

Stellungnahme der GEW zum Gesetzentwurf „Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen“

Vorbemerkung

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft setzt sich seit langem dafür ein, dass jede Schülerin und jeder Schüler mit Beeinträchtigungen und Behinderungen das uneingeschränkte Recht wahrnehmen kann, die allgemeinen Schulen barrierefrei, gleichberechtigt und ohne Diskriminierung zu besuchen. Dies gilt für alle Schulstufen einschließlich der Sekundarstufe II und der Berufsbildung.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hat in ihren Veröffentlichungen und Stellungnahmen zur Inklusion und Schulstruktur immer wieder deutlich gemacht, dass eine inklusive Schule im Sinne der UN-Menschenrechtskonvention nur in einem Schulsystem zu erreichen ist, das nicht in unterschiedliche Schulformen gegliedert ist, sondern nur eine Schule vorhält, die alle Kinder und Jugendlichen besuchen.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Haltung nimmt die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung.

Der vorliegende Gesetzentwurf der CDU- und FDP-Fraktion sowie die angekündigten untergesetzlichen Regelungen erfüllen die Erfordernisse für eine erfolgreiche Inklusion, für die optimale Förderung aller Schülerinnen und Schüler, für die sonderpädagogische Unterstützung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sowie und für erträgliche Arbeitsbedingungen für Lehrkräfte und das nicht lehrende Schulpersonal nicht. Das gute Ziel der Inklusion droht durch eine mangelhafte Umsetzung diskreditiert zu werden.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft lehnt die Vorlage der Fraktionen von CDU und FDP in der vorliegenden Form daher ab, begründet ihre Ablehnung und macht Vorschläge zur Änderung.

1.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft begrüßt, dass in § 4 NSchG die Inklusion als Prinzip zugesichert wird:

„Die öffentlichen Schulen sind inklusive Schulen. Sie ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang.“

In Satz 2 hält die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft die Ergänzung des Wortes „diskriminierungsfrei“ für sinnvoll, um die Intention der dem Gesetz zugrunde liegenden UN-Konvention noch klarer herauszustellen: Inklusion bedeutet das (schulische) Zusammenleben aller ohne Separation nach verschiedenen Merkmalen wie zum Beispiel Geschlecht, kultureller, sprachlicher, ethnischer Herkunft, unterschiedlicher Bildungs- und Lernerfahrungen, unterschiedlicher sozialer Hintergründe, kognitiver Fähigkeiten usw.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft fordert seit Jahren, den in § 4 NSchG (alt) formulierten Haushaltsvorbehalt zu streichen, der die Einrichtung von gemeinsamem Unterricht von „organisatorischen, personellen und sächlichen Gegebenheiten“ abhängig macht.

2.

Aus den §§ 14 Absatz 4 NSchG und 183 c Absatz 2 geht hervor, dass im Primarbereich ab dem Schuljahr 2013/2014 (bzw. 2012/2013) nur Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen und Sprache inklusiv beschult und über die Grundversorgung unterstützt werden sollen. Diese gesetzliche Regelung fällt hinter den bisher in Niedersachsen erreichten Stand der Inklusion in den Regionalen Integrationskonzepten (RIK) zurück, der von den Eltern und Schülerinnen und Schülern in außerordentlicher Weise akzeptiert wird. Seit 1998 entwickeln Grundschulen und Förderschulen in Zusammenarbeit Regionale Integrationskonzepte, in denen im Rahmen der sonderpädagogischen Grundversorgung für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache und emotionale und soziale Entwicklung eine gemeinsame Beschulung aller Kinder im Einzugsbereich einer Grundschule begonnen wurde. 40 Prozent der Grundschulen nehmen inzwischen grundsätzlich die Kinder mit den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache und emotional-soziale Entwicklung auf, und die Förderschulen führen keine Grundschulklassen mehr. Diesen drei Förderschwerpunkten werden 80 Prozent aller Kinder mit Behinderungen zugeordnet. Die Förderschullehrkräfte arbeiten im Rahmen der RIK in den allgemeinen Grundschulen. Diese Schulen müssen weiterhin die Möglichkeit erhalten, sich zu einer inklusiven Schule zu entwickeln.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft fordert, dass im Gesetz festgehalten wird, dass Schülerinnen und Schüler mit den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache und emotionale und soziale Entwicklung im Primarbereich gemeinsam mit den anderen Schülerinnen und Schülern unterrichtet werden.

Folgt man der Systematik der Gesetzesvorlage, sind folgende Änderungen vorzunehmen. § 14 Absatz 4 Satz 2 müsste heißen: „In den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache und emotionale und soziale Entwicklung werden Schülerinnen und Schüler ab dem 5. Schuljahrgang unterrichtet.“ In § 183 c Absatz 2 sind die Worte „Emotionale und Soziale Entwicklung“ zu streichen.

Selbstverständlich ist die Umsetzung dieser Regelung auch mit entsprechenden Ressourcen auszustatten.

