

Stellungnahme der GEW NRW:

„Eckpunkte zur Neuausrichtung der Inklusion in den Schulen“

„Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“

Im Koalitionsvertrag der Landesregierung NRW 2017 haben CDU und FDP vereinbart, die Inklusion an den Schulen mit Fokus auf die Qualität der individuellen Förderung aller Kinder und Jugendlichen bestmöglich zu gestalten. Qualitätsstandards sollen verbindlich eingeführt und Schwerpunktschulen für den gezielten Einsatz von Ressourcen gebildet werden (siehe Koalitionsvereinbarung von CDU/FDP 2017).

Im Oktober 2017 hat die NRW-Schulministerin Yvonne Gebauer vollmundig angekündigt: „Künftig werden wir statt des Tempos die Qualität in den Mittelpunkt rücken und uns am individuellen Bedarf orientieren. (...) Wir werden jetzt den gesamten Prozess mit dem Ziel umsteuern, qualitativ hochwertige schulische Inklusion zu gewährleisten.“ Nach einem Jahr Amtszeit hat das Schulministerium im Juli 2018 „Eckpunkte zur Neuausrichtung der Inklusion in der Schule“ veröffentlicht, die mit dem Runderlass „Neuausrichtung der Inklusion in den öffentlichen allgemeinbildenden weiterführenden Schulen“ vom 15.10.2018 für alle Schulen und Schulträger verbindlich geworden sind.

Den Gedanken der Inklusion und die Ziele der UN-Konvention in den Mittelpunkt stellen

Das in den Eckpunkten erklärte Ziel, die Qualität der inklusiven Bildung zu verbessern, ist unstrittig und wird in der GEW NRW sehr begrüßt.

Die ausgewählten Strategien der Schulministerin, wie sie im Erlass umgesetzt sind, können die gesteckten Ziele allerdings nicht erreichen. Sie widersprechen in Teilen dem Gedanken der Inklusion und den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention.

Erlass will die Schule des Gemeinsamen Lernens neu definieren, aber: Qualitätsstandards bleiben unklar und unverbindlich

Im Erlass heißt es: „Die Aufnahme einzelner Schülerinnen und Schüler mit dem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung definiert eine allgemeine Schule nicht als Schule des Gemeinsamen Lernens.“ Vielmehr müssen nach dem Erlass an den „neuen“ Schulen des Gemeinsamen Lernens „die personellen und sächlichen Voraussetzungen erfüllt sein „oder mit vertretbarem Aufwand erfüllt werden können.“

Die Schulen des Gemeinsamen Lernens sollen zukünftig folgende Qualitätskriterien erfüllen: Ein Inklusionskonzept muss vorliegen oder muss erarbeitet werden. Die pädagogische Kontinuität ist durch den Einsatz von Lehrkräften für Sonderpädagogik gewährleistet. Die systematische Fortbildung des Kollegiums im Themenfeld der Inklusion erfolgt. Die sächliche (namentlich die räumliche) Ausstattung der Schule ermöglicht Gemeinsames Lernen.

Die GEW NRW erwartet, dass das Ministerium umgehend zu den genannten Qualitätskriterien Rahmenvorgaben erstellt:

- Welche konzeptionellen Orientierungspunkte und inhaltlichen Schwerpunkte müssen die pädagogischen Konzepte enthalten?
- Wann und wie werden die geforderte personelle Kontinuität an der Schule, die sonderpädagogische Expertise und die erforderliche Multiprofession verlässlich gewährleistet?
- Welche Fortbildungsangebote werden den Schulen für eine umfassende inklusive Unterrichts- und Schulentwicklung bereitgestellt? Hierzu müssen den Schulen zusätzliche Fortbildungstage zur Verfügung gestellt werden. Außerdem benötigen Schulen des Gemeinsamen Lernens Systemzei-

ten für den professionellen Austausch in multiprofessionellen Teams. Welche weiteren Angebote zur Unterstützung, zum Coaching und zur Beratung werden in den Regionen bereitgestellt?

- Welche räumlichen Voraussetzungen braucht eine Schule, die Gemeinsames Lernen ermöglichen will? Wer kontrolliert die Umsetzung der zu definierenden verbindlichen Standards?

