

An die

- a) Mitglieder des Schul- und Bildungsausschusses
des Städtetages Nordrhein-Westfalen
- b) Schulverwaltungsämter
bzw. Fachbereiche Schule der Mitgliedstädte
- c) Landschaftsverbände

26.07.11/ero

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 92
Telefax +49 221 3771-3 09

E-Mail

Angela.faber@staedtetag.de

Bearbeitet von

Prof. Dr. Angela Faber

Aktenzeichen

40.26.62 N

Umdruck-Nr.

I 3159

Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen

Sehr geehrte Damen und Herren,

eine der zentralen Herausforderungen für das Land Nordrhein-Westfalen ist die landesrechtliche Umsetzung von Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention im Schulbereich. Mit dem folgenden Rundschreiben möchten wir Sie über folgende aktuelle Entwicklungen in diesem Zusammenhang unterrichten:

1. Gemeinsame Positionierung der kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen zum Thema "Inklusion im Schulbereich"
2. Gutachten der Professoren Klemm und Preuss-Lausitz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen
3. Einführung von Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren für Inklusionsfragen in den Schulämtern
4. Umsetzung der schulischen Inklusion in Bayern

1. Gemeinsame Positionierung der kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen zum Thema Inklusion im Schulbereich

Die kommunalen Spitzenverbände haben in den zurückliegenden Monaten mit den beiden Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe eine gemeinsame Position zum Thema „Inklusion im Schulbereich“ erarbeitet. Die als **Anlage 1** diesem Rundschreiben beigefügte Positionierung ist von den zuständigen Gremien der kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände beschlossen worden. Die entsprechende Beschlussfassung des Vorstandes des Städtetages NRW auf

seiner 285. Sitzung am 29. Juni 2011 (TOP 3: Inklusion im Schulbereich) ist diesem Rundschreiben als **Anlage 2** beigelegt.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat diese gemeinsame Positionierung der Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Ministerin Löhrmann, Minister Schneider und Minister Walter-Borjans sowie den Fraktionsvorsitzenden aus dem Landtag mit Schreiben vom 22.07.2011 übersandt. Dabei hat die Arbeitsgemeinschaft besonders auf Ziff. 3 der gemeinsamen Positionierung hingewiesen, wonach sich die kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände im Rahmen des weiteren Verfahrens insbesondere dafür einsetzen werden, dass im Hinblick auf zusätzliche finanzielle Aufwendungen (Barrierefreiheit, spezifische Ausstattung, Schülerbeförderung, Ergänzungspersonal u.s.w.) die Konnexitätsregelungen in der Landesverfassung bzw. nach dem Konnexitätsausführungsgesetz eingehalten werden. Darüber hinaus hat die Arbeitsgemeinschaft die Adressaten darüber informiert, dass das gemeinsame Positionspapier in der zweiten Jahreshälfte auch offiziell der Presse und Öffentlichkeit vorgestellt werden soll.

2. Gutachten der Professoren Klemm und Preuss-Lausitz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen hatte in den vergangenen Monaten die beiden Professoren Klaus Klemm und Ulf Preuss-Lausitz mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Unter dem Titel: „Auf dem Weg zur schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen. Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen“ haben die Professoren Klemm und Preuss-Lausitz ihr Gutachten Ende Juni 2011 vorgelegt. Mit diesem Gutachtenauftrag hat das Schulministerium einen Auftrag des Landtags aufgegriffen, der am 01. Dezember 2010 ohne Gegenstimmen den Beschluss „UN-Konvention zur Inklusion in der Schule umsetzen“ gefasst hatte. Darin wurde die Landesregierung u. a. aufgefordert, „ein Transformationskonzept zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung in Nordrhein-Westfalen zu entwickeln, mit dem Ziel, die sonderpädagogische Förderung in den Regelschulen zu gewährleisten“. Dieses Konzept sollte unter intensiver Einbeziehung aller Beteiligten erarbeitet werden; dabei sollte sich die Landesregierung wissenschaftlich begleiten lassen. Nunmehr hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung das (ohne Anlage 142 Seiten aufweisende) Gutachten unter dem Link:

http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Inklusion_Gemeinsames_Lernen/Gutachten_Auf_dem_Weg_zur_Inklusion_/index.html

in das Bildungsportal gestellt.

