Prozesses und zur Reflektion der Gelingensbedingungen der Inklusion Fachdiskurse mit Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Sekundarstufenschulen durchzuführen und die hierfür erforderlichen Mittel in den Haushalten der Jahre 2015 und 2016 einzuplanen.

## Begründung

Im Hinblick auf das zwischenzeitlich vom Landtag NRW beschlossene 9. Schulrechtsänderungsgesetz ist zu klären, wie und unter welchen Rahmenbedingungen der Inklusionsprozess in der Stadt Hennef und deren Schulen weiter vorangetrieben werden soll. Hierzu sind zunächst von Schulträgerseite die weiteren Rahmenbedingungen vorzugeben und insbesondere für die Entwicklung der Schulen die räumlichen und sächlichen Voraussetzungen zu klären.

Das Thema Inklusion, das die Einbeziehung aller Menschen in das gesellschaftliche Leben verlangt, ist in der Stadt Hennef insbesondere in den Jahren 2010 und 2011 durch entsprechende Grundsatzbeschlüsse des Jugendhilfeausschusses und des Stadtrates angestoßen worden. Als Ergebnis all dieser Überlegungen hat am 14.12.2010 die Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung mit der Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft zur Zusammenarbeit im Projekt „Kommunaler Index für Inklusion“ stattgefunden. In diesem Zusammenhang ist Inklusion für die Stadt Hennef als zentrales Handlungsfeld benannt worden; die Grundgedanken zur Inklusion finden sich auch im Leitbildprozess der Stadt Hennef wieder. Da nicht alle Themenfelder komplett und mit einer breiten Beteiligung der Öffentlichkeit angegangen werden konnten, ist die Entscheidung getroffen worden, zunächst den Bereich „Schule“ unter dem Aspekt der Inklusion zu bearbeiten. Zu diesem Thema hat es dann am 26.02.2011 eine Eröffnungswerkstatt mit 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmern und Unterstützung der Montag Gesellschaft gegeben. Hier sind verschiedene Aspekte einer zukünftigen inklusiven Schullandschaft erarbeitet worden. Dieses Thema wird von der Stadt Hennef weiterhin sehr aktiv bedient und bearbeitet, wie die beigefügte Übersicht zu den kommunalen Aktionen zeigt. Die wesentlichen Eckpunkte für den schulischen Inklusionsprozess sind in der Lenkungsgruppe und nachfolgend in den Arbeitsgruppen der Schulen und des Schulträgers zum kommunalen Bildungsnetzwerk umgesetzt worden.

Die Lenkungsgruppe tritt bedarfsorientiert auch als „Motor“ für andere gesellschaftliche Bereiche auf. Nächstes Handlungsfeld ist der Sportbereich. Im Sportstättenleitplan wird eine Überprüfung aller Sportstätten unter dem Aspekt der inklusiven Nutzung dieser Spiel- und Sportstätten angeregt. Auch dies soll in einem partizipativen Prozess mit den Nutzerinnen und Nutzern erfolgen.

Die seit 1990 errichteten Sporthallen sind behindertengerecht gebaut und ausgestattet. Je nach baulichen Möglichkeiten wird auch bei allen anderen Sportstätten auf eine behindertenfreundliche Einrichtung und Ausstattung geachtet. Der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wird mit der Fortschreibung der Sportstättenleitplanung 2013 (die im November dem Sportausschuss vorgelegt wird) zusätzliche Bedeutung zugemessen. Die Sportstättenleitplanung enthält in ihren Handlungsempfehlungen die Forderung, die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten umzusetzen.

Die Möglichkeiten und Chancen von Inklusion durch Sport und im Sport auszubauen, wird als eine wichtige Zukunftsaufgabe gesehen. Ziel ist es, dass die Hennefer Sportstätten - die gleichzeitig dem Schulbetrieb dienen - auch für behinderte Menschen nutzbar und zugänglich sind. In den nächsten 5 Jahren sollen die Barrierefreiheit aller Hennefer Sportstätten durch eine Arbeitsgruppe untersucht und im Rahmen einer fachlichen Prüfung anschließend Realisierungsmöglichkeiten für eine Umrüstung der Sportstätten dargestellt werden. Anhand einer Prioritätenliste sollen dann Maßnahmen ergriffen werden, die Sportstätten barrierefrei zugänglich zu machen und behindertengerecht auszustatten

Im Bereich der Schwerpunkt- und Querschnittsaufgabe Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sind bisher nachstehende Eckpunkte der „Normalität mit dem Umgang von Beeinträchtigung und Behinderung“ in Hennef in den Einrichtungen umgesetzt worden:

- Inklusion wird in vielen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe gelebt.
- Der Grundsatzbeschluss der Kinder-, Familien- und Sozialverträglichkeitsprüfung des Rates der Stadt Hennef ist eine gute Grundlage für die Berücksichtigung der Interessen der Menschen auch mit Beeinträchtigungen zur Förderung der Aufenthaltsqualität.
- Die integrative Ferienwoche mit entsprechender Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auch an der Programmgestaltung.
- Regelmäßige Beteiligungsaktionen bei der Neuanlage von Kinderspielplätzen (nicht nur auf Grund der gesetzliche Grundlage gemäß § 8 SGB VIII, sondern als Selbstverständnis der Kinder-, Jugend- und Familienarbeit).
- Partizipation und Beteiligung in Kindertageseinrichtungen. Hier beteiligte sich die Stadt Hennef an dem Modellprojekt. In sämtlichen Kindertageseinrichtungen wird die Partizipation von behinderten und nicht behinderten Kindern auf der Grundlage des § 8 SGB VIII und § 13 Abs. 4 KiBiz umgesetzt. Beteiligung ist gelebter Alltag. Auch in der integrativen Kindertageseinrichtung Hennef-Bröl, die ebenfalls als Modellprojekt im Rahmen der U3-Betreuung gilt.
- Bei sämtlichen Bauprojekten Umbau und Ausbau wird im Rahmen der Kinder- und Familienverträglichkeitsprüfung von Seiten des Amtes für Kinder, Jugend und Familie auf barrierefreie Zugänge geachtet.
- Das bestehende Kinder- und Jugendparlament, das alle Schulformen umfasst, also auch die Förderschulen und Förderschulen mit gemeinsamem Unterricht differenziert nicht nach behindert und nicht behindert.
- Der Jugendpark. Die Fläche ist von Anfang an barrierefrei.
- Im Kinder- und Jugendhaus (Jugendzentrum und Kindertageseinrichtung) ist zukünftig nach dem geplanten Umbau ein barrierefreier Zugang möglich.

Die Gedanken, die aus der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe eingebracht werden, sind nachstehend beschrieben:

- Partizipation ist selbstverständlich auch im Rahmen der Inklusion. Inklusion auf allen Ebenen bedeutet, Kinder- und Jugendarbeit ist ohne Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nicht denkbar. Der in Hennef angewandte Index zur Inklusion ist ein Instrument zur Qualitätsentwicklung und eine Grundlage.
- In Hennef sind die Grundlagen geschaffen. Sie müssen weiterentwickelt werden, auch für andere Lebensbereiche. Mit Konzepten in den einzelnen Einrichtungen und auch Ausrichtung der Förderprogramme kann für die Jugendsozialarbeit ein erster Einstieg geschaffen werden.
- Inklusiver Pädagogik/Jugendsozialarbeit kennt keine Zugangsbeschränkung, die erst über Leistungsfähigkeit oder den persönlichen Willen zur eigenen Integration bewiesen werden muss.
- Spätestens seit dem Deutschen Jugendhilfetag 1992 hat die Jugendhilfe die Lebensweltorientierung als ein Prinzip der praktischen Arbeit für sich erkannt. Für die Inklusion bedeutet dies, dass die Kommune sich den Herausforderungen als regionaler und sozialer Lebensraum mit der Schaffung inklusiver Strukturen auseinandersetzen muss.
- Dies gilt auch für die Sozial- und Familienverträglichkeitsprüfung, z.B. bei Bauvorhaben, Planung von öffentlichen Plätzen, „Aufenthaltsqualität“ etc.

- Wichtig ist, dass Beeinträchtigungen auch für Menschen in ihrem Sozialraum nicht als Eigenschaft der Person, sondern als Teil menschlicher Verschiedenheit begriffen werden muss. Alleine bauliche Barrierefreiheit ist sicherlich nur ein Baustein, wichtiger ist jedoch die „Barrierefreiheit im Kopf“. Dies kann z.B. durch eine veränderte Sozial- und Familienverträglichkeitsprüfung erfolgen. „Behinderung“ ist Bestandteil menschlicher Normalität. Richtig: „Beeinträchtigung“.
- Die sozialraumbezogene Betrachtung, ob es nun Schulen, Spielplätze oder Kindertageseinrichtungen sind, sollte mehr in den Blickpunkt rücken. Dann wird Behinderung als Bestandteil menschlicher Normalität und als Möglichkeit zur Entwicklung von Vielfalt und Bereicherung betrachtet. Ein konkretes Wohnumfeld, ein Wohnviertel, ein Stadtteil oder ein kleinerer überschaubarer Straßenzug sind Orte, an denen sich regelmäßige (nachbarschaftliche) Kontakte zwischen Bürger/innen mit und ohne Behinderung wie eine selbstverständliche Begegnung entwickeln. Dazu dienen Nachbarschaftstreffs und mit einer wichtigen Funktion „Kindertageseinrichtungen und Familienzentren“.
- Hier können Sozialräume inklusionsfördernd wirken. Solidarität, Gemeinsinn und ggf. auch die Bereitschaft für ein freiwilliges soziales Engagement entwickeln sich dann oft als selbstverständlich.
- In Kindertageseinrichtungen ist der Umgang mit Heterogenität schon immer selbstverständlicher Bestandteil der pädagogischen täglichen Arbeit.
- Kindertageseinrichtungen (auch unter 3 Jahren) ermöglichen ein Zusammenleben von Kindern, die sich auf Grund ihres Geschlechts, ihrer Herkunft, ihrer körperlichen, kognitiven, sprachlichen, kulturellen und anderen Voraussetzungen voneinander unterscheiden.
- Das gemeinsame Spiel von Kindern mit und ohne Behinderung wird von den meisten Eltern als vorteilhaft bewertet. Vor allem bei Kindern ab dem 3. Lebensjahr findet bei der Aufnahme eines Kindes mit Behinderung ein Übergang von der Frühförderung statt.
- Bisher sind die Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien mit Beeinträchtigungen in den verschiedensten Gesetzen verankert: SGB VIII, SGB IX, SGB XII, SGB V. Dies würde konsequent angewandt, die Aufhebung der Säulenstruktur der Hilfesysteme zu einer völligen Veränderung der Behinderten- und Jugendhilfe führen. Bisher scheitert dies vor allem an der Frage der Kosten. Nach den bisherigen Zuständigkeiten würde dies eine massive Verlagerung der Kosten von Bund und Land auf Kommunen bedeuten.

## **1. Integration bzw. Inklusion im Elementarbereich**

Federführend bei der Umsetzung von Inklusion waren seit vielen Jahren die Kindertageseinrichtungen. Abseits der heilpädagogischen Einrichtungen wurden je nach Wunsch der Eltern und mit Rücksicht auf die jeweils vorhandenen Behinderungen des Kindes in Kindertageseinrichtungen der Stadt Hennef integrative Gruppen gebildet, in denen Behinderte und nicht-behinderte Kinder aufgenommen wurden. Darüber hinaus wurden im Wege der Einzelintegration Kinder in die Kindertageseinrichtungen aufgenommen.

In einer integrativen Gruppe werden bis zu 5 behinderte Kinder aufgenommen, die dann maximal 15 Kinder umfassen darf. Betreut werden diese Kinder durch zwei Fachkräfte pro Gruppe. Sie werden bei Bedarf unterstützt durch Therapeuten, die (bisher noch) vom Landschaftsverband Rheinland (LVR) finanziert werden.

Das Konzept des Landschaftsverbandes Rheinland setzte bei der Unterstützung dieser Praxis darauf, dass Kinder mit Behinderungen nicht einzeln, sondern in einer Kleingruppe aufgenommen werden, um aufgrund der vorhandenen Förderbedarfe einer Verinselung entgegenzuwirken und erfahrene Fachkräfte in diesen Gruppen einsetzen zu können.

In Hennef stellt sich die Situation zahlenmäßig zum 31.12.2013 wie folgt dar:

- |  |           |
|--|-----------|
| • 3 Einrichtungen mit integrativen Plätzen   | 22 Kinder |
| • Einzelintegration in „Regeleinrichtungen“  | 8 Kinder  |
| • Komplexleistungen durch Frühförderung/<br>Frühförderzentrum Hennef in Kindertageseinrichtungen | 30 Kinder |
| • Zusätzliche Integrationshelfer nach dem SGB XII  | 3 Kinder  |

## **2. Integration bzw. Inklusion im Primar- und Sekundarbereich**

Bereits seit einigen Jahren werden in der Stadt Hennef - insbesondere im Primarbereich - behinderte und nichtbehinderte Kinder im gemeinsamen Unterricht (GU) an den Grundschulen beschult. In der Vergangenheit geschah dies schwerpunktmäßig an der GGS Happerschoß und an der GGS Hanftalstraße als anerkannte GU-Schulen.

Mittel- und langfristig wird es jedoch so sein, dass bei der Umsetzung des gemeinsamen Unterrichts bzw. jetzt gemeinsamen Lernens (GL) auch alle übrigen Grundschulstandorte gemeinsamen Unterricht und damit Lerngruppen für Kinder mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf anbieten. Die Verkleinerung von Lerngruppen, in denen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet werden, führt im Rahmen der kommunalen Klassenrichtzahl in der Regel jedoch dazu, dass eine Verkleinerung dieser Lerngruppen stets zu Lasten der übrigen Lerngruppen geht, die entsprechend größer sein müssen. Aus Fachkreisen wird dies kritisiert, weil dadurch eine Benachteiligung der übrigen Lerngruppen unterstellt wird.

Aus der als Anlage 4 beigefügten Tabelle wird deutlich, dass inzwischen zahlreiche Hennefer Grundschulen - allerdings mit deutlichen Schwerpunkten - Kinder mit sonderpädagogischen Förderbedarf aufgenommen haben. Auch in den weiterführenden Schulen, insbesondere in der Gesamtschule Meiersheide und der Gemeinschaftshauptschule aber auch in der Kopernikus Realschule und dem Gymnasium sowie ab dem Schuljahr 2013/2014 in der Gesamtschule Hennef-West, sind Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufgenommen worden.

Im Bereich der weiterführenden Schulen wurden - erstmals im Jahr 2012/2013 an der Gesamtschule Meiersheide - und im Schuljahr 2013/2014 an den beiden Hennefer Gesamtschulen – jeweils eine sogenannte „integrative Lerngruppe (ILG)“ eingerichtet.

Aktuelle sind in der Stadt Hennef somit drei integrative Lerngruppen (2 x Gesamtschule Meiersheide, 1 x Gesamtschule Hennef-West) eingerichtet.

Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sieht vor, dass diese integrativen Lerngruppen letztmalig zum Schuljahr 2013/2014 eingerichtet werden durften. Die bestehenden integrativen Lerngruppen werden fortgeführt und enden mit Erreichen des Endes der Sekundarstufe I (mit Ablauf des Schuljahres 2018/2019).

