

## **Stellungnahme**

### **des DGB Bezirk Nordrhein-Westfalen und des GEW Landesverbandes Nordrhein- Westfalen**

zum Referentenentwurf ‚Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-  
Behindertenrechtskonvention in den Schulen‘  
(9. Schulrechtsänderungsgesetz)  
in der Fassung vom 10. September 2012

Düsseldorf, 02.11.2012

### **Vorbemerkung:**

Im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom Sommer 2012 ist die Aufgabe ‚Inklusion‘ so beschrieben: „Inklusion ist die zentrale Herausforderung, vor der die Schulen in NRW stehen. SPD und GRÜNE bekennen sich zu dieser Aufgabe. 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. Bei sich ergebenden Fragestellungen im Prozess wollen wir im Dialog mit den Beteiligten gemeinsam Lösungen suchen.“

### **Für DGB und GEW ist die Umsetzung der Inklusiven Bildung im Sinne der VN-Konvention umfassend und weitgehend zu verstehen.**

Auf den Schulbereich bezogen heißt das, dass das System Schule sich den Bedürfnissen und Erfordernissen aller Schülerinnen und Schüler anpassen muss. Ein solcher Prozess muss darüber hinausgehen, nur die sonderpädagogische Förderung neu zu organisieren und Inklusion Aufgabe der allgemeinen Schule werden zu lassen. So widerspricht z. B. die Aufteilung in unterschiedliche Schularten in den Grundschulen dem Grundgedanken der Inklusion.

Der vorliegende Referentenentwurf für ein erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) greift hier zu kurz. An vielen wesentlichen Stellen gehen die Aussagen aus den zugehörigen Erläuterungen deutlich über den Gesetzestext hinaus. Sie beschreiben z.T. den Begriffswandel von der Integration zur Inklusion, also die Abkehr von der Befähigung der Menschen zur Teilhabe an einem Regelsystem hin zu einem Regelsystem, das den Bedürfnissen aller Menschen - auch denen mit Behinderungen – gerecht wird. Dieser Paradigmenwechsel lässt sich an vielen Stellen des Gesetzentwurfs leider (noch) nicht erkennen.

In dem Übergangsprozess, in dem sich NRW zur Zeit befindet, muss das Schulgesetz nach und nach so weiterentwickelt werden, dass sich am Ende ein inklusives Bildungssystem verwirklichen lässt. Dies tragen DGB und GEW mit. Wenn dieses Ziel aber nicht im Blick behalten wird, besteht die Gefahr, dass das Förderschulsystem lediglich additiv in das allgemeine Schulsystem überführt wird. Eine solche Entwicklung würden DGB und GEW allerdings nicht mit tragen.

**Am Ende des Übergangsprozesses muss ein inklusives Bildungssystem verwirklicht werden.**

Wenn die Landespolitik will, dass ein Veränderungsprozess zur Inklusion gelingt, muss sie einen entsprechenden Rechtsrahmen schaffen. Sie muss zudem materielle und personelle Bedingungen schaffen, die der neuen Situation gerecht werden und dem Reformprozess die erforderliche Grundlage geben.

Wenn die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag schreiben, dass die „Schaffung der notwendigen Bedingungen und Ressourcenausstattung im Regelschulsystem (...) verantwortbar nur schrittweise möglich“ ist, dann muss diese Vorgabe auch Grundlage des Umstellungsprozesses sein. Neben der Bereitstellung der personellen Ressourcen gehören dazu auch klarere Vorgaben für die jeweiligen Entscheidungsträger in der Schulaufsicht und bei den Schulträgern als sie der Gesetzentwurf derzeit enthält. Höhere Belastungen der Lehrerinnen und Lehrer und schlechtere Förderung der betroffenen Schülerinnen und Schüler wären ansonsten die Folge falscher Politik.