Das Schulministerium hatte angekündigt, noch im Laufe des Sommers erste Eckpunkte für einen landesweiten schulischen Inklusionsplan vorzulegen, für die auch die Empfehlungen der Gutachter eine Grundlage sein sollten. Nunmehr kündigt das Schulministerium an, dass sich die Vorlage dieser Eckpunkte geringfügig verzögern könnte, da die Empfehlungen der Gutachter erst nach der Sommerpause in der erforderlichen Gründlichkeit sowohl mit den Eltern- und Lehrerverbänden als auch mit den Kommunen und Landschaftsverbänden als Schulträger erörtert werden könnten. Gleichwohl hätten Schulaufsicht und Schulträger bereits in diesem Jahr mit hohem Engagement dafür gesorgt, dass fast überall Eltern, die für ihr Kind den Gemeinsamen Unterricht in einer allgemeinen Schule wollten, zum kommenden Schuljahr ein entsprechendes Angebot gemacht werden konnte.

Die Zusammenfassung der zentralen Empfehlungen und Vorschläge zur Implementation „Auf dem Weg zu einem inklusiven Bildungssystem“ bis 2020 finden Sie in dem Gutachten auf den Seiten 124 ff. Die Gutachter unterscheiden zwischen einem kurzfristigen und mittelfristigen Umsetzungsbedarf.

Für die kommunalen Schulträger besonders relevante zentrale Empfehlungen der Gutachter sind folgende:

- Das Ministerium für Schule und Weiterbildung soll bis Ende des Jahres 2011 auf der Grundlage der geplanten Eckpunkte einen Aktionsplan zur Realisierung der Inklusionsentwicklung bis 2020 vorlegen.
- Die auch im Bereich der sonderpädagogischen Förderung eintretende „demografische Rendite“ soll für die Umsetzung inklusiver Bildung eingesetzt werden.
- Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die schon jetzt inklusiv unterrichtet werden, sollen ab sofort die Zusicherung auf Fortsetzung inklusiver Unterrichtung bis zum Ende ihrer Schulzeit erhalten.
- Das Schulgesetz soll so novelliert werden, dass das **Recht des Kindes auf inklusiven Unterricht** dort verankert ist. Die Einlösung dieses Rechts soll in einer Einführungsphase jahrgangswise aufsteigend ab Jahrgang 1 und 5 ab 2012/13 realisiert werden.
- Bis 2020 soll die Zielperspektive von 85 % inklusiver Unterrichtung angestrebt werden. Sie ließe sich erreichen, wenn bis zu diesem Zeitpunkt in den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache (LES) 100 % und in den übrigen Förderschwerpunkten 50 % und inklusiv unterrichtet werden können. „Die Förderschulen LES müssen als Schulen der Armen und sozial Randständigen beschrieben werden und lassen sich weder lernpsychologisch noch sozial legitimieren.“
- Bei Schüler/innen mit den bisherigen sonderpädagogischen Förderschwerpunkten LES soll auf eine Feststellungsdiagnostik zur Schaffung von Förderstunden zugunsten einer schulinternen Prozessdiagnostik und Förderung verzichtet werden.
- Die gegenwärtige landesweite Förderquote für LES (4,6 %) soll festgeschrieben und zur Grundlage der Ressourcenzuweisung gemacht werden. Die Sonderpädagogen der Förderschwerpunkte LES sollen mit dieser Quote entsprechend der allgemeinen Schülerzahl und unter Berücksichtigung von Sozialindikatoren den Schulaufsichtsbereichen zugewiesen werden.
- Die Stellen Sonderpädagogik für LES sollen in den allgemeinen Schulen verankert werden. Die Umsetzung soll jahrgangswise aufsteigend ab 2012/13 in den Schuljahren 1 und 5 erfolgen. Entsprechend sollen in den Förderschulen LES keine neuen Klassen eingerichtet werden.
- Für die Verbesserung der Förderung stark verhalten schwieriger Kinder und Jugendlicher sollen interdisziplinäre Beratungs- und Unterstützungsstellen (REBUS-NRW) in jedem Kreis und in den Städten je nach Größe eingerichtet werden.
- Für die Förderschwerpunkte Hören und Kommunikation, Sehen, Körperliche und Motorische Entwicklung und Geistige Entwicklung soll an der individuellen Feststellung des Förderbedarfs festgehalten werden, wobei die Standards der Feststellungsdiagnostik pro Förderbedarf in den nächsten zwei Jahren überprüft und ggf. neu gefasst werden sollen.
- Zwischen den Landschaftsverbänden, dem Städtetag, dem Landkreistag, dem Städte- und Gemeindebund und der Projektgruppe Inklusion beim Schulministerium soll eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur kontinuierlichen Abstimmung innerhalb des Umsetzungsprozesses einge-