## **3. Bildung sogenannter Schwerpunktschulen**

Einen Weg zur Umsetzung von Artikel 24 der Behindertenrechtskonvention besteht - mit Unterstützung der Schulaufsicht - in der Bildung sogenannter „Schwerpunktschulen“. Der Begriff besagt, an einzelnen Schulen (unabhängig von Schulstufe und Schulart) Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in bestimmten Förderschwerpunkten zusammenzufassen.

Grundlage dafür sind die Bestimmungen des § 20 des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes: „Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot können Schulträger mit Zustimmung der Oberen Schulaufsichtsbehörde allgemeine Schulen als Schwerpunktschulen bestimmen. Eine solche Schule umfasst die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung hinaus weitere Förderschwerpunkte, mindestens aber einen weiteren Förderschwerpunkt“ (Schulgesetzentwurf, Seite 21).

Die Konzentration auf bestimmte Schwerpunktschulen würde bedeuten, dass nur die jeweiligen Schulgebäude auf die dort vorhandenen Förderschwerpunkte - nicht nur räumlich/technisch - barrierefrei ausgerichtet werden könnten. Auch die Versorgung mit Lehr- und Lernmitteln könnte sich auf den jeweiligen Förderschwerpunkt konzentrieren. Und schließlich ist die Schulaufsicht damit in die Lage versetzt, bei der Zuweisung von Lehrerinnen und Lehrern mit dem Lehramt für Sonderpädagogik entsprechende Schwerpunkte zu setzen. Damit ist auch der Vorteil verbunden, dass diese Lehrkräfte mit einer hohen Stundenzahl oder sogar mit ihrer gesamten Stundenverpflichtung der Schwerpunktschule zugewiesen werden können, was einerseits die Integration im Lehrbetrieb und die Zusammenarbeit innerhalb des Kollegiums stärkt und auf der anderen Seite Fahrtkosten und Zeitverluste zwischen verschiedenen Schulstandorten vermeiden hilft.

#### **4. Partner des schulischen Inklusionsprozesses**

Schulische Inklusion kann nicht durch die Schulen (allgemeine Schulen, Förderschulen) allein vorangetrieben werden, die Schulen brauchen dafür starke Partner. Ein starker Partner wird die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sein, die bereits seit vielen Jahren behinderte wie nicht behinderte Kinder in integrativen Einrichtungen betreut und darüber hinaus in großem Umfang familienbegleitende Hilfen entwickelt, in der auch die Schulen einbezogen sind. Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ist darüber hinaus mit der Familienberatungsstelle, Beratungsstelle für Kinder, Jugendliche und Familie und den sozialen Diensten Kooperationspartner der Schulen und ist in dem Inklusionsprozess beteiligt. Die Entwicklung von individuellen Hilfen z.B. auf der Grundlage des SGB VIII zählt zu diesen Aufgaben. Daneben sind die sozialen Dienste auch für die Vermittlung von Hilfen bei anderen gesetzlichen Grundlagen Ansprechpartner. Durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen können Informationen und Erfahrungen gewinnbringend ausgetauscht und die Betreuung der Kinder in gegenseitiger Abstimmung erfolgen.

Enger Partner der Schulen im Inklusionsprozess müssen auch die Mitarbeiterinnen / Mitarbeiter der Schulsozialarbeit sein. In Hennef sind zurzeit 4,5 Stellen mit Schulsozialarbeiterinnen besetzt, die im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets (BTP) der Bundesregierung finanziert werden. Ihre Anstellung ist bis zum 31.12.2014 gesichert. Die darüber hinaus gehende Zukunft ist hier allerdings ungewiss: Zwar gibt es eine Bundesratsinitiative, welche die unbefristete Fortführung dieser Maßnahme zum Ziel hat, Bundesregierung und Bundestagsmehrheit müssen der Fortführung des Programms aber zustimmen.

Unter tätiger Mithilfe der Stadt Hennef konnten durch das Land Stellen für Schulsozialarbeit im Bereich der Sekundarschulen geschaffen werden, konkret in letzter Zeit an der Gemeinschaftshauptschule und am Gymnasium."

Die Jugendhilfe ist darüber hinaus mit der Familienberatungsstelle und den Allgemeinen Sozialen Diensten Partner der Schulen und wird sich auf diesen Ebene ebenfalls in den anlaufenden Inklusionsprozess einbringen. Die Bereitstellung von Integrationshelfern auf der Grundlage des SGB VIII (siehe unten, Kapitel „Individualpädagogische Helfer“) zählt zu diesen Aufgaben.

## 5. Rahmenbedingungen in den Schulen

Die Schulen müssen auf ihre neue Aufgabe der Inklusion vorbereitet werden. Hierbei sind insbesondere die Schulung der Lehrerschaft und des weiteren pädagogischen Personals, die Anpassung der Räumlichkeiten, die Anpassung der Abläufe im Schulalltag und die Bereitstellung von Lehr- und Lernmaterialien und sonstigen Ausstattungsgegenständen zu nennen. Ebenfalls müssen die Gefahrenabwehrpläne der Schulen auf die neue Situation abgestimmt werden. Konkret bedeutet dies:

- Schulung der Lehrerschaft  
Die Schulung der Lehrerschaft in der allgemeinen Schule kann in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum abgestimmt werden. Die bisher vorgehaltenen Angebote des Landes sind, zurückhaltend ausgedrückt, ausbaufähig. Die Lehrkräfte der allgemeinen Schulen und der Förderschulen benötigen Unterstützung bei der Formulierung individueller Förderpläne, bei der Vorbereitung des Unterrichts bis hin zu methodischen und didaktischen Fragen der Unterrichtsvor- und -nachbereitung sowie der Durchführung im Team. Hier ist das Land bzw. die Schulaufsicht gefordert.
- Schulung der pädagogischen Kräfte  
Zur schulischen Bildung gehört auch die Betreuung - sowohl im Unterricht als auch im Ganzttag. Die dort eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschließlich der Kooperationspartner im offenen Ganzttag benötigen eine Grundlagenfortbildung, die ebenfalls mit Hilfe des Kompetenzzentrums geleistet werden könnte oder ggf. auch über den Landschaftsverband Rheinland. Hier ist der Anstellungsträger/Arbeitgeber gefordert.
- Anpassung der Räumlichkeiten  
Verweis auf Beschlussvorschlag
- Abläufe im Schulalltag  
Kinder mit sonderpädagogischen Förderbedarfen haben andere Bedürfnisse. Bei ihnen gesellen sich zu den „üblichen“ pädagogischen Maßnahmen therapeutische oder andere Fördernotwendigkeiten. Der Unterricht muss darauf Rücksicht nehmen. Es wäre wünschenswert, wenn Angebote der Logopädie, Motopädie und Ergotherapie an den Schulen durch externe Fachkräfte angeboten werden könnten, wie dies bereits an den Förderschulen und auch in Kindertagesstätten der Fall ist.
- Lehr- und Lernmaterial und sonstiges Ausstattungsgegenstände  
Die gemeinsame Beschulung aller Kinder mit unterschiedlichen Förderbedarfen erfordert die Bereitstellung gesonderten Lehr- und Lernmaterials und sonstiger Ausstattungsgegenstände. Der Rat hat den Schulen mit Förderschülern jeweils 200 €/Schüler/Schuljahr zusätzlich für diese Aufgabe bereitgestellt. Bei den Haushaltsberatungen ist auf zusätzliche Bedarfe bei der Bereitstellung von Mitteln Rücksicht zu nehmen.
- Gefahrenabwehrpläne  
Mit der Feuerwehr müssen die Gefahrenabwehrpläne dort, wo erforderlich, überarbeitet werden, um auf die neuen Herausforderungen z.B. bei der Bergung / Rettung von behinderten Kindern reagieren zu können.

## 6. Schulbegleiter nach dem SGB XII/Individualpädagogische Helfer

Mit der Zunahme des Gemeinsamen Unterrichts wurde aus der Mitte der Schulen - insbesondere den Grundschulen, aber auch aus dem weiterführenden Schulbereich - die Forderung nach Unterstützungsleistungen für die pädagogische Arbeit durch Schulbegleiter/Individualpädagogische Helfer erhoben.

Zu unterscheiden sind hier die Hilfen der Sozialhilfeträger nach dem SGB XII, der Krankenkassen im Rahmen des SGB V und der Jugendhilfe im Rahmen des SGB VIII.

Es ist Aufgabe der Schulbegleiter, die Teilhabe des behinderten Kindes an der Gesellschaft, in diesem Bereich speziell an der schulischen Gemeinschaft, zu unterstützen. Dabei sind die Unterstützungsleistungen unterschiedlich je nach Art und Grad der Behinderung(en). Im Unterricht verbleibt es bei der Verantwortung der Lehrkräfte für Bildung und Erziehung des Kindes; die Schulbegleiter sollen deshalb keine Aufgaben übernehmen, die dem Kernbereich von Schule und Unterricht zuzuordnen sind. Vielmehr ist es ihre Aufgabe, durch flankierende, den Unterricht begleitende Hilfestellungen und Tätigkeiten den Lernprozess zu unterstützen. Didaktische und pädagogische Aufgaben zählen dazu ausdrücklich nicht.

Gleichwohl stellt das Thema „Schulbegleiter“ den Kreis und seine angehörenden Kommunen vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. Als zunehmend größeres Problem für die Kostenträger stellte sich dabei in allen Regionen die steigende Anzahl von Hilfeleistungen nach dem SGB VIII bzw. SGB XII dar.

Schon seit Jahren steigt im Rhein-Sieg-Kreis die Nachfrage nach Schulbegleitern kontinuierlich an. Durch die Inklusionsbestrebungen der letzten Jahre und dem Wunsch der Eltern, ihre Kinder an Regelschulen beschulen zu lassen, hat sich dieser Trend weiter verstärkt. Innerhalb der letzten fünf Jahre haben sich die Fallzahlen im Zuständigkeitsbereich des Kreissozialamtes von 85 in 2007 auf 191 in 2013 mehr als verdoppelt. Daneben werden weitere individualpädagogische Hilfen für Kinder von den Jugendhilfeträgern finanziert, wobei hier individualpädagogische Einzelfallhilfen gewährt werden, die das gesamte Familiensystem des Kindes untersuchen und in die Hilfeplangestaltung einbeziehen.

### Fallzahlen- und Ausgabeentwicklung individualpäd. Hilfen („Schulbegleitung“) Rhein-Sieg-Kreis/ Kreissozialamt

	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ausgaben in €</b>	96.473	274.863.	569.202	739.981	1.020.078	1.062.737	1.316.433
<b>Fallzahlen</b>			85	92	106	109	151
	<b>2012</b>	<b>Prog. 2013</b>	<b>Prog. 2014</b>				
<b>Ausgaben in €</b>	2.054.591	2.800.000	3.000.000				
<b>Fallzahlen</b>	182	191	200				

Bei den individualpädagogischen Hilfen für Kinder (und Ihre Familien) stellt sich die Situation wie folgt dar:

**Fallzahlen- und Ausgabeentwicklung individualpäd. ambulante Familienhelfer (SGB VIII)/  
Stadt Hennef, Amt für Kinder, Jugend und Familie**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Ausgaben in €</b>	1.378.490	1.630.198	1.893.550	2.279.912	2.400.000
<b>Fallzahlen</b>	82	94	96	156	152

Diese Hilfen werden in der Regel von sozialpädagogischen Fachkräften auf der Grundlage eines abgestimmten Hilfeplanverfahrens geleistet.

Auch in diesem Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe lässt sich in den vergangenen 5 Jahren nahezu eine Verdopplung der Ausgaben für individualpädagogische ambulante Familienhelfer feststellen, die von einer ebenfalls eintretenden Verdopplung der Fallzahlen gekennzeichnet war. Die Ursachen sind mit den Bewertungen der Hilfen nach dem SGB XII vergleichbar.

### **7. Schlussbetrachtung**

Um die schulische Inklusion in der Stadt Hennef weiter zu entwickeln, empfiehlt die Verwaltung den eingangs der Sitzungsvorlage formulierten Beschlussvorschlag. Dieser bildet die Grundlage für ein inklusives Schulsystem in Hennef. Dabei verkennt die Stadt Hennef nicht, dass aus Gründen des Kindeswohles und unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechtes der Eltern eine Inklusionsquote von 100 % nicht zu erreichen sein wird und auch in Zukunft auf die bewährten Strukturen und die Erfahrungen des Förderschulwesens und der Einrichtungen der Jugendhilfe zurückgegriffen werden muss.

In Vertretung

Stefan Hanraths

## **Anlagenübersicht**

### **Nr. 1. Rechtliche Darstellung des Begriffes der Inklusion einschl. der Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene sowie Darstellung der Neuerungen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes\*)**

#### **I. Inklusion**

1. Definition/Begriffsbestimmung
2. Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
3. Aktionsplan der Bundesregierung
4. Aktionsplan der Landesregierung

#### **II. Schwerpunkt Bildung**

1. UN-Behindertenrechtskonvention, Teilbereich Bildung
2. Unmittelbare Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention
3. Umsetzung der Inklusion im Bildungswesen
4. Ausgangssituation

#### **III. Umsetzung in NRW**

1. Koalitionsvertrag NRW 2012 bis 2017
2. Erster Entwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen
3. Neuer Gesetzentwurf der Landesregierung:  
Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 21.03.2013
- 3.1 Grundsätzliche Ziele
- 3.2 Vorgesehene Regelungen des neuen Schulrechtsänderungsgesetzes im Einzelnen
- 3.3 Landtagsanhörung zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz
- 3.4 Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen
- 3.5 Vorgehende Verordnungsgebung auf Landesebene

#### **Nr. 2. Auszug aus der UN-Behindertenrechtskonvention**

#### **Nr. 3. Stichworte zur weiteren Schulentwicklung im Rahmen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes**

#### **Nr. 4. Skript „Leitlinien für leistungsfähige Schulbauten in Deutschland“**

#### **Nr. 5. Statistische Übersicht der im gemeinsamen Unterricht / ILG beschulten Kinder in den Regelschulen der Stadt Hennef im Jahr 2013/14 und zum Vergleich im Jahr 2010/11**

#### **Nr. 6 Übersicht der Schülerinnen/Schüler aus Hennef, die an Förderschulen beschult werden**

#### **Nr. 7. 9. Schulrechtsänderungsgesetz**

#### **Nr. 8. Auszug § 53 SGB XII; § 35 a SGB VIII**

#### **Nr. 9. Konzeptpapier des Amtes für Kinder, Jugend und Familien „Bildung ist überall“**

#### **Nr. 10. Aktionsübersicht „Schulische Inklusion“ - Arbeitspapier entwickelt mit der Montag-Stiftung**

#### **Nr. 11. Merkblatt Eingliederungshilfen gem. § 35 a SGB VIII**

#### **Nr. 12. Übersicht aller kommunalen Aktionen, Beratungen und Beschlüsse zur Inklusion in Hennef**

\*) Ich danke der Stadt Ratingen für die Genehmigung zur Verwendung einzelner Textpassagen aus der öffentlichen Sitzungsvorlage 239/2013 zum Thema Inklusion in Ratingen und im Kreis Mettmann

## Anlage 1

### Rechtliche Darstellung des Begriffes der Inklusion einschl. der Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene sowie Darstellung der Neuerungen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes

#### I. Inklusion

##### 1. Definition / Begriffsbestimmung

Der Begriff „Inklusion“ leitet sich aus dem Lateinischen ab und bedeutet „Einschluss“. Damit ist zunächst und allgemein betrachtet gemeint, dass alle Menschen unabhängig von Geschlecht, Alter, Religion, ethnischer Wurzeln oder sozialer Herkunft, ob mit Behinderung oder ohne, gleichberechtigt und möglichst umfassend am gesellschaftlichen Leben teilhaben sollen.