Parallel zur Schulgesetzänderung muss daher geklärt werden, wie die Steuerung der zusätzlich erforderlichen Stellen zukünftig gedacht ist, welche Klassengrößen in den inklusiv arbeitenden Klassen vorgesehen sind und wie die Ausstattung der allgemeinen Schulen mit Sonderpädagoginnen und -pädagogen aussehen soll.

Die gewerkschaftliche Forderung lautet: ‚20 – 5 – 2‘. Übersetzt bedeutet das: maximal 20 Schülerinnen und Schüler in einer Klasse, davon maximal 5 mit sonderpädagogischem Förderbedarf und mit einer Doppelbesetzung (eine Lehrkraft der allgemeinen Schule und eine Förderschullehrkraft), die im Team arbeiten. Die Ankündigung des Auslaufens der integrativen Lerngruppen, mit denen einige Schulen gerade erst begonnen haben, sieht danach aus, dass der zweite Schritt vor dem ersten Gemacht wird und ein klar geregelter Mehrbedarf abgesenkt werden soll.

Fortbildung, erweiterte Qualifikation, systemische Unterstützung und Motivation der Lehrerinnen und Lehrer sind keine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung für den gewollten Reformprozess. Lehrerinnen und Lehrer sind dafür entscheidend, dass die Umsetzung der Inklusion an ‚ihrer‘ Schule gelingt und so zu einem Qualitätsmerkmal von ‚Schule in NRW‘ wird. ‚Schule in NRW‘ endet im Übrigen nicht am Ende der Sekundarstufe I. DGB und GEW bemängeln, dass die Umsetzung der VN-Konvention in der Gymnasialen Oberstufe im Gesetzentwurf mit keinem Satz erwähnt wird.

„In Afrika sagt man: „Wenn du schnell gehen willst, dann geh alleine. Wenn du weit gehen willst, dann musst du mit anderen zusammen gehen.“  
(Grußwort der Ministerin für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Sylvia Löhrmann - EU-Kongress: Auf dem Weg zur schulischen Inklusion - Eine Kultur des Behaltens entwickeln und leben! - Mittwoch, 22. September 2010).

DGB und GEW sind in diesem Sinne bereit „bei sich ergebenden Fragestellungen im Prozess (...) im Dialog mit den Beteiligten gemeinsam Lösungen (zu) suchen“. Sie werden die Beteiligung einfordern.

## ***Anmerkungen und Stellungnahmen zu einzelnen Regelungen***

### **§ 2 Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule**

- **zu § 2 Abs. 5**

Mit der hier vorgenommenen Definition von inklusiver Bildung sind DGB und GEW nicht einverstanden; sie stimmt aus unserer Sicht nicht mit dem Begriff von Inklusiver Bildung der UNESCO überein und greift zu kurz. Dort wird „Inklusion (...) als ein Prozess verstanden, bei dem auf die verschiedenen Bedürfnisse von allen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen eingegangen wird. Erreicht wird dies durch verstärkte Partizipation an Lernprozessen, Kultur und Gemeinwesen, sowie durch Reduzierung und Abschaffung von Exklusion in der Bildung. Dazu gehören Veränderungen in den Inhalten, Ansätzen, Strukturen und Strategien. Diese Veränderungen müssen von einer gemeinsamen Vision getragen werden, die alle Kinder innerhalb einer angemessenen Altersspanne einbezieht, und von der Überzeugung, dass es in der Verantwortung des regulären Systems liegt, alle Kinder zu unterrichten.“ [Inklusion: Leitlinien für die Bildungspolitik, hrsg. von Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (DUK)]

Konkret regen wir an, auf eine vorgeschlagene neue Begrifflichkeit zu verzichten. Die Änderung der Begrifflichkeiten von „sonderpädagogischer Förderung“ zu „sonderpädagogischer Unterstützung“ bringt die Gefahr mit sich, dass darunter nicht nur die Aufgabe der Schule verstanden wird, sondern auch qualitative Veränderungen in der sonderpädagogischen Förderung und damit an dem Anspruch der Schülerinnen und Schüler impliziert sind.