richtet werden.

- Mittelfristig sollen für die Förderschwerpunkte Hören und Kommunikation, Sehen, Körperliche und Motorische Entwicklung und Geistige Entwicklung möglichst rasch in jedem Kreis bzw. in jeder kreisfreien Stadt allgemeine Schwerpunktschulen in Primar- und Sekundarstufe (aller Schulformen) festgelegt und materiell und personell ausgestattet werden, um Schüler/innen mit diesen Förderbedarfen auf Wunsch (relativ) wohnortnah inklusiv unterrichten zu können. Diese Schwerpunktschulen sollen sich – neben ihrer normalen Ausstattung für LES und der entsprechenden pädagogischen Arbeit – auf einen oder mehrere der Förderschwerpunkte konzentrieren können.
- Mittelfristig sollen die Regionen (Kreise, kreisfreien Städte) sollen als Bildungsregion eigene Inklusionspläne entwickeln und prüfen, wie ihre Ressourcen und Möglichkeiten inklusionsbezogen umgesteuert werden könnten. Die Kreise/Städte sollen eine Beratungsstelle Inklusion (mit Ombuds-Stelle) einrichten. Die unterschiedlichen Kostenträger sollen eine Antragsstelle für die Eltern schaffen und die Kostenübernahme klären. Soweit schon vorhanden, sollte der regionale Weg zur Inklusion mit den bisherigen Bildungsnetzwerken inhaltlich und organisatorisch verbunden werden.

Die in dem Gutachten ausgesprochene Empfehlung, in den Förderschulen keine neuen Klassen mehr einzurichten, sondern jahrgangsweise aufsteigend bereits ab 2012/13 die Jahrgangsstufen 1 und 5 die Förderschwerpunkte LES in den allgemeinen Schulen zu unterrichten, steht in Widerspruch zum Auftrag des Landtags, der am 01. Dezember 2010 ohne Gegenstimmen in dem Beschluss „UN-Konvention zur Inklusion in der Schule umsetzen“ (Drs.: 15/680) (vgl. unser Rundschreiben Umdruck-Nr.: H 3233 vom 02.12.2010) den Eltern ein grundsätzliches Wahlrecht des sonderpädagogischen Förderortes für ihr Kind eingeräumt hatte („Die allgemeine Schule ist der Regelförderort. Eltern können weiterhin für ihr Kind eine Förderschule wählen.“). Hierzu lautet eine Empfehlung der Gutachter (mittelfristiger Umsetzungsbedarf unter Nr. 21): „Es wird erwartet, dass auch bei einer Wahlfreiheit zwischen den Förderorten allgemeine Schule und Förderschule die Förderschulen der Förderschwerpunkte LES bis 2020 ausgelaufen sein werden. Die Schulträger und die Schulaufsichtsbereiche prüfen auf der Grundlage demografischer Entwicklungen in ihrer Region, welche der dadurch frei werdenden Standorte perspektivisch für die Umwandlung in allgemeine inklusive Schulen, in Beratungs- und Unterstützungsstellen oder für andere kommunale Einrichtungen geeignet sind und welche aus der schulischen Nutzung entlassen werden können.“

Weitere Einzelheiten entnehmen Sie bitte dem ins Bildungsportal gestellten Gutachten. Auf Seite 123 des Gutachtens wird explizit klargestellt, dass Konnexitätsfragen nicht Gegenstand des Gutachtens sind.