Mit der Verabschiedung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN oder auch engl. UN) rückte insbesondere die Politik die Menschen mit Behinderung in den Mittelpunkt der Diskussion. Inklusion bedeutet dabei einen Paradigmenwechsel: Statt - wie bisher - die (besondere) Förderung von Menschen mit Behinderung an Art und Grad der Behinderung zu orientieren (Defizit orientierter Ansatz mit dem Gedanken der Fürsorge bzw. der Wohlfahrt), will Inklusion Rahmenbedingungen schaffen, in denen Menschen mit Behinderung grundsätzlich Teilhabe möglich ist. Oder anders formuliert: Nicht die Behinderung des/der Einzelnen schränkt die gesellschaftliche Teilhabe ein, sondern die Rahmenbedingungen in unserer Gesellschaft wirken tatsächlich einschränkend. Damit wird deutlich: Die Inklusion aller Menschen - ob mit oder ohne Handicap - setzt einen grundlegenden Bewusstseinswandel in unserer Gesellschaft voraus. Und dies gilt bei der Gestaltung des Gemeinwesens selbstverständlich auch für alle Bereiche von Rat und Verwaltung in einer Kommune.

##### 2. Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

Hintergrund für die Erarbeitung und Beschlussfassung einer Konvention zur Stärkung von Rechten behinderter Menschen auf der Ebene der Vereinten Nationen (Beschlussfassung der UN-Generalversammlung am 13. Dezember 2006) war die Tatsache, dass diese Menschen in zahlreichen Ländern der Erde nicht oder nicht gleichberechtigten Zugang zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben besitzen - grundsätzlich in allen Lebensbereichen und Lebensprozessen - namentlich aber auch im Bereich von Bildung und Ausbildung.

Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen wurde zunächst von der Bundesregierung ratifiziert und trat nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat am 26. März 2009 in Kraft.

Der universale Ansatz der Behindertenrechtskonvention wird in Artikel 2 mit der Begriffsdefinition der „Diskriminierung“ anschaulich. Demnach bedeutet „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.“ Gegen eine solche Diskriminierung sind „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen mit einem „universellen Design“, ein „Design von Produkten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen in der Weise, dass sie von allen Menschen möglichst weitgehend ohne eine Anpassung oder ein spezielles Design genutzt werden können“, ohne „Hilfsmittel für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen, soweit sie benötigt werden“, auszuschließen. (UN-Behindertenrechtskonvention, Artikel 2).

In den „Allgemeinen Grundsätzen“ (Artikel 3) werden die Freiheit und Würde des Menschen, die Nichtdiskriminierung, die volle und wirksame Teilhabe des Menschen, die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderung, die Chancengleichheit, die Zugänglichkeit, die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen hervorgehoben und nachfolgend allgemeine Verpflichtungen (Artikel 4) der Vertragsstaaten formuliert. Insgesamt umfasst die UN-Behindertenrechtskonvention 50 Artikel, die praktisch alle Lebensbereiche von behinderten Menschen erfassen und die gesamte Breite der Handlungsfelder von dem Recht auf Leben, der Freiheit und Sicherheit der Person, der Zugänglichkeit zu Gebäuden und Transportmitteln, der Gleichheit vor dem Recht und dem Zugang zur Justiz bis hin zu Bildung, Arbeit und sozialem Schutz reichen, um nur einige Artikel herauszugreifen. Ausdrücklich wurden auch regelmäßige Berichte der Vertragsstaaten eingefordert, um der Konvention Verbindlichkeit auch hinsichtlich ihrer Umsetzung zu geben.

Aus alledem wird deutlich, dass die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention eine gesellschaftliche Gesamtaufgabe und für die Kommunen eine über die einzelnen Fachbereiche hinausgehende Aufgabe darstellt.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge definiert einen „inklusiven Sozialraum“ als ein Barriere freies Lebensumfeld, das alle Menschen mit und ohne Behinderungen, alte und junge Menschen, Menschen mit oder ohne Migrationshintergrund selbstbestimmt gemeinsam nutzen und mitgestalten können.

### **3. Aktionsplan der Bundesregierung**

Das Bundeskabinett hat zur Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages am 15. Mai 2011 einen nationalen Aktionsplan „Einfach machen - Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ beschlossen.

Dieser Aktionsplan enthält weniger konkrete Maßnahmen als - mit Rücksicht auf die unterschiedlich gelagerten gesetzgeberischen Kompetenzen - eine eher programmatische Sammlung von Zielen. Länder und Kommunen werden in diesem Aktionsplan aufgefordert, in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Aktionspläne zu erarbeiten und bei der Umsetzung der Inklusion die öffentlichen wie auch die zivilgesellschaftlichen Akteure in den Prozess einzubinden.

Vor diesem Hintergrund gibt es zum vorgelegten Aktionsplan keinen Beschlüsse des Bundestags, diese bleiben konkreten Gesetzesvorhaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes vorbehalten.

### **4. Aktionsplan der Landesregierung**

Die Landesregierung NRW hat als Ergebnis einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Einbeziehung aller Ressorts am 4. Juli 2012 den Aktionsplan „Eine Gesellschaft für alle - NRW inklusiv“ vorgestellt (Aktionsplan der Landesregierung. Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. „Eine Gesellschaft für alle - NRW inklusiv“ - [www.mais.nrw.de](http://www.mais.nrw.de))

Ein Kernelement des NRW-Aktionsplans stellte die Normprüfung zur Feststellung der Änderungsbedarfe landesrechtlicher Regelungen dar, die ausdrücklich auch als Prozess, der in die Zukunft hineinreicht, dargestellt wurde. Mit Hilfe der zuständigen Fachressorts wurde geprüft, inwieweit die NRW-Gesetze und Verordnungen mit den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention kompatibel sind und inwieweit Änderungsbedarfe erkennbar sind.

Zu den Aktionsfeldern und Maßnahmen zählt der Aktionsplan

- Selbständigkeit und selbstbestimmte Lebensführung
- Interessenvertretung und Teilhabe
- Zugänglichkeit und Barrierefreiheit
- Wohnen und unabhängige Lebensführung
- Leben in der Familie
- Kinder und Jugendliche
- Arbeit und Qualifizierung
- Alter und Behinderung
- Gesundheit und Pflege
- Kultur und Sport
- Mehrfache Diskriminierung von Frauen und Mädchen
- Sexuelle Identität und Selbstbestimmung
- Behinderung und Migration
- Beratungsstrukturen
- Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt und Selbsthilfe
- Schutz vor Gewalt und Recht auf Unversehrtheit der Person
- Medien und Kommunikation
- Sozialraumentwicklung und örtliche Teilhabeplanung
- Projekte in Wissenschaft und Forschung, Evaluation des Aktionsplanes
- Inklusion in Schule und Hochschule

Insgesamt werden auf den etwa 250 Seiten des Aktionsplans rd. 100 Maßnahmen aufgelistet, die den Prozess der Inklusion voran treiben sollen.

Dabei können diese Maßnahmen durchaus kostenintensive Folgen für die Kommunen haben, wie dies im Ansatz an möglichen Änderungen der Landesbauordnung (BauO NRW) veranschaulicht werden kann. § 55 BauO NRW, der für die Barrierefreiheit bei öffentlichen Bauwerken die zentrale Norm darstellt, soll umfassend überarbeitet werden. Dem Landtag sollen u.a. folgende Änderungen vorgeschlagen werden:

- Die bisherige Unterscheidung zwischen „Benutzung“ und „Besuchen“ eines öffentlichen Gebäudes wird aufgehoben. Das hat zur Folge, dass Schulgebäude (Regelschulen) nicht mehr nur in den Bereichen barrierefrei gestaltet werden müssen, die für den allgemeinen Besucherverkehr offen stehen, sondern in allen Bereichen.
- § 55 Abs. 4, der besonders stark die Barrierefreiheit im Hinblick auf mobilitätseingeschränkte Personen in den Vordergrund rückte, soll entfallen.
- § 55 Abs. 6, der Ausnahmen vom Gebot der Barrierefreiheit enthält, soll entfallen. An seiner Stelle soll eine Härtefallregelung geschaffen werden, um bei Bauvorhaben im Bestand die Anforderungen ggf. dann zu relativieren, wenn sie wirtschaftlich unzumutbar sind.

Erkennbar sind mögliche kostenintensive Folgen für Städte und Gemeinden auch im Antrag der Landtagsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 12. März 2013, in dem es zur Inklusion im Sport heißt:

„Besonders die Sportstättenstrukturen müssen den speziellen Anforderungen, die für den Sport von Menschen mit Behinderung benötigt werden, entsprechen. Dazu gehören sowohl barrierefreie Umkleiden, sanitäre Anlagen, Tribünen, als auch Spiel- und Sportflächen. Auch Parkmöglichkeiten und die Zugänge zu den Sportstätten müssen so gestaltet werden, dass alle SportlerInnen und Sportbegeisterten sich aktiv am Sport beteiligen können. Bestehende Normen müssen daher kritisch hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden.“ (Drucksache 16/2275). Die Landesregierung wird in diesem Antrag aufgefordert, bei der Sportstättenförderung „die Frage der barrierefreien Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Sportstätten stärker zu gewichten.“

Der Inklusionsprozess wird also im Aktionsplan als umfassende, insbesondere und gerade auch in den Kommunen umzusetzende Aufgabe betrachtet. Fragen der damit verbundenen Kosten (Konnexität) verweist der Aktionsplan in die jeweils erforderlichen Gesetzesvorhaben; grundsätzlich wird aber eine Kostentragungspflicht des Landes im Aktionsplan verneint, da mit der Inklusion angeblich keine neue oder grundlegend veränderte Aufgabenübertragung auf die Kommunen stattfindet.

Zu einem Zwischenbericht der Landesregierung zum Aktionsplan stellte der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund fest, „dass aktuell bereits zahlreiche Normen bestehen, die dieses Ziel (Anm.: einer inklusiven Lebenswelt) verfolgen und umsetzen. Ein wesentliches Anliegen müsse es daher sein, nach einer Bestandsanalyse bestehende Lücken im Landesrecht zu identifizieren sowie fachlich und finanziell tragfähige Lösungen zu entwickeln.“ (StGB-Mitteilung vom 07.06.2011) Dazu forderte die kommunale Spitzenorganisation „eindeutige Aussagen, welche zusätzliche Aufgaben auf Städte, Gemeinden und Kreise zukommen und nach dem Konnexitätsgrundsatz vollständig auszugleichen sind.“ Die gesamtgesellschaftliche Aufgabe Inklusion müsse zwischen Bund, Land und Kommunen solidarisch bewältigt werden.

Die geforderte Klarheit in den Aussagen zu Maßnahmen und deren Finanzierung bleibt der Aktionsplan der Landesregierung schuldig. Und konkret: mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz (s.u.) macht das Land vielmehr deutlich, dass es sich an den Kosten zur Umsetzung der Inklusion im Bildungsbereich weitgehend nicht beteiligen will.

Die kommunalen Spitzenorganisationen haben in einer Vielzahl von Stellungnahmen auf die inklusionsbedingten Kosten für die Kommunen hingewiesen. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2012 wiesen sie auf die konkreten Kostenfolgen für die Kommunen hin:

- Schülertransport,
- Anschaffung inklusionsgeeigneter Lehr- und Lernmittel,
- Schaffung der Barrierefreiheit von Schulgebäuden (im Altbestand),
- spezielle Ausstattung von Schulgebäuden in Abhängigkeit des Schwerpunkts der Behinderung,
- Schulisches Ergänzungspersonal (insoweit bisher kommunal finanziert),
- Integrationshelfer / Schulbegleiter,
- Sozialpädagogen,
- Schulpsychologen.

(Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 25.09.2012 zum Einzelplan 05 des Haushaltsentwurfs der Landesregierung für das Jahr 2012)

## II. Schwerpunkt Bildung

### 1. UN-Behindertenrechtskonvention, Teilbereich Bildung

Der für den Bereich der Bildung maßgebende Artikel 24 wird im Folgenden vollständig wiedergegeben - auch, um die einzelnen Handlungsfelder zu verdeutlichen:

#### Artikel 24 Bildung

1. Die Vertragsstaaten anerkennen 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 integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel,
  - a) die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen und die Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt zu stärken;
  - b) Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;
  - c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen.
2. Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass
  - a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;
  - b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;
  - c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;
  - d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;
  - e) 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.
3. Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen; unter anderem

- a) erleichtern sie das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring;
  - b) erleichtern sie das Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen;
  - c) stellen sie sicher, dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet.
4. Um zur Verwirklichung dieses Rechts beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens. Diese Schulung schließt die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ein.
5. Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit Anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.

In der Fachdiskussion wurde bisher nur am Rande darüber diskutiert, wie mit bestehenden Strukturen für behinderte Menschen umgegangen werden soll. Dies betrifft vorrangig die besonderen Einrichtungen wie Förderschulen oder – im Anschluss an die Schullaufbahn – z.B. die Werkstätten für Behinderte. Die Tatsache, dass für behinderte Menschen in sehr vielen Ländern der Erde der Zugang zu Bildung und Ausbildung nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist, während in unserem Land ein sehr ausdifferenziertes Förderschulsystem mit eigens für die Bedürfnisse behinderter Menschen ausgebildeten Pädagogen existiert und anschließend u.a. in Werkstätten für Behinderte auch Arbeitsmöglichkeiten geschaffen sind, wirft die Frage auf, ob diese „besondere“ Förderung behinderter Menschen mit dem Gedanken der Inklusion und der Forderung nach Nicht-Diskriminierung aus der UN-BRK vereinbar ist.

Zumindest Artikel 4 Absatz 4 gibt einen Hinweis auf die Möglichkeit, bestehende Regelungen und Strukturen zu konservieren, wenn diese gleichwertig oder sogar besser geeignet sind, behinderte Menschen zu fördern - gerade auch dann, wenn diese Strukturen gewachsen sind: „Dieses Übereinkommen lässt zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen besser geeignete Bestimmungen, die im Recht eines Vertragsstaats oder in dem für diesen Staat geltenden Völkerrecht enthalten sind, unberührt. Die in einem Vertragsstaat durch Gesetze, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden Menschenrechte und Grundfreiheiten dürfen nicht unter dem Vorwand beschränkt oder außer Kraft gesetzt werden, dass dieses Übereinkommen derartige Rechte oder Freiheiten nicht oder nur in einem geringeren Ausmaß anerkenne.“

Noch deutlicher bezieht Artikel 5 den Gedanken der Nicht-Diskriminierung bei besonderen Fördermaßnahmen ein. Dort heißt es in Absatz 4: „Besondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens.“

Beide Artikel lassen sich so auslegen, dass in der Diskussion um die künftige Schulstruktur durchaus Förderschulen ihren angemessenen Stellenwert besitzen können, ohne im Sinne der UN-Konvention eine Diskriminierung darzustellen. Kritiker des aktuellen Vorgehens sehen deshalb durchaus die Möglichkeit, Ziele einer Inklusion anzustreben und zugleich bewährte Instrumente und Strukturen zur Förderung von Menschen mit Behinderung zu erhalten. Sie verweisen zudem darauf, dass in unserem Land eine Schulpflicht auch für behinderte Kinder seit langem besteht und diese selbstverständlich in das allgemeine Bildungssystem einbezogen sind.