Dies ist nicht zu verantworten. Es ist zu befürchten, dass die Behinderung von der Ressource der sonderpädagogischen Förderung entkoppelt werden soll.

- **zu § 2 Abs. 6**

Wir schlagen einen neuen Punkt 3 als Ergänzung vor:

Schülerinnen und Schüler sollen lernen ...

*3. Verständnis und Toleranz für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln.*

Die bisherigen Punkte 3 bis 9 werden Punkte 4 bis 10.

## **§ 12 Sekundarstufe I**

- **zu § 12 Abs. 4**

Der Abs. 4, der neu eingefügt werden soll, legt fest, dass Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung ‚zieldifferent‘ unterrichtet werden und zu eigenen Abschlüssen geführt werden.

Letztlich bedeutet die Vorgabe ‚zieldifferent‘ im alten – nicht inklusiven - System verhaftet zu bleiben. Alternativ dazu regen wir an, perspektivisch über die Entwicklung kompetenzorientierter Abschlüsse für alle Schülerinnen und Schüler nachzudenken.

## **§ 19 Sonderpädagogische Förderung**

- **zu § 19 Abs. 1**

In der Formulierung bleibt man bei einem statischen und individualisierenden Behinderungsbegriff stehen.

- **zu § 19 Abs. 5, 6, 7 und 8**

Die Feststellung des Bedarfs an sonderpädagogischer Förderung (z.B. Zeitpunkt, Verfahren, Rechte der Beteiligten und Folgen für die Ressourcensteuerung) ist aus unserer Sicht entscheidend für das Gelingen und für die Akzeptanz im Umstellungsprozess.

Wir halten die Regelungen im Gesetzentwurf für bedenklich.

Wenn der Referentenentwurf festlegt, dass Kinder mit Förderbedarf im Förderschwerpunkt Lernen in der Schuleingangsphase zunächst ohne Förderung eingeschult werden sollen und der Schule das Recht verwehrt wird, etwaigen Förderbedarf feststellen zu lassen, geht dies zu Lasten der betroffenen Kinder und der Schulen. Es widerspricht der Erfahrungen der Grundschularbeit, dass sich die Lern- und Entwicklungsstörungen erst nach der Einschulung zeigen. Viele Kinder werden schon im Kindergarten gefördert und brauchen die Unterstützung von Beginn an.

DGB und GEW fordern dringend eine andere Regelung. Wenn die Eltern keinen Antrag auf sonderpädagogische Förderung stellen, kann es sein, dass ein Kind in den entscheidenden ersten drei Jahren seiner Schulzeit nicht die erforderliche

sonderpädagogische Förderung erhält. In über 80% der GS-Klassen wird nicht jahrgangsübergreifend unterrichtet – der Hinweis auf den Verbleib in der Schuleingangsphase bedeutet für die Kinder zwangsläufig „Sitzenbleiben“ und damit genau das Beschämen und Versagen, das der Inklusion widerspricht.

Dies betrifft die Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Bereich ‚Emotionale und soziale Entwicklung‘ wie auch Lernen. Es geht dabei nicht darum, diese Kinder nicht einzuschulen oder nicht zu behalten, sondern um die erforderliche Diagnostik und vor allem darum, dass den Schulen frühzeitig die personellen Ressourcen in der erforderlichen Höhe zur Verfügung stehen, um diese Kinder inklusiv fördern zu können. Die Erfahrung zeigt auch, dass eine Förderung, die sich für diese Kinder nur auf den Sozialindex stützt, verkennt, dass gerade die Kinder im Bereich emotionale und soziale Entwicklung aus allen sozialen Schichten kommen. Aus Sicht von DGB und GEW kann nicht für das Schuljahr 2013/14 allen Kindern das Recht auf den Besuch der allgemeinen Schule in den Jahrgangsstufen 1 und 5 eingeräumt werden, die Stellenzuweisung dafür aber erst 2014/15 erfolgen..