3. Einführung von Inklusionskoordinatorinnen und -koordinatoren für Inklusionsfragen in den Schulämtern

Die Bezirksregierungen schreiben zur Zeit unter Einbindung der örtlichen Schulämterstellen für die Einführung von Koordinatorinnen und Koordinatoren für Inklusionsfragen in den 53 Schulämtern aus. Wie diesen Stellenausschreibungen zu entnehmen ist, sollen diese Koordinatorinnen und Koordinatoren als „Botschafter/in“ inklusiver Pädagogik Schüler/innen, Eltern sowie Schulleitungen und Lehrkräfte der verschiedenen Schulformen beraten und unterstützen. Die Beratung soll sich sowohl auf die Aufnahme in den GU in der Grundschule als auch auf die Fortführung des gemeinsamen Lernens (GU und ILG) in der Sekundarstufe beziehen. U. a. sind Aufgabenschwerpunkte dieser Koordinatorinnen und Koordinatoren, Abstimmungen mit den Schulträgern herbeizuführen und regionale Bildungsnetzwerke zu informieren sowie bei der Erstellung und Fortschreibung der regionalen Inklus-

sionspläne zu unterstützen. Zwar wurden die entsprechenden Stellen in den Haushalt 2011 eingestellt. Die grundsätzliche Entscheidung, derartige Koordinatorinnen und Koordinatoren, die unmittelbar nach den Sommerferien 2011 ihre Tätigkeit aufnehmen sollen, bei den 53 Schulämtern einzusetzen, ist aber zu keinem Zeitpunkt im Vorfeld mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert worden.

Bei dem wichtigen Thema der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich durch das Land Nordrhein-Westfalen müssen die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Schulträger, aber auch in ihrer Eigenschaft als Jugendhilfe- und Sozialhilfeträger vom Land miteinbezogen und beteiligt werden. Nur ein koordiniertes Vorgehen von Land und Kommunen kann verhindern, dass bei diesem wichtigen Thema der Inklusion Verantwortung hin- und hergeschoben wird. Die kommunalen Spitzenverbände haben seit Beginn der Diskussion um die Inklusion stets ihre Bereitschaft zu einer engen, partnerschaftlichen Kooperation erklärt und bekräftigen dieses bis heute. Ein seitens des Landes betriebener „top-down-Ansatz“ ist aus kommunaler Sicht nicht zielführend. Zudem ist zu befürchten, dass die Koordinatorinnen und Koordinatoren ihre Aufgabe der Koordinierung nicht zielführend nachkommen können, weil bisher ein Inklusionsplan von der Landesregierung noch nicht vorgelegt wurde. Es dürfen keine Vorfestlegungen getroffen werden, ohne dass die für eine gelingende Inklusion wichtigen kommunalen Schul-, Sozial- und Jugendhilfeträger berücksichtigt werden. Fraglich ist überdies, ob die Kreise und kreisfreien Städte in ihren Schulämtern, in denen die Koordinatorinnen und Koordinatoren entsprechend der bisherigen einseitigen Planung des Landes ihre Tätigkeit ausüben sollen, entsprechende Arbeitsplätze/Verwaltungspersonal zur Verfügung stellen können. Daher hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen die Ministerin für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen entsprechend angeschrieben und auf eine umfassende Einhaltung der kommunalen Beteiligungsrechte bei der Einführung der Koordinatoren für Inklusionsfragen in den Schulämtern gedrungen.