Bündelung der Schüler*innen mit Behinderungen in Schulen des gemeinsamen Lernens nicht überall umsetzbar

Die Hauptstrategie der Bündelung soll zu einer Verbesserung der Personalressource in den inklusiven Klassen führen. Gleichzeitig wird vorgegeben, dass die Schulen im Durchschnitt drei Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in ihren Eingangsklassen aufnehmen sollen. Eine Überschreitung der Aufnahme von drei Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung pro Eingangsklassen ist möglich, wenn die Schulaufsicht die personellen Voraussetzungen hierfür schaffen kann.

Beide Vorgaben sind nicht zu realisieren: In Städten und Gemeinden mit einer hohen Inklusionsquote stellt sich das Problem, dass bei einer Reduzierung auf drei Schüler*innen pro Eingangsklasse nicht genug Klassen zur Verfügung stehen werden. Der notwendige Schulraum ist nicht vorhanden: Die Schulträger müssen die Zügigkeiten erhöhen oder auch neue Schulen bauen.

Keine Verbesserung der Personalressource durch Bündelung, keine Unterscheidung in zielgleich und zielfferent

In den Eckpunkten wird noch die Formel 25 – 3 - 1,5 beschrieben. Nach dem Erlass ist die halbe zusätzliche Stelle für jede Eingangsklasse vorgesehen, unabhängig, ob dort Schüler*innen mit LES gefördert werden oder auch Schüler*innen anderer Förderschwerpunkte, für die bisher noch eine gesonderte Personalressource zugewiesen wurde. Weder im Erlass noch im Entwurf des Landeshaushalts 2019 ist die Zuweisung eines Mehrbedarfs für die Förderschwerpunkte GG/KM, HK und SE vorgesehen. Vielmehr heißt es im Erlass: „Dabei wird nicht nach Förderschwerpunkten unterschieden, sofern es dafür keine sachlichen Gründe gibt“. Wie diese sachlichen Gründe definiert werden, bleibt offen. Sind mit der Formel alle Förderschwerpunkte und die bisher zugewiesenen Mehrbedarfe erfasst, tritt statt einer Verbesserung sogar eine Verschlechterung der Personalressource ein.

Die personellen Voraussetzungen in Form von Zuweisung von zusätzlichen Sonderpädagog*innen sind aufgrund von Bewerbermangel nicht zu realisieren.

Mit keinem Wort geht der Erlass auf die notwendige Verbesserung der Personalressourcen für die bereits bestehenden Inklusionsklassen von Klasse 6 bis Klasse 10 ein. Hat man diese Schüler*innen vergessen oder soll es sogar bei der bisher völlig unzureichenden Lehrerversorgung bleiben?

Neuausrichtung der Inklusion führt zu einer weiteren Einschränkung der freien Schulwahl

Infolge der verstärkten Schwerpunktbildung wird sich die Einschränkung der Schulwahl durch § 16.1 AO-SF für die Eltern weiter verschärfen. Diese Schüler*innen werden noch längere Schulwege zurücklegen müssen, um das von der UN-Behindertenrechtskonvention garantierte Recht auf Teilhabe in einer inklusiven Schule wahrnehmen zu können.

In diesem Zusammenhang sind die gegenwärtigen Regelungen zur Übernahme von Schülerfahrtkosten zu ändern, damit diese Schüler*innen ihr Recht auf Teilhabe wahrnehmen können. Die UN-Konvention spricht hier von „Angeboten angemessener Vorkehrungen“.

Keine Senkung der Klassenfrequenz auf 25 Schüler*innen in Sicht

Die Möglichkeit zur Absenkung der Klassenfrequenz der Eingangsklassen auf 25 wird durch die Förderformel 25 – 3 – 1,5 suggeriert. Offensichtlich haben die Verantwortlichen bereits erkannt, dass dazu weder der Schulraum noch die Lehrerstellen kurzfristig bereit zu stellen sind. Vielmehr heißt es im Erlass sehr vage: „Die Bündelung an Schulen des Gemeinsamen Lernens, die die genannten Voraussetzungen erfüllen, schafft in der Regel die Voraussetzungen für die Reduzierung der Klassenfrequenz“.

richtwertes nach §46 Absatz 4 SchulG“. Rechtssicherheit für die Eltern und die Schulen würde nur eine neue rechtliche Regelung in der VO zu §93 SchulG schaffen. Diese ist offensichtlich nicht vorgesehen. Außerdem ist die Festlegung des Klassenfrequenzrichtwertes für inklusive Klassen auf 25 für Sekundarschulen keine Verbesserung. Für die Hauptschulen, die bisher einen großen Teil der Inklusion leisten, stellt sie sogar eine Verschlechterung dar.