## **2. Unmittelbare Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention**

Noch vor politischen Beschlüssen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde die Debatte geführt, ob die Ratifizierung dieser Konvention durch die Bundesregierung bereits unmittelbare Wirkung auf der individualrechtlichen Basis entfalte. In Fachkreisen gingen dazu die Meinungen weit auseinander; während die Einen darauf verwiesen, dass eine solche Konvention eine Art „Grundrechtscharakter“ entfalte und damit individualrechtlich Rechtsansprüche begründe, verwiesen andere darauf, dass es zunächst - analog zur Gesetz- und Verordnungsgebung auf der EU-Ebene - einer Umsetzung in Landesrecht bedürfe, zumindest was Fragen von Bildung und Ausbildung angeht.

Eine erste Gerichtsentscheidung zu dieser Frage ist im November 2009 vom hessischen Verwaltungsgerichtshof ergangen (Urteil vom 12.11.2009, AZ: 7 B 2763/09). Im Rahmen dieses Urteils hat sich der hessische Verwaltungsgerichtshof sehr ausführlich mit der Frage beschäftigt, ob Artikel 24 der Behindertenrechtskonvention ein solches subjektiv-öffentliches Recht schafft. Zunächst hat der Verwaltungsgerichtshof darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebungszuständigkeit für das Schulwesen bei den Ländern liege und der hessische Landesgesetzgeber bisher den völkerrechtlichen Vertrag durch entsprechende landesgesetzliche Normen nicht umgesetzt habe. Dabei hat das Gericht offen gelassen, ob der Landesgesetzgeber hierzu überhaupt verpflichtet werden kann, da die Länder vor der Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention offensichtlich nicht beteiligt worden seien. Jedenfalls müsse dem Landesgesetzgeber eine ausreichende Frist von 2 Jahren nach Inkrafttreten gegeben werden, so dass eine Verpflichtung zur Umsetzung in Landesrecht - unter der Voraussetzung, dass man diese gegeben ansehe - erst im März 2011 ablaufen werde.

Im Übrigen ging das Gericht davon aus, dass die Behindertenrechtskonvention den Eltern bzw. ihren behinderten Kindern kein subjektiv-öffentliches Recht gibt. Artikel 24 der Behindertenrechtskonvention komme nämlich nicht unmittelbar zur Anwendung, vielmehr sei zur Ausführung der Bestimmung noch eine entsprechende normative Ausfüllung (auf Landesebene) erforderlich. In diesem Zusammenhang wies auch seinerzeit der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund darauf hin, dass sich das Schulministerium NRW zu diesem Zeitpunkt zwar mit der Thematik beschäftigt, jedoch offensichtlich ein Entwurf eines Konzeptes zur Umsetzung von Artikel 24 Behindertenrechtskonvention noch nicht erarbeitet habe.

In einer weiteren Entscheidung kam das Obergericht Niedersachsen (Beschluss vom 16. September 2010, AZ.: 2 ME 278/10 – 4 B 35/10) zu dem Ergebnis, dass es für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Völkerrechtsbestimmung u.a. Eigenschaften / Bestimmungen bedürfe, die „nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet“ und vor allem „hinreichend bestimmt“ seien, rechtliche Wirkungen auszulösen und keiner normativen Ausfüllung bedürfe. Diesen Anforderungen genüge Artikel 24 UN-BRK nicht (Mitteilung 436/2010 des Städte- und Gemeindebundes NW vom 22.10.2010).

Auf der Ebene dieser Rechtsprechung hatten die Kommunen zumindest die Handhabe, auch auf der rechtlichen Ebene Ansprüche von Eltern bzw. deren Kindern auf gemeinsame Beschulung im Rahmen der Inklusion abzuwehren; dies geschah jedoch primär vor dem Hintergrund, dass die Kommunen die tatsächlichen Voraussetzungen für eine Inklusion im Schulbereich zum damaligen Zeitpunkt als nicht gegeben ansahen.

Inzwischen ist es gefestigtes Erkenntnis, dass es einer landesrechtlichen Umsetzung bedarf, um ein subjektiv-öffentliches Recht auf gemeinsame Beschulung zu etablieren. Dies sieht auch die Kultusministerkonferenz so, die in ihrer Ausarbeitung „Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. November 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – VN-BRK) in der schulischen Bildung“ (Beschluss vom 18.11.2010) zu dem Ergebnis kommt: „Subjektive Rechtsansprüche werden erst durch gesetzgeberische Umsetzungsakte begründet“ (Seite 2).

### **3. Umsetzung der Inklusion im Bildungswesen**

Der Deutsche Bildungsserver liefert im Sinne des Begriffs „Einschluss“ eine Definition von Inklusion für den Bildungsbereich wie folgt:

„Inklusion im Bildungssystem bedeutet demnach, heterogene Gruppen individuell zu unterrichten. Inklusion bedeutet den Einschluss aller zu Unterrichtenden in Schulen für alle und ist der nächste logisch folgende Schritt auf die Bemühungen der Integration, denn sie eröffnet allen Menschen die Möglichkeit, ihr Recht auf adäquate Bildung und auf Erreichung ihres individuell höchstmöglichen Bildungszieles wahr zu nehmen und damit ein möglichst selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben zu führen. Bei der Inklusion wandeln sich die Bedeutung des Unterrichts und die Rolle der LehrerInnen. Wissen wird nicht mehr „vorgetragen“ und „aufgepfropft“, sondern von den einzelnen SchülerInnen selbsttätig erworben. Die LehrerInnen begleiten und unterstützen diesen Prozess, stellen Ressourcen zur Verfügung, arbeiten, reflektieren und lösen Probleme teamorientiert. Jedes Kind hat dabei seinen eigenen individuellen Lehrplan, lernt allein, zu zweit oder in einer heterogenen Gruppe, in der die Mitglieder einander unterstützen. Wesentliche Merkmale der Inklusion sind:

- gemeinsames Leben und Lernen für alle
- Theorie einer ununterteilbaren heterogenen Lerngruppe
- Profilierung des Selbstverständnisses der Schule
- systemischer Ansatz
- Beachtung der emotionalen, sozialen und unterrichtlichen Ebene
- Ressourcen für Systeme (Klassen/Schulen)
- gemeinsames und individuelles Lernen für alle
- ein individualisiertes Curriculum für alle
- gemeinsame Reflexion und Planung aller Beteiligten

- Anliegen/Auftrag von Schul-/Sonderpädagogik
- Sonderpädagogik als Unterstützung für Kollegen/innen und Klassen
- kollegiales Problemlösen im Team“

Die Kultusministerkonferenz (KMK) stellt in ihrem Beschluss vom 18.11.2010 fest, die Länder stellten sich ausdrücklich den aus Artikel 24 UN-BRK erwachsenden Herausforderungen „und dem damit verbundenen Perspektivwechsel bezogen auf Kinder mit Behinderungen“. Und konkret: „Alle Schulgesetze der Länder sehen das gemeinsame Lernen von behinderten und nichtbehinderten Schülerinnen und Schülern vor. Die Behindertenrechtskonvention macht keine Vorgaben darüber, auf welche Weise gemeinsames Lernen zu realisieren ist. Aussagen zur Gliederung des Schulwesens enthält die Konvention nicht. Die Schulorganisation, die Richtlinien, Bildungs- und Lehrpläne, die Pädagogik und nicht zuletzt die Lehrerbildung sind perspektivisch so zu gestalten, dass an den allgemeinen Schulen ein Lernumfeld geschaffen wird, in dem sich auch Kinder und Jugendliche mit Behinderungen bestmöglich entfalten können und ein höchstmögliches Maß an Aktivität und gleichberechtigter Teilhabe für sich erreichen“ („Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. November 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – VN-BRK) in der schulischen Bildung“ (Beschluss vom 18.11.2010), Seite 4).

In der Praxis sieht die KMK „für die Verwirklichung inklusiver Bildung (...) das Zusammenwirken der allgemeinen Pädagogik mit der Sonderpädagogik“ als „unabdingbar“ an. Die Lehreraus- und -fortbildung müsse darauf ausgerichtet werden. Die Bedeutung sonderpädagogischer Förderung wird herausgestellt, diese entwickle sich weiter: „Unabhängig vom Förderort ist Ziel der Sonderpädagogik die bestmögliche Förderung der betroffenen Schülerinnen und Schüler. Sie orientiert sich am Prinzip von Aktivität und Teilhabe, nicht am Prinzip der Fürsorge. Im Zusammenhang mit inklusiven schulischen Angeboten werden die Begrifflichkeiten des sonderpädagogischen Förderbedarfs und die Systematik der Förderschwerpunkte weiterentwickelt“ („Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. November 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – VN-BRK) in der schulischen Bildung“ (Beschluss vom 18.11.2010), Seite 5).

Die KMK sieht über die Aspekte der Bedeutung sonderpädagogischer Förderung unabhängig vom Förderort und die Notwendigkeiten einer geänderten Lehrerbildung hinaus die Notwendigkeit der Prozessbegleitung und Beratungen aller daran Beteiligten – die Eltern und die Lehrkräfte. „Die Entwicklung, Profilierung und Professionalisierung von Kompetenz- / Förderzentren kann einen erforderlichen und schrittweisen Umgestaltungsprozess der allgemeinen Schulen zu inklusiven Bildungseinrichtungen unterstützen. (...) Als schulische Bildungseinrichtungen können Kompetenz- / Förderzentren oder Förderschulen sich im Sinne dieses Prozesses inhaltlich und organisatorisch weiterentwickeln und u.a.

- die sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern durchführen, begleiten und deren Qualität sichern,
- in regionalen Zusammenhängen unterstützende Dienstleitungen für die allgemeinen Schulen bündeln und koordinieren,
- Kooperationen mit der allgemeinen Schule ausbauen,
- bei präventiven Aufgaben mitwirken,
- Begegnungen mit Rollenvorbildern ermöglichen,
- Akzeptanz von Verschiedenheit erreichen,
- im kollegialen fachlichen Austausch und im wissenschaftlichen Diskurs Professionalität weiterentwickeln,
- am Kompetenztransfer mitwirken,
- sich mit anderen Hilfen vernetzen“.

(„Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. November 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention - VN-BRK) in der schulischen Bildung“ (Beschluss vom 18.11.2010), Seite 6).

Im gesamten Kontext der Diskussion muss jedoch auch betont werden, dass Bildung mehr ist als „nur“ Schule; Bildung ist überall. Auf die Konzeption des Amtes für Kinder, Jugend und Familie in der Anlage zur Sitzungsvorlage wird verwiesen.

#### 4. Ausgangssituation

Die bisherige Form der Beschulung behinderter Kinder zeichnete sich dadurch aus, dass ein großer Teil dieser Kinder die Förderschulen in den unterschiedlichen Förderschwerpunkten besuchte, während ein kleinerer Teil am gemeinsamen Unterricht der Grundschulen teilnahm. Eine Fortsetzung des Gemeinsamen Unterrichts in der Sekundarstufe I fand nicht oder nur in solchen Bereichen statt, in denen zielgleich, d.h. für alle Kinder gleichermaßen nach den Richtlinien und Lehrplänen der allgemeinen Schule, unterrichtet wurde.

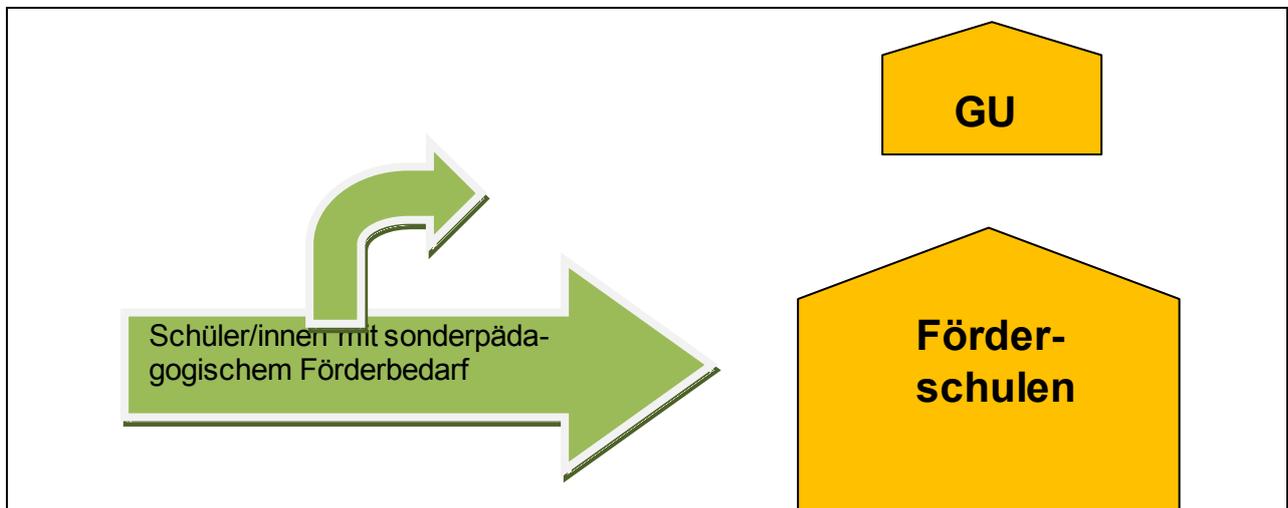


Abb.: Bisherige Beschulung der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf

Zukünftig sollen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf grundsätzlich an einer allgemeinen Schule und ein deutlich geringerer Schüleranteil an (weiterzuführenden) Förderschulen unterrichtet werden. Dabei werden die Lehrkräfte der Förderschulen in die allgemeinen Schulen entsandt.