Nach den gültigen Richtlinien sollen die Grundschulen in der Klasse 2 Zensuren erteilen. Kinder mit dem Förderschwerpunkt Lernen können aber nicht nach denselben Kompetenzstufen beurteilt werden wie andere Kinder. Um sie nicht zu überfordern, muss schon im Laufe des ersten Schulbesuchsjahres der sonderpädagogische Förderbedarf festgestellt werden, damit im zweiten Jahr keine Zensurengebung für dieses Kind erfolgt. Hier widersprechen sich zwei Regelungen – zwar können die Grundschulen selber entscheiden, ob sie Zensuren in Klasse 2 erteilen. Was macht aber ein Kind mit Lernschwierigkeiten, das in einer Schule inklusiv eingeschult wird, an der Noten gegeben werden?

Was hat diese Regelung zur Schuleingangsphase der Grundschulen für Konsequenzen hinsichtlich der Ressourcen für die sonderpädagogische Förderung? Sollen sonderpädagogische Lehrkräfte nur noch beratend eingesetzt werden? DGB und GEW lehnen es ab, dass dies als Einfallstor benutzt wird, die Ressourcen der Sonderpädagogik abzubauen zu können.

Die Formulierung, dass die Schulaufsicht „mit Zustimmung des Schulträgers mindestens eine allgemeine Schule (vorschlägt), an der ein Angebot zum Gemeinsamen Lernen eingerichtet ist“ scheint problematisch. In manchen Fällen wird

die Schulaufsicht mehr als eine allgemeine Schule für das Kind benennen. Hier kommen Fragen auf: Wer legt dann letztlich die Schule fest, die das Kind zu besuchen hat? Ist es die Schulleitung durch die Aufnahmeentscheidung? Was ist, wenn der Schulleiter/die Schulleiterin das Kind nicht aufnimmt? Es ist notwendig, die Rollen von Eltern, Schulleitungen, Schulträgern und Schulaufsichtsbehörde zu klären und die Entscheidungsbefugnis im Verfahren festzulegen.

Die Frage, wie mit den begonnenen AO-SF Verfahren umgegangen wird, bleibt ungelöst. Aus unserer Sicht sollten in der Grundschule begonnene AO-SF Verfahren bis zum Zeitpunkt der Aufnahme in die SI Schulen abgeschlossen sein. Wenn der sonderpädagogische Förderbedarf zum Zeitpunkt der Aufnahme nicht feststeht, ist unklar, mit welchen Ressourcen die Schule zu Beginn der Klasse 5 den Unterricht aufnehmen soll. Wenn dann erst das gesamte AO-SF Verfahren durchgeführt wird, verlieren die Schülerinnen und Schüler ein gesamtes Jahr, in dem sie sonderpädagogisch gefördert werden könnten.

Außerdem soll die Schule beim Förderbedarf Lernen nach Ende Klasse 6 keinen Antrag mehr stellen können. Der vorgesehene Ausschluss einer Antragstellung nach dem Ende der 6. Klasse geht von der nicht haltbaren Annahme aus, dass eine Lernbehinderung von Schülerinnen und Schülern danach nicht mehr entstehen könne. Das Gegenteil ist aber der Fall. DGB und GEW erwarten eine Streichung dieser Einschränkung. Es muss aus Sicht von DGB und GEW gelten, dass so früh und so viel Fördermöglichkeiten wie möglich, so lange wie nötig, dem Kind zukommen.

Aus den bisherigen Ausführungen wird ersichtlich, dass die anstehenden Änderungen im neuen Verfahren zur Feststellung des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung (AO-SF Verfahren) nicht nur marginal sein dürfen und sein werden, wie in der Begründung behauptet. Die Gewerkschaften fordern eine frühzeitige Beteiligung.

## **§ 20 Orte der sonderpädagogischen Förderung**

- **zu Abs. 1**

Positiv fällt auf, dass erstmals die Berufskollegs als Orte der sonderpädagogischen Förderung aufgenommen wurden.