Dagegen bedeutet diese Begrenzung für vierzügige Gesamtschulen, dass die Mindestgröße der gymnasialen Oberstufe gefährdet sein könnte.

Förderschulgruppen an allgemeinbildenden Schulen binden dringend benötigte Ressourcen für die Inklusion

Die weitere Strategie der Einrichtung von Förderschulgruppen an den allgemeinbildenden Schulen "wie in den Eckpunkten formuliert ist ein massiver Rückschritt. Sie ist weder mit der UN-Konvention noch mit dem Schulgesetz in NRW vereinbar. Die UN-Konvention hat die sonderpädagogische Förderung neu verortet. Sie fordert in Artikel 24 die Gewährleistung eines inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Bildungssystems auf allen Ebenen für Menschen mit Behinderungen. Es sollen wirksame, individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen (Vorkehrungen) in einem Umfeld angeboten werden, die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestatten.

Das Schulgesetz in NRW regelt im § 20.2: „Sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen.“

Daraus ergibt sich für die GEW NRW primär die Verpflichtung zur Stärkung der Inklusion in den allgemeinbildenden Schulen. Förderschulgruppen an allgemeinen Schulen sind überflüssig, da dort stattdessen gemeinsames Lernen eingerichtet werden kann.

Ausnahmen für das Gymnasium

Gymnasien werden im Erlass der Verpflichtung enthoben, sich an einer umfassenden inklusiven Bildung zu beteiligen. Der Erlass unterscheidet bei Gymnasien zwischen zielgleicher und zieldifferenter Förderung: „Sonderpädagogische Förderung an Gymnasien ist in der Regel zielgleich.“ Wenn ein Gymnasium sich freiwillig für die zieldifferente Förderung entschließt, soll es nach den Eckpunkten für seine Bereitschaft zum Gemeinsamen Lernen sogar mit besonderen personellen Zuwendungen belohnt werden. Das ist sachlich vor dem Hintergrund der UN-Konvention und des Schulgesetzes nicht nachvollziehbar. Das Schulgesetz sieht keine Ausnahmen für die Schulform Gymnasium vor.

Die Verbesserung der Personalressourcen im Gemeinsamen Lernen rechtlich verbindlich absichern

Die Aufstockung von Stellen ist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Maßnahme, besonders wenn wegen des gravierenden Mangels an Lehrkräften die Stellen der Lehrkräfte für Sonderpädagogik mit nicht pädagogisch qualifizierten Lehrkräften oder anderen Professionen besetzt werden.

Während der Lehrerstellenbedarf der Förderschulen nach einer klaren Relation „Schüler*innen je Stelle“ im Haushalt veranschlagt wird, bleibt es für die Schulen des Gemeinsamen Lernens bei vagen Ankündigungen. Trotz der Aufkündigung des Stellenbudgets LES kommt es zu keiner bedarfsgerechten Besetzung der Stellen mit Sonderpädagogik im Gemeinsamen Lernen in den allgemeinbildenden Schulen. Im Gegenteil: Rückmeldungen aus den betroffenen Schulen zeigen, dass die ausgeschriebenen Stellen der Lehrkräfte für Sonderpädagogik vielfach leer laufen. Im kommenden Schuljahr sind Verschlechterungen in der Ausstattung mit qualifizierten Lehrkräften zu erwarten. Das ist keine Stärkung für Schulen des Gemeinsamen Lernens.

Es sind Maßnahmen erforderlich, die die Schulen des gemeinsamen Lernens in der Versorgung mit Lehrkräften für Sonderpädagogik mit den Förderschulen gleichstellen.

Hier sind zu nennen: eine bedarfsgerechte Zuweisung von Lehrkräften nach einer festgelegten Relation Schüler*innen je Stelle für inklusive Klassen und zum Beispiel auch eine Erhöhung der Zuweisung von Stellen für Schulpsycholog*innen.