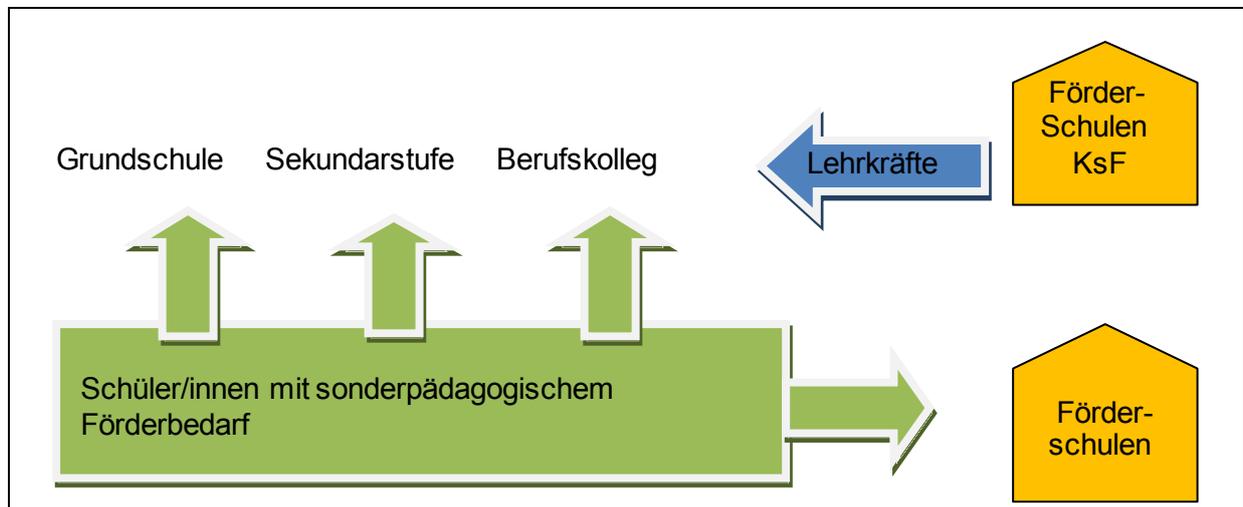
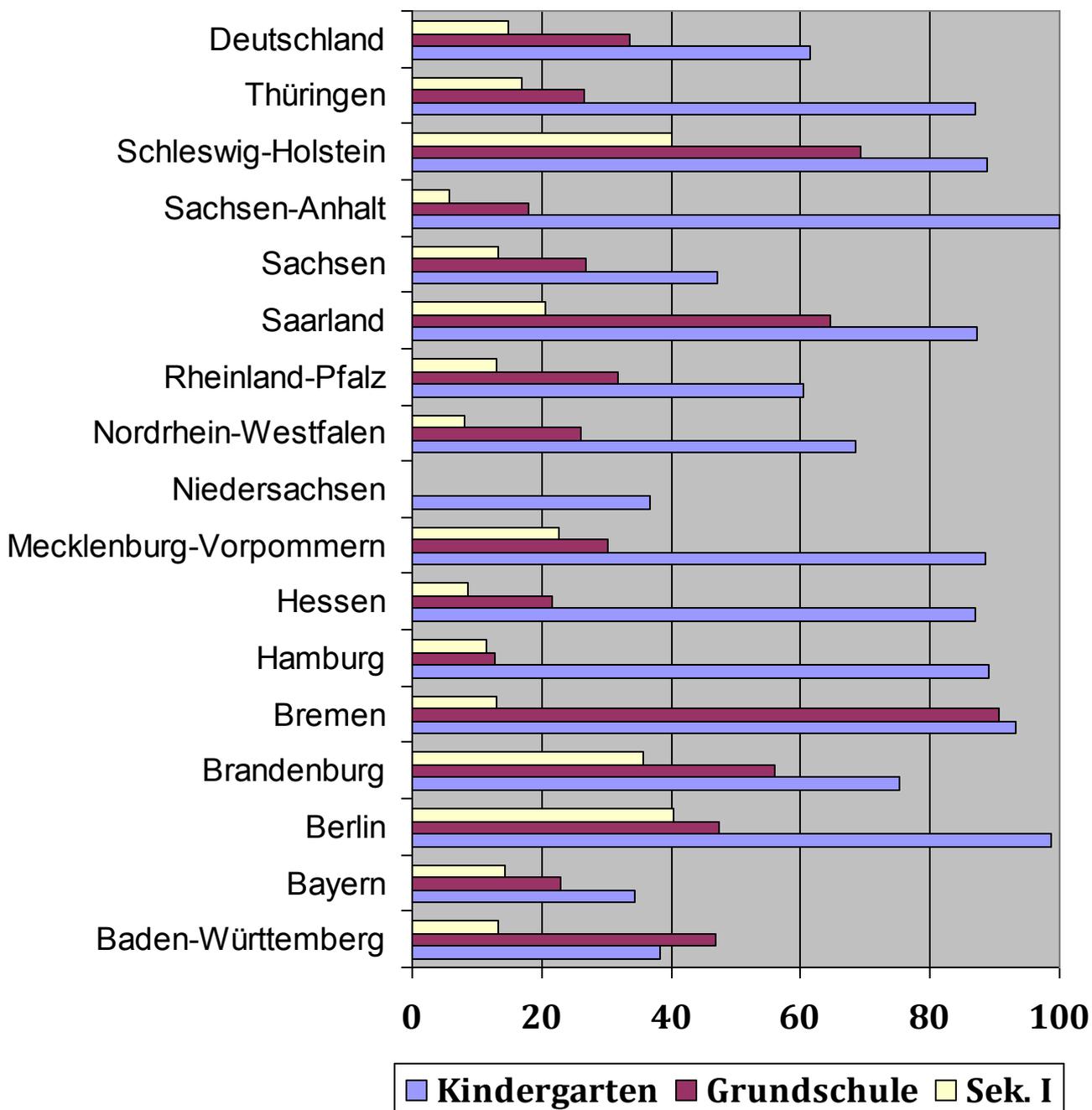


Abb.: Künftige Struktur des Schulwesens

In den Bundesländern besuchen Kinder mit Behinderung in sehr unterschiedlichen Quoten die allgemeinen Schulen. Die nachstehende Übersicht sieht unser Bundesland eher im Mittelfeld der Inklusionsquoten. Während Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen eher niedrige Anteile ausweisen, nimmt Bremen – neben dem Kindergarten - zumindest im Grundschulbereich eine Spitzenposition ein.

**Inklusionsanteile in den Bundesländern nach bildungsbiographischen Stationen  
(2008/2009) - Angaben in Prozent**



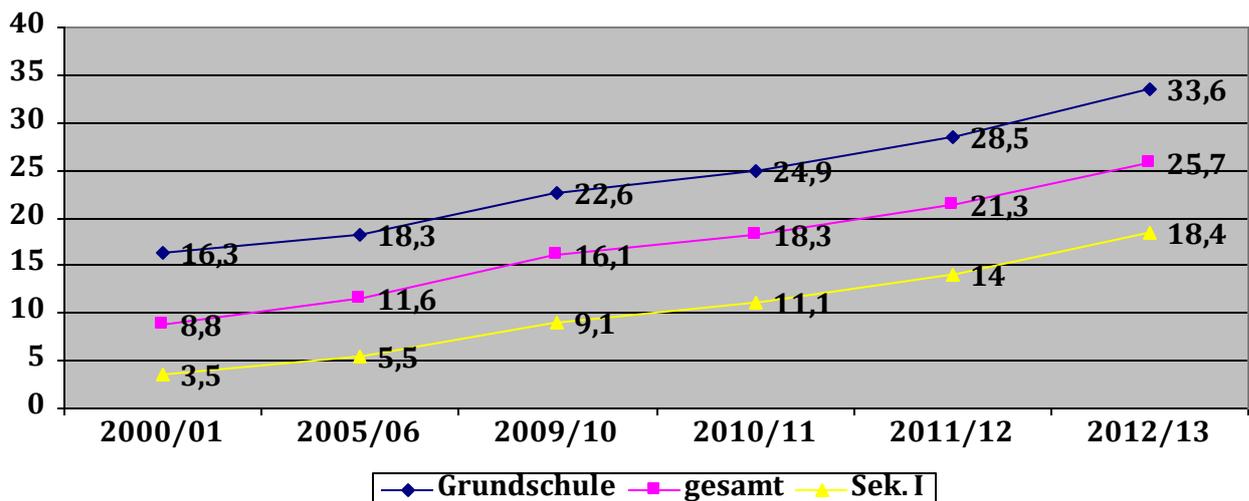
(Quelle: Prof. em. Klaus Klemm: Gemeinsam Lernen. Inklusion leben. – Bertelsmann-Stiftung Gütersloh 2010)

Aus den unterschiedlichen Quoten sind zunächst je verschiedene Konzepte zur gemeinsamen Betreuung bzw. Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern zu vermuten. Ebenso kann aber auch abgeleitet werden, dass – unbeschadet der Forderungen, die aus der UN-Behindertenrechtskonvention gefolgert werden – für einige Bundesländer zumindest Chancen bestehen, den Anteil behinderter Kinder in den Kindergärten und Schulen zu erhöhen.

Derzeit besucht rund ein Viertel aller behinderten Kinder in NRW eine allgemeine Schule. Wie in der nachstehenden Übersicht erkennbar, liegt der Schwerpunkt des gemeinsamen Unterrichts nach wie vor in der Grundschule, dort werden heute bereits 33,6% der behinderten Kinder inkludiert. In der Sekundarstufe I sind es derzeit 18,4 Prozent. Beide Inklusionsquoten weisen seit dem Jahr 2000 Steigerungsraten auf; besonders dynamisch ist diese Entwicklung seit dem Schuljahr 2009/10.

Das Schulministerium rechnet bis 2020 mit einer Gesamt-Inklusionsquote (Grundschule und Sekundarstufe I) von 65 Prozent. Ab dem Schuljahr 2014/15 soll auf der Grundlage des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes ein Rechtsanspruch auf einen Platz in der allgemeinen Schule geben.

### Behinderte Kinder in allgemeinen Schulen in NRW



Datenquelle: Schulministerium NRW 2013

## III. Umsetzung in Nordrhein-Westfalen

### 1. Koalitionsvertrag NRW 2012 bis 2017

Die im Mai 2012 gewählte Landesregierung in Nordrhein-Westfalen legte nachfolgend einen Koalitionsvertrag vor, der zumindest Andeutungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention macht. Unter der Überschrift „Wir lassen kein Kind zurück – beste Bildung für alle“ wird bereits in der Präambel ausgeführt, dass Schülerinnen und Schüler mit Behinderung nach dem Willen der Landesregierung gemeinsam mit anderen Kindern lernen sollen (Koalitionsvereinbarung, Seite 3). Im Kapitel Bildung wird ausgeführt: „Der Zusammenhalt der Gesellschaft wird mit einem inklusiven Bildungssystem gestärkt. Verschieden zu sein ist normal. Alle Kinder sollen willkommen und angenommen sein. Miteinander und voneinander zu lernen, eröffnet neue Lernchancen für alle Kinder.“ (Koalitionsvereinbarung, Seite 11). Wenig später heißt es unter der Überschrift „Wir schaffen Inklusion“: Seit 2009 ist die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung auch für Deutschland verbindlich. Kinder mit Behinderung haben demnach ein Recht auf inklusive Bildung. Bereits in der vergangenen

Legislaturperiode hatte der Landtag beschlossen, dass diesem Anspruch landesgesetzlich Rechnung getragen werden sollte. Die Landesregierung hat schon vor der Schaffung neuer gesetzlicher Regelungen den gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderung forciert.

Inklusion ist die zentrale Herausforderung, vor der Schulen in NRW stehen. (...) Die Kinder und Jugendlichen, die Lehrkräfte und die Schulen sollen gemeinsam von der Inklusion profitieren. Inklusion bedeutet einen Paradigmenwechsel. Der Blick wird auf die Vielfalt und die Potenziale der Kinder und Jugendlichen gelegt und löst die defizitorientierte Tradition im deutschen Schulwesen ab. Der Umbau hin zur Inklusion ist aber ein dynamischer Prozess und nicht in allen Einzelheiten vorhersehbar. Dies zeigen auch die Erfahrungen anderer Bundesländer. Gerade deshalb ist es wichtig, dass dieser Prozess zielgerichtet und sorgsam zugleich angelegt wird. Die Schaffung der notwendigen Bedingungen und Ressourcenausstattung im Regelschulsystem ist verantwortbar nur schrittweise möglich. (...) Die Verwirklichung eines inklusiven Schulwesens setzt voraus, dass sowohl das Land Nordrhein-Westfalen als auch die Kommunen, Kreise und Landschaftsverbände als Träger der öffentlichen Schulen und gesellschaftliche Gruppen im Sinne einer fairen Verantwortungspartnerschaft zusammenwirken. (Koalitionsvereinbarung, Seite 17/18).

Am Ende der Koalitionsvereinbarung wird zum Thema „Inklusive Schulen“ zusammenfassend ausgeführt: „Wir wollen so schnell wie möglich den Rechtsanspruch auf den Besuch einer allgemeinen Schule umsetzen. Inklusion ist eine Aufgabe, die sich für alle Schulen und Schulformen stellt. Wir wollen, dass Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam lernen. Die Schulen werden wir durch Fortbildung und zusätzliches Personal unterstützen. Der Prozess wird schrittweise zielgerichtet und verlässlich gestaltet.“ (Koalitionsvereinbarung, Seite 116).

Die Koalitionsvereinbarung der Landesregierung wurde in Fachkreisen zurückhaltend bis kritisch gesehen, weil sie insbesondere in der Tiefe der Aussagen sehr zurückhaltend formuliert war. Die Kommunen als Schulträger vermissten insbesondere Aussagen zur Frage der finanziellen Ausgestaltung bei der Umsetzung der Inklusion. Außerdem finden sich in der Koalitionsvereinbarung nur rudimentäre Aussagen zur Frage der Lehreraus- und -fortbildung mit Blick auf die Inklusion.

## **2. Erster Entwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen**

Unter dem Datum des 18. September 2012 gab das Landeskabinett NRW einen „Referentenentwurf zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)“ für die Verbändebeteiligung frei und leitete damit die landesrechtliche Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ein; als Datum des Inkrafttretens war der 01.08.2013 vorgesehen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen führte zum Referentenentwurf eine Anhörung von Fachverbänden und den kommunalen Spitzenorganisationen durch. In der Anhörung wurde massive Kritik am vorliegenden Referentenentwurf geäußert. Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen stellte insgesamt fest, „dass der Referentenentwurf zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz die Frage, welche konkreten Maßnahmen seitens der Schulträger zu treffen sind, damit Inklusion gelingt, nicht beantwortet. Aussagen darüber, welche räumlichen, rechtlichen und personellen Voraussetzungen erforderlich sind, werden nicht getroffen.“ (Schnellbrief 137/2012, Seite 1).

Weiterhin bemängelt der Städte- und Gemeindebund, dass hinsichtlich der Frage der Konnexität die Landesregierung auf der Argumentation beharre, dass es mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz nicht zu einer Übertragung einer neuen oder zu einer im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes (Konnex-AG) wesentlichen Veränderung einer bereits bestehenden Aufgabe komme. Dagegen vertreten die kommunalen Spitzenverbände übereinstimmend die Auffassung, dass von einer Konnexitätsrelevanz der Regelungen auszugehen ist.

Über diese grundsätzliche Kritik hinaus haben die kommunalen Spitzenverbände, aber auch die Fachverbände massive inhaltliche Kritik geäußert, die dazu führte, dass die Landesregierung den Referentenentwurf zurückzog. Die Landesregierung erklärte folgerichtig im Dezember 2012, der vorgesehene Rechtsanspruch auf das gemeinsame Lernen von behinderten und nicht behinderten Kindern werde um ein Jahr verschoben und sei nun für den Beginn des Schuljahres 2014/15 vorgesehen; der entsprechende Gesetzentwurf sei noch nicht fertig gestellt.