4. Umsetzung der schulischen Inklusion in Bayern

Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im bayerischen Schulwesen wurde am 13. Juli 2011 vom Bayerischen Landtag einstimmig verabschiedet. Wie uns der Bayerische Städtetag mitteilt, wurden die beiden zentralen Forderungen von Städtetag und Gemeindetag (Konnexität, Ausbau und Finanzierungsplan) nicht berücksichtigt. Die Vertreter der beiden Regierungsfraktionen CSU und FDP sowie der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hätten stattdessen nochmals bekräftigt, dass aus ihrer Sicht keine Konnexität vorliege. Demgegenüber hätten die FW und die SPD die Finanzierungsverantwortung des Staates hervorgehoben und dazu jeweils einen eigenen Dringlichkeitsantrag eingebracht. Danach sollen die Vollzugskosten nach einem bzw. zwei Jahren evaluiert und im Falle einer wesentlichen Mehrbelastung eine Kostenerstattung oder Beteiligung des Landes vorgesehen werden. Der Kulturstatssekretär Thomas Kreuzer habe in der Landtagsdebatte zur Konnexität die Auffassung vertreten, dass das Landesrecht an der Rechts- und Verpflichtungslage der Kommunen nichts geändert habe. Inklusion stelle sich aufgrund der UN-Konvention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar. Den Spielraum für Konnexität bezeichnete er als gering. Zugleich habe er in Richtung Kommunen zugesichert, die Kostenentwicklung des Gesetzes im Auge zu behalten und für den Fall eines ganz erheblichen Mehraufwands eine Lösung finden zu wollen.

Der Vorstand des Bayerischen Städtetages hat am 19./20. Juli 2011 in Bad Reichenhall folgende Beschlüsse gefasst:

1. Der Vorstand ist der Auffassung, dass das Land seiner finanziellen Verantwortung für die Umsetzung der UN-Konvention nicht gerecht wird, solange es die zentralen kommunalen Forderungen nach einem Ausbau- und Finanzierungsplan sowie einer konnexitätsgerechten Kostenerstattungsregelung nicht umsetzt.

2. Der Vorstand nimmt die Aussage von Kultusstaatssekretär Kreuzer, die Kostenentwicklung bei den Kommunen im Auge zu behalten und im Falle eines ganz erheblichen Mehraufwands eine Lösung finden zu wollen, zur Kenntnis.
3. Der Vorstand begrüßt und unterstützt die im Landtag erhobene Forderung, die beim Vollzug des Gesetzes anfallenden Mehrkosten zu erfassen und auf dieser Grundlage einen Kostenausgleich nach Konnexitätsgrundsätzen vorzunehmen.
4. Der Vorstand empfiehlt den Mitgliedern, eine Zustimmung zu kostenwirksamen Inklusionsmaßnahmen aufgrund der neuen Rechtslage unter den Vorbehalt zu stellen, dass aus Konnexitätsgründen bestehende Ersatzansprüche gegen den Freistaat Bayern geltend gemacht werden.

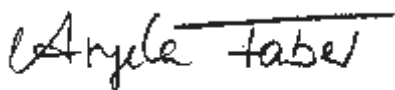
5. Weitere Entwicklung in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen bleibt abzuwarten, inwieweit die nordrhein-westfälische Landesregierung sich die Empfehlungen der Gutachterprofessoren Klemm und Preuss-Lausitz zu eigen machen und entsprechende Eckpunkte für einen Inklusionsplan vorlegen wird. Von besonderem Interesse wird dabei sein, inwieweit das Land der Empfehlung der Gutachter, das Schulgesetz so zu novellieren, dass das Recht des Kindes auf inklusiven Unterricht verankert wird, folgen und insoweit eine entsprechende Konnexitätsrelevanz anerkennen wird. Die kommunalen Spitzenverbände haben in der Vergangenheit und auch jetzt in der gemeinsamen Positionierung mit den Landschaftsverbänden auf diese Konnexitätsrelevanz wiederholt hingewiesen. Ferner erwarten die kommunalen Spitzenverbände, bei den weiteren Planungen und Arbeiten zur Umsetzung des Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention ins Schulwesen im Vorfeld angemessen beteiligt und eingebunden zu werden, damit die Gelingensvoraussetzungen für eine gute Inklusion geschaffen werden können. Dazu gehört auch die Bereitstellung der erforderlichen personellen und sächlichen Ressourcen, damit die Qualität sonderpädagogischer Förderung im Interesse der betroffenen Kinder und Jugendlichen erhalten bleiben kann.

Als **Anlage 3** ist diesem Rundschreiben ein Beitrag der Unterzeichnerin, der in Heft 4 der Zeitschrift „der städtetag“ zum Thema „Schulische Inklusion absichern!“ veröffentlicht wurde, beigelegt.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Prof. Dr. Angela Faber

Anlagen