- **zu Abs. 2**

Hier ist die Definition der „Lerngruppe“ unbedingt erforderlich: Nach den Formulierungen zur äußeren Differenzierung wären sonst auch „Sonderklassen“ innerhalb der Schule möglich. Eine separierende Förderschule in der allgemeinen Schule kann es jedoch nicht mehr geben. Durch eine klare zeitliche Befristung muss ein dauerhaftes Separieren verhindert und eine Ausrichtung auf gemeinsames Lernen als zentrales Element gesichert werden.

- **zu den Abs. 3 und 5**

DGB und GEW lehnen den in Absatz 3 und 5 genannten doppelten Haushaltsvorbehalt ab. Aus Sicht von DGB und GEW kann es einen Haushaltsvorbehalt (... personelle und sächliche Voraussetzungen ...) in einem Gesetz zur Inklusion nicht mehr geben. Außerdem dürfen auch Schwerstbehinderte von der Inklusion nicht mehr ausgeschlossen werden.

Zudem geben wir zu bedenken, dass die vorgesehenen Regelungen die Verwaltungstätigkeit in den Schulaufsichtsbehörden stark ausweitet. Das entsprechend erforderliche Verwaltungspersonal ist derzeit weder in den Schulämtern noch in der oberen Schulaufsicht vorhanden.

Was ist ein vertretbarer Aufwand? Warum gibt es Regelungen zur Aufnahme von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf für die Sekundarstufe I, nicht aber für die Grundschule?

- **zu Abs. 6**

DGB und GEW begrüßen die Absicht, Schwerpunktschulen zu definieren und diese Festlegung als zentrales Steuerungsinstrument zu nutzen.

Aus gewerkschaftlicher Sicht verbleiben allerdings Fragen:

- Wird auf kaltem Weg hier die Genehmigungspflicht der Schulentwicklungspläne wieder eingeführt?
- Gibt es für Schwerpunktschulen Höchstgrenzen, wie viele Kinder aufgenommen werden?
- Wie verträgt sich diese Regelung mit dem Entwurf zum 8. SchräG, wo für inklusive Grundschulen der Schulträger den Klassenbildungswert auf 24

festlegen kann – wenn alle Schulen LES Kinder aufnehmen, haben dann auch alle den Klassenfrequenzhöchstwert 24?

- Wie wird sichergestellt, dass die guten Erfahrungen in GU-Klassen mit unterschiedlichsten Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf im neuen System weitergeführt werden können, ohne diese Schulen stärker als andere zu belasten?

### **§ 37 Schulpflicht in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I**

Unklar ist, welche Funktion die (zuständige?) Schulaufsichtsbehörde hat. Zu klären ist auch welche Zuständigkeiten das Jugendamt und welche Rechte die Eltern haben (s. auch Anmerkungen zu §§ 19 und 20).

### **§ 40 Ruhen der Schulpflicht**

Wer entscheidet über das Ruhen der Schulpflicht? In folgenden Verordnungen sind hier klare Regelungen erforderlich, Ob die Entscheidung bei der Schule oder bei der unteren oder oberen Schulaufsicht liegt.

### **§ 46 Aufnahme in die Schule, Schulwechsel**

- zu Abs. 4, Satz 2

Die Vorgaben zu der Klassengröße liegen weit über der von DGB und GEW, aber auch von vielen Wissenschaftlern als maximal erachteten Klassengröße.

DGB und GEW fordern für den gemeinsamen Unterricht eine maximale Klassengröße von 20 Schülerinnen und Schüler mit maximal 5 Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen und einer Teambesetzung von einer Regelschullehrkraft und einer sonderpädagogischen Lehrkraft, die im Unterricht der allgemeinen Schule einzusetzen ist. Der Satz: „Die Vorschriften zu den Klassengrößen der Verordnung zur Ausführung des § 93 Absatz 2 Schulgesetz bleiben unberührt.“ ist deshalb zu streichen.