Es bedarf an dieser Stelle keiner vertieften Betrachtung des Referentenentwurfs, zumal dieser sich am neuen Gesetzentwurf vornehmen lässt, der in weiten Teilen dem Referentenentwurf ähnelt und bei dem sich die drei kommunalen Spitzenverbände in einer ersten Stellungnahme zu der Erklärung „Leider ist nicht erkennbar, dass die konstruktive Kritik der Verbände an dem im Herbst letzten Jahres vorgelegten Referentenentwurf in dem Gesetzentwurf der Landesregierung Berücksichtigung gefunden hat“ verlasst sahen („Gesetzentwurf zur schulischen Inklusion lässt kaum Fortschritte erkennen“, Presseerklärung vom 24. April 2013).

### **3. Neuer Gesetzentwurf der Landesregierung: Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 21.03.2013**

Mit der Drucksache 16/2432 (Neudruck) hat die Landesregierung am 21. März 2013 in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erneut einen Entwurf für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz vorgelegt. Der Gesetzentwurf wurde im Oktober 2013 im Landtag im Kern ohne gravierende Änderungen beschlossen; das Inkrafttreten ist nunmehr für den 01.08.2014 festgelegt. Im nachfolgenden Vorlagentext wird aus redaktionellen Gründen auf die Entwurfsfassung zurückgegriffen.

#### **3.1 Grundsätzliche Ziele**

Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sieht für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf einen schrittweisen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer allgemeinen Schule ab dem Schuljahr 2014/15 vor.

Schulische Bildungsangebote gemeinsamen Lernens sind nach Vorgabe des neuen Gesetzentwurfs Gegenstand der Schulentwicklungsplanung der Kommunen. „Schulträger in Kreisen erhalten die Möglichkeit, gemeinsam auf die Fortführung aller ihrer Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache zu verzichten; das gilt auch für kreisfreie Städte.“ (Gesetzentwurf, Seite 1/2). Mit dieser Vorgabe als „Kann-Bestimmung“ geht der Gesetzentwurf über die zwischen allen Fraktionen des Landtags bestehende Übereinkunft hinaus, dass im Zuge der Inklusion zur Absicherung der Elternwahlfreiheit durchaus weiterhin Förderschulen vorgehalten werden sollen.

Mit dem Gesetzentwurf werden sogenannte Integrative Lerngruppen (IGL) abgeschafft: „Integrative Lerngruppen dürfen letztmalig zum Schuljahr 2013/2014 neu gebildet werden. (Artikel 2, Absätze 1 und 3 des Schulgesetzentwurfes). Die bestehenden Integrativen Lerngruppen werden bis zu ihrem Auslaufen fortgeführt.

Die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden zukünftig bei der Berechnung des Lehrerstellenbedarfs einer allgemeinen Schule mitgerechnet: „Voraussichtlich ab dem Schuljahr 2014/2015 sollen alle Schülerinnen und Schüler der Allgemeinen Schulen – also auch die mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in allen Förderschwerpunkten – bei der Berechnung des Lehrerstellenbedarfs mit der Relation des jeweiligen Bildungsgangs der Allgemeinen Schule, die sie besuchen, berücksichtigt werden.“ (Gesetzentwurf, Seite 2). Der dabei entstehende Lehrermehrbedarf an sonderpädagogischer Unterstützung für Formen innerer und äußerer Differenzierung soll durch sogenannte „regionale Stellenbudgets“ bereitgestellt werden.

Nach wie vor umstritten sind die vom Gesetzentwurf und dem Prozess der Inklusion ausgehenden finanziellen Belastungen für die Kommunen. Hier führt der Gesetzentwurf aus „der Gesetzentwurf führt nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht zu einer Ausgleichspflicht des Landes gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Sinne des KonnexAG.“ Dies ergäbe sich aus dem in NRW bereits seit langem praktiziertem gemeinsamen Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen als auch aus der Tatsache, dass gesetzliche Regelungen mit verbindlichen Anforderungen und Standards (etwa zur räumlichen Situation oder zu Assistenzpersonal) nicht vorgesehen seien und dass drittens dem Land Verursachungsbeiträge Dritter, zum Beispiel das Wahlverhalten der Eltern oder die Entscheidungen der Schulträger im Rahmen ihrer Schulentwicklungsplanung, zur Einrichtung von Angeboten gemeinsamen Lernens und zur Errichtung von Schwerpunktschulen“ nicht zugerechnet werden könnten. Dies betreffe im Übrigen auch Soziallasten im Rahmen der Regelungen des SGB VIII und des SGB XII, weil es sich hier um eine bundesgesetzliche Materie und um Pflichtaufgaben der Kommunen handle. „Die Kostentragungspflicht des Landes erstreckt sich nicht auf die (den Kommunen als Träger der Eingliederungshilfe obliegenden) Aufwendungen, die erforderlich sind, damit einzelnen Schülerinnen und Schülern der Schulbesuch überhaupt ermöglicht wird (§ 92 Abs. 1 Satz 2 Schulgesetz).

Bei dem Schritt von der Integration zur Inklusion gehe es „um eine pädagogische Veränderung des Unterrichts und eine zu verändernde innere Einstellung im Sinne einer Kultur des Behaltens, aber nicht um strukturelle Fragen“ (Schulgesetzentwurf, Seite 5).

Zur Frage der Ausstattung der Schulen erfolgt auf Seite 6 des Gesetzentwurfs eine weitere Präzisierung: „Außerdem gibt der Gesetzentwurf den Gemeinden und den Gemeindeverbänden keine verbindlichen Anforderungen für die Aufgabenerfüllung vor. Derartige Standards werden nicht geregelt. Das Land macht weder für den Schulbereich im Allgemeinen noch speziell mit Blick auf den Ausbau des gemeinsamen Lernens auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem verbindliche Vorgaben zur Größe, zur baulichen Beschaffenheit oder zur Ausstattung von Schulen. Personelle Auswirkungen sind für die Schulträger nicht zu erwarten, weil der Gesetzentwurf keine Vorgaben für das von ihnen zu stellende Personal vorsieht.“

Und weiter: „Die – zudem bisher nicht belegte – These, dass in der Folge der Umsetzung der VN-BRK die kommunale Ebene mit steigenden Kosten für Integrationshelferinnen und –helfer und sonstige Leistungen der Eingliederungshilfe nach Maßgabe des SGB VIII und XII konfrontiert wird, würde ebenfalls keine Ausgleichspflicht des Landes nach dem KonnexAG begründen.“ „In Nordrhein-Westfalen gehört es nicht zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben der Schulträger, entsprechendes Assistenzpersonal in Schulen vorzuhalten.“

Ein schwieriges Problem wird die Finanzierung der Schülerfahrtkosten betreffen. „Die neue Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf Schulstandorte, die in finanzieller Hinsicht insbesondere die Bereiche der Schülerfahrtkosten und der Lernmittel betreffen, wird grundsätzlich nicht zu einer Veränderung der Schülerinnen oder dem Schüler zuzurechnenden individuellen Kosten führen. Die vom Schulträger getroffene Entscheidung über die wirtschaftlichste Art der Beförderung zur Schule muss für die Schülerin oder den Schüler auch zumutbar sein. Diese individuelle Prüfung der Zumutbarkeit ist nicht vom Förderort abhängig.“

### 3.2 Vorgesehene Regelungen des neuen Schulrechtsänderungsgesetzes im Einzelnen

In § 2 Schulgesetz (Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule) wird mit dem neuen Absatz 5 der Paradigmenwechsel von der Förderung in den Förderschulen hin zu einer Förderung von behinderten und nichtbehinderten Kindern in allgemeinen Schulen vollzogen: „Die Schule fördert die vorurteilsfreie Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderung. In der Schule werden sie in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen (inklusive Bildung). Schülerinnen und Schüler, die auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden nach ihrem individuellen Bedarf besonders gefördert, um ihnen ein möglichst hohes Maß an schulischer und beruflicher Eingliederung, gesellschaftlicher Teilhabe und selbständiger Lebensgestaltung zu ermöglichen.“

Der bisherige Absatz 9 wird aufgehoben; er regelte bisher den Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Entwicklungsverzögerungen oder Behinderungen, die besonders gefördert werden sollten, um ihnen durch individuellen Hilfen ein möglichst hohes Maß an schulischer und beruflicher Eingliederung, gesellschaftlicher Teilhabe und selbständiger Lebensgestaltung zu ermöglichen.“ (Schulgesetzentwurf, Seite 14).

§ 19 des Schulgesetzes regelt die sonderpädagogische Förderung. Im neuen Absatz 5 wird nun geregelt, „auf Antrag der Eltern entscheidet die Schulaufsichtsbehörde über den Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung und die Förderschwerpunkte.“ (...) „Besteht ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, schlägt sie (die Schulaufsicht) den Eltern mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine allgemeine Schule vor, an der ein Angebot zum gemeinsamen Lernen eingerichtet ist.“ Das Antragsrecht wird damit im Regelfall den Eltern überantwortet; nur „in Ausnahmefällen kann eine allgemeine Schule den Antrag nach Absatz 5 stellen, insbesondere wenn eine Schülerin oder ein Schüler nicht zielgleich unterrichtet werden kann oder bei einem vermuteten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung, der mit einer Selbst- oder Fremdgefährdung einhergeht.“ (Schulgesetzentwurf, § 19, Absatz 7; Seite 18 des Schulgesetzentwurfs).

Bei der Einschulung geht der Gesetzentwurf von einer grundsätzlichen Förderung bereits ab der Eingangsklasse aus. „Bei einem vermuteten Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt Lernen kann die allgemeine Schule den Antrag in der Regel erst stellen, wenn eine Schülerin oder ein Schüler die Schuleingangsphase der Grundschule im dritten Jahr besucht; nach dem Ende der Klasse 6 ist ein Antrag nicht mehr möglich.“ (Seite 18 des Gesetzentwurfs).

Das Elternrecht auf den Ort der sonderpädagogischen Förderung wird in § 20 des Schulgesetzentwurfs geregelt: „Sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen.“ (Gesetzentwurf, § 20, Absatz 2).

Die Gestaltungsmöglichkeiten des Schulträgers hinsichtlich der Förderorte sind ebenfalls in § 20 des Schulgesetzentwurfs geregelt. In Absatz 6 lautet die vorgesehene Vorschrift: „Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulangebot können Schulträger mit Zustimmung der Oberen Schulaufsichtsbehörde allgemeine Schulen als Schwerpunktschulen bestimmen. Eine solche Schule umfasst die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung hinaus weitere Förderschwerpunkte, mindestens aber einen weiteren Förderschwerpunkt.“ (Schulgesetzentwurf, Seite 21)

Der bisherige Absatz 5 des § 20, in dem den Schulträgern die Möglichkeit der Entwicklung von Förderschulen zu Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung gestattet worden war, wird ersatzlos gestrichen.

Nach allgemeinem Verständnis erfordern inklusiv beschulte Kinder kleinere Lerngruppengrößen. Diesem Anspruch soll in den Regelungen des § 46 Schulgesetz im Absatz 4 Rechnung getragen werden: „Die Schulleiterin oder der Schulleiter kann im Einvernehmen mit dem Schulträger die Zahl der in die Klasse 5 einer Schule der Sekundarstufe 1 oder mit Sekundarstufe 1 aufzunehmenden Schülerinnen oder Schüler begrenzen, wenn

1. ein Angebot für gemeinsames Lernen (§ 20 Absatz 2) eingerichtet wird,
2. rechnerisch pro Parallelklasse mindestens 2 Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufgenommen werden und
3. im Durchschnitt aller Parallelklassen der jeweiligen Klassenfrequenzrichtwert nach der Verordnung zur Ausführung des § 93 Absatz 2 Schulgesetz nicht unterschritten wird.“

Das bedeutet, dass das Absenken von Klassengrößen im Bereich des gemeinsamen Unterrichts automatisch dazu führen muss, dass in solchen Lerngruppen, in denen keine Inklusion betrieben wird, die Lerngruppengrößen in Kompensation ansteigen müssen.

In den Übergangsvorschriften des Schulgesetzentwurfs (§ 132, Satz 35 des Entwurfs) ist Folgendes geregelt: Zunächst wird den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden als Schulträger im Gebiet eines Kreises mit Genehmigung der Oberen Schulaufsichtsbehörden gestattet, ihre Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache auch dann aufzulösen, wenn sie den in der Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen bestimmten Schülerzahlen entsprechen. Dies gilt auch, wenn die Gebietskörperschaften die Schulen nur eines der genannten Förderschwerpunkte vollständig auflösen wollen.

In Absatz 3 ist normiert: „Für Schülerinnen und Schüler mit einem besonders ausgeprägtem, umfassendem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung können öffentliche und freie Schulträger (in den vorgenannten Fällen) mit Genehmigung der Oberen Schulaufsichtsbehörde einen schulischen Lernort einrichten. Dieser kann als Teil einer allgemeinen Schule oder als Förderschule geführt werden. Darin werden die Schülerinnen und Schüler befristet mit dem Ziel unterrichtet und erzogen, sie auf die baldige Rückkehr in den Unterricht ihrer allgemeinen Schule vorzubereiten. Die Kinder und Jugendlichen bleiben Schülerinnen und Schüler der allgemeinen Schule.“ Damit wird ermöglicht, dass im Bereich der Förderung von emotional und sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern zumindest in schweren Fällen eine besondere Förderung in einem besonderen Lernort stattfinden kann. Dies entspricht der Befürchtung, dass gerade Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf ES insbesondere in der Sekundarstufe 1 das Unterrichtsgeschehen beim gemeinsamen Lernen empfindlich stören könnten.

Weiterhin ist in den Übergangsvorschriften geregelt, dass der Schulversuch Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung gemäß § 20 Absatz 5 Schulgesetz NRW (...) mit Ablauf des Schuljahrs 2013/2014 endet. Die daran beteiligten Förderschulen sollen als Förderschulen fortgeführt werden. In einem Schulträger-Beratungsgespräch mit der Schulaufsicht wurden diese Übergangsvorschriften dahingehend erläutert, dass mit einer Übergangsregelung zu rechnen ist. Hintergrund ist die Tatsache, dass diese Schulen ihren Lehrerbedarf auf der Basis der Schülerlehrerrelation der Jahre 2009/2010 festgeschrieben hatten. Auch haben diese Schulen im Rahmen des Schulversuchs dafür Sorge getragen, dass eine möglichst große Zahl von Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf den Weg in die allgemeinen Schulen gefunden haben, so dass diese Schulen – schon auf der alten Rechtsgrundlage resp. der Duldungen der Schulaufsicht, die bisherigen Mindestgrößen um bis zu 50 Prozent zu unterschreiten – aufgrund sinkender Schülerzahlen in ihrem Bestand gefährdet sind.

### 3.3 Landtagsanhörung zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz

In der Landtagsanhörung zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz am 5. und 6. Juni 2013 gab es zwar vielfach grundsätzliche Zustimmung zu den Zielen der Inklusion, aber es setzten sich zahlreiche Schulexperten kritisch mit dem vorgelegten Gesetzentwurf auseinander. Die Kritik betraf vornehmlich die unzureichende Ausstattung hinsichtlich Personal, Finanzierung und Qualitätsstandards.