Mehr qualifizierte Lehrer*innen nur durch Ausweitung der Studienkapazitäten

Die Lehrerausbildung in allen Lehrämtern muss mit dem Fokus auf Qualifikationen für die inklusive Bildung ausgeweitet werden. Die Zugangsbeschränkungen für das Lehramt Sonderpädagogik sind abzuschaffen. Die Studienkapazitäten sind deutlich auszubauen, damit die sonderpädagogische Expertise in den inklusiven Schulen ausreichend sichergestellt werden kann.

Inklusion an Grundschulen nicht nachrangig behandeln

Das inklusive schulische Lernen beginnt mit dem Schuleintritt. Es ist fahrlässig, die Neuausrichtung der Inklusion mit einem Konzept für die Schulen der Sekundarstufe I zu beginnen ohne dabei gleichzeitig mit zu bedenken, wie die Inklusion an den Grundschulen gelingen kann. Inklusion muss vom Beginn her gedacht und darauf aufbauend konzipiert werden. Die in Aussicht gestellte Aufstockung der Stellen für sozialpädagogische Fachkräfte ist begrüßenswert und für die individuelle Förderung und Präventionsarbeit in der Schuleingangsphase eine wichtige Voraussetzung. Keinesfalls ist der Bedarf der Grundschulen an Lehrkräften für Sonderpädagogik damit abzudecken.

Zusammenfassung

Inklusion ist eine Aufgabe des gesamten Bildungssystems. Sie stellt hohe Anforderungen an die Schulen. Schulische Inklusion ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Akteure in der schulischen Bildung betrifft. Diese Aufgabe kann nicht allein den Schulen und den Lehrkräften überlassen werden. Sie erfordert die Anstrengung der gesamten für die schulische Bildung zuständigen verantwortlichen Institutionen in NRW.

Die politisch Verantwortlichen im Landtag, in der Landesregierung, in den Schulbehörden und in den Kommunen müssen die notwendigen Rahmenbedingungen für eine gelingende Inklusion schaffen.

Mit der Neuausrichtung der Inklusion sollen neue Qualitätsstandards gesetzt werden, um die Umsetzung der Inklusion spürbar zu verbessern. Zur Erreichung dieses Ziels sind jedoch weder die Eckpunkte der Neuausrichtung der Inklusion noch der dazu vorgelegte Erlass des MSB geeignet. Da keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, sondern Mittel nur gebündelt werden, ist weder eine Verbesserung bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention noch eine Entlastung der Beschäftigten in den Schulen zu erwarten.

Im Grundschulbereich werden den Schulen keine zusätzlichen Stellen für Sonderpädagogik zugewiesen. Auch die Anhebung der Stellen für die flexible Schuleingangsphase kann das Problem fehlender sonderpädagogischer Expertise nicht lösen.

Die neue Formel für Inklusion in der Sek I 25 – 3 – 1, 5 verspricht eine Entlastung für die Kolleg*innen, die sie jedoch bei genauerer Betrachtung nicht halten kann. Die Absenkung der Klassenfrequenzen in inklusiven Lerngruppen ist rechtlich nicht abgesichert. Aufgrund von Anmeldeüberhängen und Zuweisung von weiteren Schüler*innen im Laufe der Schullaufbahn (Abschulung, Integration) werden die Klassengrößen nicht einzuhalten sein und mehr Kinder aufgenommen werden müssen. Auch die sonderpädagogische Expertise (+0,5 Stellen pro Lerngruppe) wird aufgrund des eklatanten Lehrkräftemangels für Sonderpädagogik nicht zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist auch die Versorgung mit Lehrkräften mit allgemeinbildenden Fächern aufgrund des allgemeinen Lehrkräftemangels in der Sekundarstufe I nicht gesichert, so dass die +1,5 Stellen häufig nicht zur Verfügung stehen werden. Zwar werden durch die Landesregierung für das Gemeinsame Lernen an Regelschulen zusätzlich 330 Stellen für multiprofessionelle Teams und 400 weitere Lehrerstellen außerhalb der Sonderpädagogik geschaffen. Diese personelle Aufstockung wird jedoch die unzureichende Ausstattung der allgemeinen Schulen kaum spürbar verändern.

Die Belastung der Lehrkräfte an den Schulen des Gemeinsamen Lernens wird sich verschärfen. Das Ziel einer "spürbaren Qualitätssteigerung" und eine Verbesserung der Förderung der Schüler*innen mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf wird mit dieser Neuausrichtung der Inklusion nicht erreicht.

Essen, den 09./10. November 2018

Beschluss des Landesvorstands