Außerdem regen wir die folgende Änderung an:

- a) Abs. 4, Satz 1, 2. nicht „mindestens zwei Schülerinnen und Schüler“ sondern „mindestens zwei Schülerinnen oder Schüler“ (sonst wären es vier).

## zu § 132 Übergangsvorschriften

DGB und GEW erwarten an anderer Stelle im Gesetz, dass eine Regelung, wie Schülerinnen und Schüler mit einem besonders ausgeprägten, umfassenden Bedarf an sonderpädagogischer Förderung im Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung befristet mit dem Ziel der Rückkehr in den Unterricht ihrer allgemeinen Schule unterrichtet und erzogen werden, wenn es im Bereich des zuständigen Schulträgers keine entsprechende Förderschule (mehr) gibt.

Die Übergangsvorschriften sind aus unserer Sicht nicht der Ort, durch alleinige Nennung eines organisatorischen Gebildes namens 'Unterstützungszentrum' eine Lösung vorzutauschen. Entsprechende Regelungen gehören für DGB und GEW in den § 20.

Außerdem bleiben hier Fragen offen, die es zu klären gilt. Was für eine „Schule“ ist ein Unterstützungszentrum, wenn eine Förderschule oder eine allgemeine Schule zu einem Unterstützungszentrum werden kann. Dies ist eine nicht definierte „Schule“ ohne eigene Schülerinnen und Schüler und ohne eigene Lehrkräfte. Eine Schule, die zeitweise Schülerinnen und Schüler anderer allgemeinen Schulen mit ausgeprägtem, umfassenden Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung (im FSP ESE) befristet mit dem Ziel unterrichtet, sie in die „allgemeine Schule“ zurückzuführen. Wir fragen u. a., wie ist so ein Schulverhältnis rechtlich begründet? Welche Lehrkräfte unterrichten mit welchem Umfang? Gibt es eine Stellenzuweisung? Wie werden Fahrtkosten geregelt?

Ein Unterstützungszentrum soll nach dem vorliegenden Entwurf nur dann für Kinder mit emotional-sozialen Beeinträchtigungen eingerichtet werden können, wenn alle Förderschulen eines Schulträgers geschlossen sind. Solche Unterstützungszentren werden aber nach unserer Auffassung auch schon vor Auflösung aller Förderschulen benötigt. An die gute Arbeit der Förderschulen ESE kann dabei angeknüpft werden. Entsprechendes gilt für große Schulträger? Gerade wenn mit dem Ziel der Rückführung gearbeitet werden soll, ist eine gewisse regionale Nähe wichtig. Zudem regen wir an, die Beschränkung nur auf den Förderschwerpunkt Emotionale und soziale Entwicklung zu überdenken.

## **Artikel 2 Übergangsvorschriften**

- **zu Abs. 2**

DGB und GEW erwarten, dass vor einer Auflösung der Kompetenzzentren genauer geprüft wird, wie deren positive Erfahrungen für die Regionen, in denen sie gearbeitet haben, gesichert und in den Umbauprozess eingebracht werden können.

- **zu Abs. 3**

Die Ankündigung des Auslaufens der integrativen Lerngruppen löst erhebliche Sorgen in den Schulen aus, die damit erfolgreiche Integration begonnen haben. DGB und GEW erwarten, dass die Aufhebung des Erlasses erst dann erfolgt, wenn genau geklärt ist, wie die Ressourcensteuerung in Zukunft geregelt wird. Auf keinen Fall dürfen die Bedingungen schlechter werden.

## **Artikel 3 Änderung des Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen**

- **zu Satz 3**

DGB und GEW regen zusätzlich an, auch für die Gymnasien, Gesamtschulen und Berufskollegs Leitungsfunktionen für Lehrkräfte mit dem Lehramt ‚Sonderpädagogik‘ zu öffnen.

Düsseldorf, 31. Oktober 2012