Der Elternverein NRW und der Lehrerverband „Lehrer NRW“ verwiesen in ihrer Grundsatzkritik darauf, dass es in Deutschland ein differenziertes Fördersystem für Behinderte gebe, das nichts mit Diskriminierung zu tun habe. Statt auf dieses ausdifferenzierte System, welches in seiner Qualität weltweit seinesgleichen suche, stolz zu sein, werde es zugunsten eines schulischen Experiments aufgegeben, dessen Ausgang mehr als ungewiss sei. Vor dem Hintergrund zunehmender Inklusion und damit einhergehend geringerer Schülerzahlen an Förderschulen seien diese im Fortbestand bedroht. Damit werde auch die Wahlfreiheit der Eltern hinsichtlich des geeigneten Förderortes für ihr Kind gefährdet.

Der (Lehrer)-Verband Bildung und Erziehung (VBE) sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) setzten sich u.a. kritisch mit dem neuen § 19 des Schulgesetzentwurfs auseinander. Dieser sieht vor, dass zukünftig in der Regel nur die Eltern die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs beantragen können. Der VBE sieht hier „eine Einschränkung der Kompetenz sowie der Arbeit der Lehrkräfte.“ Den Schulen soll erst für Kinder ab dem 3. Grundschuljahr an die Möglichkeit des Antrags auf sonderpädagogische Unterstützung im Förderschwerpunkt Lernen gegeben werden. „Aus den Erfahrungen der Grundschularbeit wissen wir, dass sich die Lern- und Entwicklungsstörungen vor oder unmittelbar nach der Einschulung zeigen. „Diese Kinder brauchen Unterstützung in den Grundschulen von Beginn an“, führte der DGB in der Landtagsanhörung aus. Der VBE hält diese Regelung für „pädagogisch unverantwortlich“: Hier wird abgewartet, bis sich bei den betroffenen Kindern Strukturen und Leiden verfestigt haben.

Die Regelungen des § 19 werden als eine der bedeutenden Schwachstellen des Gesetzentwurfs angesehen. Bisher haben nur sehr wenige Eltern davon Gebrauch gemacht, den sonderpädagogischen Förderbedarf für ihr Kind feststellen zu lassen. Dies liegt bei der noch gültigen Regelung, auf deren Grundlage in fast allen Fällen die Schulen das Verfahren zur Ermittlung des sonderpädagogischen Förderbedarfs (AO-SF-Verfahren) eingeleitet haben, sozusagen auf der Hand. Im Übrigen neigen Eltern aus nachvollziehbaren Gründen nicht dazu, eine Behinderung ihres Kindes in einem „amtlichen Verfahren“ feststellen zu lassen. Die Ergebnisse der AO-SF-Verfahren dienen bisher dazu, angesichts eines festgestellten Förderbedarfs die erforderlichen Lehrerressourcen bereit zu stellen. Wenn diese Verfahren bei einer regelmäßigen und möglicherweise wenig in Anspruch genommenen Antragstellung durch Eltern kaum noch durchgeführt werden: woran bemisst sich dann die – zusätzlich zum Grundbedarf vorzunehmende - Zuweisung von Sonderpädagogen an allgemeinen Schulen?

Zumindest soll geregelt werden, dass es bei Inklusion zu einer „Doppelzählung“ kommt – Schülerinnen und Schüler mit (festgestelltem!) sonderpädagogischen Förderbedarf zählen in der allgemeinen Schule und erhalten zusätzlich Förderung entsprechend der Schüler-Lehrer-Relation der Förderschule, was für die Grundschulen eine Verbesserung darstellt. In den weiterführenden Schulen sollen die behinderten Kinder ebenfalls mitgezählt werden, der Stellenzuschlag soll allerdings entfallen, was zu einer Verschlechterung der Situation bei zieldifferent lernenden Kindern führen würde.

Und selbst wenn ein AO-SF-Verfahren oder ein anderes an diese Stelle tretendes Verfahren in angemessener Weise sonderpädagogische Bedarfe feststellt, ist eine ausreichende Zuweisung von Sonderpädagogen an allgemeine Schulen nicht gesichert. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) rechnet für Nordrhein-Westfalen bis 2020 mit einem zusätzlichen Lehrerberuf von 7000 bis 8000 Stellen, wenn eine Inklusionsquote von 80 Prozent bei Klassengrößen bis 20 Kinder mit maximal fünf behinderten Kindern erreicht werden und eine Doppelbesetzung mit Lehrkräften sichergestellt sein soll („Inklusion - Rot-Grün stößt an Grenzen“ - Rheinische Post vom 13.3.2013).

In einer gemeinsamen Pressemitteilung kritisierten der Städte- und Gemeindebund, der Städtetag und der Landkreistag NRW (StGB NRW-Pressemitteilung 30/2013 vom 5.6.2013) das Vorgehen der Landesregierung - insbesondere im Hinblick auf die Kostenübernahme. „Die Kommunen wollen das gemeinsame Lernen von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen nach Kräften unterstützen. Statt Inklusion als neue Aufgabe anzuerkennen und im Gesetz zu formulieren, versucht das Land jedoch den Großteil der Verantwortung auf die Kommunen als Schulträger abzuwälzen und sich einer Kostenübernahme zu entziehen. Das wird weder einer vernünftigen Umsetzung der Inklusion noch der dramatischen Finanzsituation vieler nordrhein-westfälischer Kommunen gerecht. Erfolgt keine Gesetzesanpassung, droht die Inklusion deshalb in vielen Bereichen zu scheitern – zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und zum Nachteil ihrer Familien.“ Aber auch inhaltlich setzten sich die kommunalen Spitzenverbände mit dem Gesetzentwurf auseinander: „Kinder und Jugendliche dürfen im Rahmen von inklusivem Lernen aber nicht schlechter gefördert werden als bislang in den Förderschulen. Es ist nicht hinzunehmen, dass die Qualität der inklusiven Beschulung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen von den sehr unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Kommunen abhängen soll. Das widerspricht dem verfassungsrechtlich gebotenen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Nordrhein-Westfalen.“ Der von der Landesregierung geplante Erlass einer Rechtsverordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke bedrohe deren Existenz: „Wenn die Landesregierung ihre jetzigen Pläne so umsetzt, dann müsste eine Vielzahl von Förderschulen geschlossen werden und würden durch erzwungene Zusammenschlüsse von Schulen die Schulwege so lang, dass viele Eltern de facto keine Wahlfreiheit für die Förderschule ihrer Kinder bliebe. Das ist so nicht hinnehmbar.“

Zuvor hatte der Städte- und Gemeindebund NW (zusammen mit Städtetag und Landkreistag) eine ausführliche Stellungnahme zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz erarbeitet und im Schnellbrief 97/2013 veröffentlicht. Kernkritikpunkte sind

- die Verkennung der Konnexitätsrelevanz,
- die fehlende Würdigung der bisherigen Vorleistungen der Kommunen,
- die nicht hinreichende Umsetzung der UN-Konvention durch das Land durch Verlagerung von Umsetzungsverantwortung auf die Kommunen,
- dadurch bedingt die Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Verletzung des Wesentlichkeitsprinzips (Notwendigkeit gesetzgeberischer Entscheidungen bei Grundrechtsrelevanz),
- Reduzierung des sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens durch weitgehende Reduzierung des Antragsrechts auf die Eltern.

Im Fazit kommen die kommunalen Spitzenorganisationen zur der Bewertung, „eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzentwurfs, die erforderliche Einbeziehung der Qualitäts- und Ressourcenfragen und die Anerkennung der grundsätzlichen Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des Art. 24 VN-BRK durch das nordrhein-westfälische Schulgesetz ist unumgänglich. Für den Fall einer Weiterverfolgung des jetzt eingeschlagenen Weges der Umsetzung ist ein Scheitern der schulischen Inklusion sowie ein Vertrauensverlust auf Seiten der Schüler/innen, Eltern, Lehrer/innen, weiteren beteiligten Berufsgruppen und der Kommunen zu befürchten.“ (Schnellbrief 97/2013, Kurzfassung der Stellungnahme, S. 8).

Ergänzend trugen die kommunalen Spitzenorganisationen vor, die Festlegung von Mindestgrößen für Schulen (hier die Förderschulen) könnten „ganz erhebliche Gestaltungswirkungen in der Schullandschaft“ herbeiführen und könnten deshalb nicht „an die Exekutive zur untergesetzlichen Normgebung verwiesen werden.“ Solche Regelungen müssten bereits im Schulgesetz getroffen werden, wie dies im Übrigen für andere Schulformen (§ 82 SchulG) der Fall sei. Die jetzt vorgesehenen Mindestgrößen könnten zumindest im kreisangehörigen Raum in der Praxis zur Aushöhlung des Elternrechts auf Wahl eines geeigneten Förderortes für ihr Kind führen. Eine angemessene Schulgröße sei auch im Blick auf eine Flexibilität der Schulträger bei der Schulentwicklungsplanung zwingend, um Eltern wie Kindern und Jugendlichen ein adäquates Förderschulangebot in erreichbarer Nähe gewährleisten zu können. Und schließlich benötigen die Schulträger nach Auffassung der kommunalen Spitzenorganisationen sinnvolle Übergangsregelungen und –zeiträume, um den geplanten Wechsel zu einem (weitgehend) inklusiven Schulsystem leisten zu können.

In den Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblättern 11/2011 stellte Priv.-Doz. Dr. Markus Winkler (Mainz) schon frühzeitig hinter den Konnexitätsanspruch der Kommunen. In seiner Abhandlung „Inklusiver Unterricht mit behinderten Schülerinnen und Schülern: Wer muss das bezahlen?“ kommt er im Fazit seiner Betrachtungen zu folgender Einschätzung: „Grundsätzlich zahlt für die Einführung inklusiven Unterrichts das Land. (...) Gemeinden und Gemeindeverbände, die als Schulträger für den Bau und die Ausstattung der Schulgebäude aufkommen, sind ausgleichsberechtigt nach Art. 78 LV, wenn inklusiver Unterricht gesetzlich angeordnet wird.“ (a.a.O., S. 413).

Die Haltung der Landesregierung zur Konnexität wird allerdings im Ansatz unterstützt durch eine Abhandlung von Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Inhaber einer Professur für öffentliches Recht an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg, erschienen ebenfalls in den Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblättern in der März-Ausgabe 2013. Unter dem Titel „Inklusion als „neue“ Landesaufgabe?“ kommt der Verfasser in der zusammenfassenden Betrachtung zu dem Ergebnis, bei der Umsetzung der UN-BRK handele es sich „um die Fortführung einer bereits schon immer vom Land wahrgenommenen Aufgabe“, die nicht konnexitätsrelevant sei. Allerdings öffnet der Autor die Perspektive für eine mögliche Konnexität, indem er Voraussetzungen für eine Kostenerstattung betrachtet: „Soweit man allerdings annehmen möchte, dass der Tatbestand der Konnexitätsregeln erfüllt sei, führt dies gleichwohl zu keinem Mehrbelastungsausgleich, sind doch die für eine valide Berechnung der zu erstattenden Kosten notwendigen Parameter nicht vorhanden. Insoweit bedürfte es einer nachgelagerten Evaluation als Voraussetzung zukünftiger Leistungen des Landes in Erfüllung des Konnexitätsprinzips.“ (Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter 3/2013, S. 91).

Aktuell hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW ein weiteres, rd. 170 Seiten umfassendes Gutachten zu den Folgekosten der Umsetzung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vorgelegt. Der zusätzliche Kostenaufwand entsteht insbesondere durch zusätzlich notwendige Klassen- und Fachräume, durch die Herstellung von Barrierefreiheit, durch Lehr- und Lernmittel für behinderte Kinder sowie durch Bereitstellung von Integrationshelfern.

Die möglichen Folgekosten sind in diesem Gutachten anhand der Stadt Essen und des Kreises Borken konkret belegt worden; dabei wurden mehrere Varianten des Reformprozesses zu Grunde gelegt:

- a) *Basisvariante* mit unveränderten Klassenbildungswerten (Klassenfrequenzrichtwert Grundschule bei 24, Sekundarstufe I bei 28 Kindern),
- b) *Reformvariante* mit Klassenfrequenzrichtwert von 22 (Grundschulen) und 24 für die Sekundarstufe I,
- c) *Erweiterte Reformvariante* mit gleichen Klassenfrequenzrichtwerten wie bei der Reformvariante, allerdings mit Klassenhöchstwerten von 23 (Grundschule) bzw. 25 (Sekundarstufe I),
- d) *Erweiterte Reformvariante plus Differenzierungsraum* je 2 Klassen mit GU.

Die Darstellung kommt für den Kreis Borken in der *Basisvariante* und nur bezogen auf die Primarstufe auf Mehrkosten im Investitionsbereich von etwa 3 Millionen €, in der *Reformvariante* auf über 4,1 Millionen €, in der *Erweiterten Reformvariante* auf rd. 10,3 Millionen € und bei *Bereitstellung zusätzlicher Differenzierungsräume* sogar auf über 33 Millionen €. Bei den laufenden Kosten muss der Kreis Borken nach diesem Gutachten mit Mehrkosten von rd. 3,9 Millionen € p.a. (über alle Varianten) rechnen. Die Stadt Essen kommt ebenfalls zu ganz erheblichen Mehrkosten (siehe Schnellbrief des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen Nr. 131/2013 vom 15.07.2013)

Hinzuweisen ist darauf, dass hier Klassenfrequenzen zu Grunde gelegt wurden, die nach Auffassung von Pädagogen Inklusion nicht gelingen lassen können. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) fordert zum Beispiel, bei gemeinsamem Unterricht mit 5 behinderten die Klassenhöchstfrequenz auf 20 Kinder zu begrenzen und eine ständige Doppelbesetzung mit Lehrkräften vorzusehen.

Mit diesem (weiteren) Gutachten sehen die kommunalen Spitzenverbände die Behauptung des Landes widerlegt, „der Umbau des Schulsystems sei ohne zusätzliche Mittel allein durch Umschichtungen zu bewerkstelligen.“ (...) Für eine qualitätsvolle Inklusion werden dringend zusätzliche Finanzmittel in erheblicher Größenordnung benötigt, ansonsten droht die Inklusion zu scheitern.“ (Gemeinsame Presseerklärung der kommunalen Spitzenverbände vom 11.07.2013) Das Gutachten untermauert auch die These, dass für die inklusive Beschulung der behinderten und nicht behinderten Kinder nicht nur eine ausreichende Zahl von Förderschulpädagogen, sondern auch Assistenzpersonal (Integrationshelfer) benötige, um Chancengleichheit und individuelle Förderung sicherzustellen. Auch nach der Verabschiedung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes besteht der Dissens über die Frage der Konnexität zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenorganisationen fort; beide Seiten wollen bis Anfang 2014 eine Regelung herbeiführen.

### **3.4 Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen**

In dem Entwurf der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (Stand 10.09.2012) brachte die Landesregierung neue Mindestschülerzahlen für die Fortführung von Förderschulen ein. Nach diesem Verordnungsentwurf gilt für Förderschulen mit dem Schwerpunkt Lernen sowie für Förderschulen im Verbund (mit mindestens zwei Förderschwerpunkten) zukünftig die Mindestschülerzahl von 144. An Schulen mit dem Förderschwerpunkt Sprache und dem Schwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung sollen je 33 Schüler/innen in der Primarstufe sowie in der Sekundarstufe I als Mindestmaß gelten. Förderschulen mit dem Schwerpunkt Geistige Entwicklung sollen mindestens 50, solche mit dem Schwerpunkt Hören und Kommunikation, Sehen sowie Körperliche und motorische Entwicklung müssen demnächst 110 Schüler/innen beschulen. Bei Schulen für Kranke gilt, dass sie nach Inkrafttreten der Verordnung mindestens 12 Kinder (mit mindestens vierwöchigem Krankenhausaufenthalt) aufweisen müssen.

Im Hinblick auf die Diskussion über die Schulgrößen der Förderschulen hat die Stadt Hennef - den tatsächlichen Verhältnissen an ihrer Förderschule Lernen folgend - die Förderschule als ausschließliche Unterstützungsschule für Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe weiterentwickelt. Das bedeutet, dass die Schülerzahlen hierfür auf 112 Kinder festgeschrieben sind. Damit ist die Förderschule Lernen mittelfristig im Bestand gesichert. Für den Primärbereich wird es eine Intensivgruppe mit 4 - 6 Kindern geben, die jedoch möglichst zeitnah Rückschulungen der Kinder in die Regelschulen vorbereiten soll.

### **3.5 Vorgreifende Verordnungsgebung auf Landesebene**

Tatsache ist, dass schon jetzt - unabhängig von der Gesetzgebung des Landes - Eltern behinderter Kinder mit dem Anspruch der gemeinsamen Beschulung auf die Schulträger zukommen. Grundlage ist ein Erlass, den das zuständige Schulministerium am Ende des Jahres 2010 an einer wesentlichen Stelle geändert hatte: danach wurde die Beweislast zu Lasten der Schulaufsicht (und damit inkludent der Schulträger) dahin gehend geändert (umgekehrt), dass es nunmehr „einer umfassenden Begründung der Schulaufsichtsbehörde“ bedarf, dem Wunsch der Eltern auf gemeinsamen Unterricht nicht zu entsprechen (Rd.-Erl. vom 15.12.2010, Verordnung zur sonderpädagogischen Förderung, Verwaltungsvorschriften). Für den Schulträger bedeutet dies, er muss im Zweifel darlegen, dass er die räumlichen und sächlichen Voraussetzungen für eine gemeinsame Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern nicht schaffen kann (siehe auch Kapitel III 2.: Einrichtung von Integrativen Lerngruppen).

Was diese Voraussetzungen im Einzelnen sind, hat das Land nicht geregelt - möglicherweise dies vor dem Hintergrund daraus abzuleitender Konnexitätsansprüche. Fachlich begründet erscheinen Forderungen, trotz des grundsätzlich gemeinsam in einer Lerngruppe durchzuführenden Unterrichts, je nach Art und Grad der Behinderungen, die Möglichkeit von separat durchzuführenden Fördermaßnahmen für die behinderten Kinder zu schaffen. Daneben müssen für Integrationshelfer Sozialräume vorgehalten werden.

Daneben ist zu fragen, ob dieser aus Sicht eines Schulträgers, aber auch der von Inklusion erfassten Kinder durchaus wesentliche Eingriff in das Schulleben tatsächlich auf Basis der im Schulgesetz verankerten Ermächtigungsnorm für diese Verordnung gedeckt ist oder es aber nach der Wesentlichkeitstheorie (Parlamentsvorbehalt bei wesentlichen, insbesondere grundrechtsrelevanten Entscheidungen) nicht doch des Beschlusses des Landesgesetzgebers - nun vorgesehen im 9. Schulrechtsänderungsgesetz - bedarf, um den Rechtsanspruch auf gemeinsame Beschulung zu begründen. Diese rechtstheoretische Diskussion wäre allerdings durch die Praxis - z.B. durch die Ermöglichung des gemeinsamen Unterrichts in den Grundschulen oder aber die Einrichtung sog. Integrativer Lerngruppen in den weiterführenden Schulen - sowie durch die aktuelle Diskussion um das 9. Schulrechtsänderungsgesetz bereits überholt.

Der durch die Verordnung ausgelöste Druck stellt Schulen und Schulträger aktuell vor kaum lösbare Probleme. Tatsächlich bedeutet die Verordnung, dass mit Inklusion bereits in der Praxis begonnen wird, ohne die elementaren Bedingungen dafür zu erfüllen. Selbst von Befürwortern der Inklusion wird bemängelt, dass ein bewährtes Fördersystem zerschlagen wird, ohne das neue ausreichend vorbereitet zu haben, und mahnen ein behutsames Vorgehen an.

Die Kommunen als Schulträger sind vor die Frage gestellt, welche räumlichen und sächlichen Voraussetzungen zu schaffen und wie diese zu finanzieren sind. Lehrer/innen an allgemeinen Schulen fragen sich, wie inklusiver Unterricht gelingen kann. Über Erfahrungen im Unterricht mit behinderten Kindern verfügen sie in aller Regel nicht, sie sind nicht dafür ausgebildet. Fortbildungen haben zwar im Ansatz stattgefunden, sie können allerdings nicht an eine fundierte sonderpädagogische Ausbildung heranreichen. Was bedeutet Inklusion für Unterrichtsinhalte? Welche Unterstützungssysteme sind notwendig? Wie kann eine qualitativ

hochwertige Bildung aller Kinder in zunehmend heterogenen Lerngruppen gelingen? Wird der inklusive Unterricht stets in Doppelbesetzung mit Lehrkräften durchgeführt und reicht die Zahl der Sonderpädagogen aus? Berechtigte Fragen, die verständliche Sorgen in den Schulgemeinden auslösen und möglichst rasch beantwortet werden müssen.

## **Anlage 2**

### **Auszug aus der UN-Behindertenrechtskonvention**

#### **Artikel 3 Allgemeine Grundsätze**

Die Grundsätze dieses Übereinkommens sind:

- a) die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit;
- b) der Nichtdiskriminierung;
- c) die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft;
- d) die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit;
- e) die Chancengleichheit;
- f) die Zugänglichkeit;
- g) die Gleichberechtigung von Mann und Frau;
- h) die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.

#### **Artikel 4 Allgemeine Verpflichtungen**

1. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten,
  - a) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen;
  - b) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen;
  - c) den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen;

- d) Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln;
  - e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen;
  - f) Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen, Geräte und Einrichtungen in universellem Design, wie in Artikel 2 definiert, die den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen mit möglichst geringem Anpassungs- und Kostenaufwand gerecht werden, zu betreiben oder zu fördern, ihre Verfügbarkeit und Nutzung zu fördern und sich bei der Entwicklung von Normen und Richtlinien für universelles Design einzusetzen;
  - g) Forschung und Entwicklung für neue Technologien, die für Menschen mit Behinderungen geeignet sind, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien, Mobilitätshilfen, Geräten und unterstützenden Technologien, zu betreiben oder zu fördern sowie ihre Verfügbarkeit und Nutzung zu fördern und dabei Technologien zu erschwinglichen Kosten den Vorrang zu geben;
  - h) für Menschen mit Behinderungen zugängliche Informationen über Mobilitätshilfen, Geräte und unterstützende Technologien, einschließlich neuer Technologien, sowie andere Formen von Hilfe, Unterstützungsdiensten und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen;
  - i) die Schulung von Fachkräften und anderem mit Menschen mit Behinderungen arbeitendem Personal auf dem Gebiet der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu fördern, damit die aufgrund dieser Rechte garantierten Hilfen und Dienste besser geleistet werden können.
2. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, 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, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort abwendbar sind.
  3. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.
  4. Dieses Übereinkommen lässt zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen besser geeignete Bestimmungen, die im Recht eines Vertragsstaats oder in dem für diesen Staat geltenden Völkerrecht enthalten sind, unberührt. Die in einem Vertragsstaat durch Gesetze, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden Menschenrechte und Grundfreiheiten dürfen nicht unter dem Vorwand beschränkt oder außer Kraft gesetzt werden, dass dieses Übereinkommen derartige Rechte oder Freiheiten nicht oder nur in einem geringeren Ausmaß anerkenne.

5. Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.

## **Artikel 5**

### **Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung**

1. Die Vertragsstaaten anerkennen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben.
2. Die Vertragsstaaten verbieten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen.
3. Zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten.
4. Besondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens.

## **Artikel 24**

### **Bildung**

1. Die Vertragsstaaten anerkennen 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 integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel,
  - a) die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen und die Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt zu stärken;
  - b) Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;
  - c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen.
2. Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass
  - a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;
  - b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;

- c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;
  - d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;
  - e) 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.
3. Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen; unter anderem
- a) erleichtern sie das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring;
  - b) erleichtern sie das Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen;
  - c) stellen sie sicher, dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet.
4. Um zur Verwirklichung dieses Rechts beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens. Diese Schulung schließt die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ein.
5. Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderem Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.

## Anlage 3

### Inklusion - Stichpunkte für die weiteren Überlegungen zur Veränderung der Schullandschaft in Hennef (Sieg)

Im Hinblick auf das zwischenzeitlich vom Landtag NRW beschlossene 9. Schulrechtsänderungsgesetz ist zu klären, wie und unter welchen Rahmenbedingungen der Inklusionsprozess in der Stadt Hennef und deren Schulen weiter vorangetrieben werden soll. Hierzu ist zunächst der Arbeitsauftrag, mögliche Projektbeteiligte und der Ablauf des Planungsprozesses zu erörtern. Die Umsetzung der Inklusion ist ein gesellschaftlicher Auftrag und damit Bestandteil aller Hennefer Schulen. Das Bewusstsein in der Bevölkerung und der Schulgemeinschaft muss hierfür schrittweise geschaffen werden.

Stichwortartig zusammengefasst dürfte es aus Sicht des Schulträgers bei dem weiteren Prozess u.a. um folgende Fragen gehen:

#### **1. Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Inklusion durch den Schulträger**

##### **(Hinweis:**

Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz verpflichtet noch nicht alle Schulen zum *Gemeinsamen Lernen*. Dem Schulträger obliegt hier eine besondere Verantwortung der Prüfung und Mitgestaltung der notwendigen Rahmenbedingungen, wenn er GL für die Schule A oder B beantragt.

Deshalb ist zu empfehlen, dass im städtischen Miteinander zunächst der Referenzrahmen „*Gemeinsames Lernen in inklusiven Schulen der regionalen Bildungsgemeinschaft*“ definiert und konkretisiert wird:

- ◆ Das Verständnis von Inklusion, inklusiver Bildung, inklusiver Schule: Nur mit einem umfassenden Inklusionsverständnis - *Inklusion meint ALLE!* - bewegen sich Menschen und Systeme.
- ◆ Inklusive Bildung braucht regionale Koordination und Miteinander - *was ist und was geht?*
- ◆ Die Merkmale inklusiver Bildung, die Standards des *Gemeinsamen Lernens* sind bekannt, wir wissen, was es braucht in der Werteklarheit, in den förderlichen Strukturen und wirkungsvollen Praktiken.

#### **2. Erfassung des IST-Zustandes zum Thema „GU/ILG“ in Hennef, Schüler/innen aus Hennef an den Förderschulen**

#### **3. Entwicklung von Zielvorstellungen für ein inklusives Schulsystem unter den jetzigen rechtlichen Rahmenbedingungen; ibs. aus dem Blickwinkel aller Kinder:**

##### **(Hinweis:**

Wichtig ist die Vermittlung zweier Entwicklungsspuren:

1. die schulpolitische Initiative für bessere personelle, schulformale und finanzielle Rahmenbedingungen,

2. die regionale und institutionelle Initiative, im Rahmen der existierenden Rahmenbedingungen die bestehenden Potentiale besser zu nutzen, nachhaltiger zu verbinden und wirkungsvolle Entwicklungsschritte zu realisieren. Jede Region und jede Schule hat unglaublich viele Potentiale brach liegen. Hier sind alle Bildungsorte gefordert. Schulen mit GU/ILG - Erfahrung können als Pilotschulen vorangehen. Im Grundschule- sowie im Sek 1 - Bereich könnten z.B. zwei Schulen als Schwerpunktschulen im Sinne des 9. SchrÄG entwickelt und ausgebaut werden, wobei eine genaue Vorprüfung die dafür notwendigen personellen und sächlichen - *Raumplanung, Ausstattungen und Hilfsmittel, besondere Professionen* - Rahmenbedingungen verifizieren muss. )

### **3.1 Rollen / Zuständigkeiten und Veränderungen im bestehenden Schulsystem**

- Rolle und Funktion der Regelschulen in der Primarstufe
- Rolle und Funktion der Regelschulen in der Sekundarstufe (Sek. I und Sek. II)
- Rolle der Funktion der Förderschulen bzw. subsidiärer schulischer Lernorte, z.B. als Teil der allgemeinen Schule im Sinne des § 132 Schulrechtsänderungsgesetz
- Rolle und Aufgaben, Qualifizierung der Sonderpädagogik in der allgemeinen Schule
- Quote der „Abschüler“
- Anzahl der Schulabbrecher
- SuS ohne Schulabschluss
- Aufwand und Wirkungen im Bildungsnetzwerk
- Anpassungsnotwendigkeiten der Systeme; insb. Ausbildung und Aufbau von Schwerpunktschulen auf dem Weg zur inklusiven Schullandschaft; Aufbau lokaler Bildungs- und Unterstützungszentren
- Auswahl von Pilotschulen und rechtliche Folgen für die Kommune (Schülerfahrtkosten etc.)
- Integration bestehende Projekte (z.B. „Vielfalt fördern“)
- Veränderter Status der Sonderpädagogen (Versetzung an Regelschule etc.)

### **3.2 Rollen und Anforderungen an sonstige Beteiligte**

- Rolle der Schulaufsicht
- Rolle der Jugendhilfe
- sonstige Beteiligte (Krankenkassen, Frühförderzentren, Kitas?)

### **3.3 Qualitäten im Prozess**

- Qualitätskriterien für „gute“ Inklusion
- Ausbau der Gesamtschule Hennef-West als inklusive Pilotschule für GL
- Evaluation des Schulentwicklungsprozesses
- Qualitätsoffensive für Lehrkräfte in Abstimmung mit der Schulaufsicht (Fortbildungsangebote)

### **3.4 Besondere Aspekte des Schulträgers**

- Bewertung der notwendigen räumlichen und sächlichen Voraussetzungen auf der Grundlage der Schulentwicklungsplanung
- Einsatzmöglichkeiten der Inklusionspauschale (LVR und BR Köln) bezgl. Lehrerstellenanteilszuweisung und finanzielle Investitionsförderung des Schulträgers
- Wie kann das Bildungsnetzwerk den Gedanken der Inklusion weiter entwickeln?
- Finanzielle Ressourcen
- Entfall der Feststellung des Förderbedarfes - wie gehen wir damit um?

### **3.5 Öffentlichkeitsarbeit**

- Wie und wann sind Eltern, Stadtschulpflegschaft, „Schule für alle“ einzubeziehen?
- Wie organisiert man den Prozess (Zukunftswerkstatt, Workshops etc.)?
- Wie wird (Schul-)öffentlichkeit einbezogen, um für den Prozess zu werben und zu sensibilisieren? Wie lebt man „Normalität“?

Hennef (Sieg), den 16.12.2013  
In Vertretung

Stefan Hanraths