3.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft begrüßt, dass der Gesetzentwurf einen Rechtsanspruch begründet, für ein Kind mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf eine allgemeine Schule zu wählen, und dass dieser Grundsatz auch für die Wahl der weiterführenden Schule gilt. Es muss ergänzt werden, dass dieser Grundsatz auch bezogen auf die berufsbildenden Schulen Gültigkeit hat.

§ 68 NSchG des zurzeit noch geltenden Gesetzes, der die Wahlfreiheit bisher einschränkt, wird deswegen gestrichen, so dass eine Zuweisung zu einer Förderschule ohne Zustimmung der Eltern nicht mehr möglich sein wird.

4.

§ 5 Absatz 2 Punkt 1 i) NSchG sichert ohne Einschränkung den Bestand der Förderschulen. Der Gesetzentwurf räumt mit dem § 59 NSchG den Schulen die Möglichkeit ein, die Wahlentscheidung der Erziehungsberechtigten zu korrigieren. Eine Schülerin oder ein Schüler mit „Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung“ (bisher: „mit sonderpädagogischem Förderbedarf“) soll „an die Schule einer anderen, für sie oder ihn geeigneten Schulform überwiesen werden“ können, wenn dadurch dem individuellen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung besser entsprochen werden kann. Die „geeignete Schulform“ kann auch eine Förderschule sein. Für die Überweisung ist nach dem Gesetzentwurf die Zustimmung der Schulbehörde erforderlich. Zur Rechtfertigung einer Korrektur der Elternentscheidung wird in der Begründung des Gesetzentwurfs auf das „Wohl des Kindes“ verwiesen. Der Begriff des Kindeswohls wird in diesem Zusammenhang unzulässig gedehnt. Er ist im Bereich des Familien- und Jugendhilferechts eng definiert und hat nichts zu tun mit der Einschränkung der Wahl einer Schulform und des gewünschten Lernorts von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen.

Die Schulen sollen durch die Regelungen des § 61 NSchG noch eine weitere Möglichkeit erhalten, sich von einer Schülerin oder einem Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten zu trennen. Der Katalog der Ordnungsmaßnahmen wird um die „Überweisung an eine Förderschule“ erweitert. Diese Maßnahme setzt voraus, dass eine Schülerin oder ein Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf „aufgrund ihrer oder seiner Behinderung auch in Zukunft durch den Schulbesuch die Sicherheit von Menschen ernstlich gefährden oder den Schulbetrieb nachhaltig und schwer beeinträchtigen wird“. Offensichtlich ist bei dieser Bestimmung an Schülerinnen und Schüler mit einem Unterstützungsbedarf im Schwerpunkt emotionale und soziale oder geistige Entwicklung gedacht worden. In der Begründung des Gesetzentwurfs ist von einer „ultima ratio“ zum „Schutz der anderen am Schulleben beteiligten Personen“ sowie zur „Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Schulbetriebs“ die Rede. Ob bei der Aufnahme dieser Bestimmung bedacht worden ist, dass es kaum öffentliche Förderschulen mit dem genannten Schwerpunkt gibt, ist nicht bekannt.

Der Paragraph 61 NSchG ist nach Auffassung der Gewerkschaft und Wissenschaft in der Änderungsfassung im höchsten Grade diskriminierend und deswegen sollten die Änderungen gestrichen werden.

Die Regelungen der §§ 5, 59 und 61 NSchG legen fest bzw. setzen voraus, dass für alle Förderschwerpunkte – Lernen, Sprache, emotionale und soziale Entwicklung, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Sehen und Hören – die Förderschulen bestehen bleiben. Nur die Förderschule mit dem Schwerpunkt Lernen soll es im Primarbereich nicht mehr geben.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft lehnt diese Regelungen ab, da sie der Auffassung ist, dass hierdurch die Einführung einer inklusiven Schule, wie sie die UN-Menschenrechtskonvention versteht und verlangt, verhindert wird.

Der Gesetzentwurf bewahrt und sichert letztendlich das bestehende Parallelsystem von allgemeinen Schulen und Förderschulen. Das wird nach Auffassung der Gewerkschaft dazu führen, dass die inklusiven Schulen personell und sächlich nicht so ausgestattet werden (können), dass sie den in § 4 NSchG formulierten Grundsätzen entsprechen können. Diese Befürchtung wird auch dadurch gestützt, dass die in § 59 NSchG formulierten Regelungen implizieren, dass es inklusive Schulen gibt, die dem individuellen Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung nicht entsprechen können.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft strebt an, dass nach einer angemessenen Übergangszeit (vgl. unten Punkt 7) die individuelle Unterstützung aller Schülerinnen und Schüler grundsätzlich an einer allgemein bildenden oder berufsbildenden Schule im Rahmen des gemeinsamen Unterrichts erfolgt. Die allgemeine Schule soll zum Lebens- und Bildungsort aller Kinder werden. Bestehende Förderschulen sind nach und nach in allgemeine Schulen zu überführen bzw. in Regionale Unterstützungszentren umzuwandeln. Neue Förderschulen werden nicht mehr gegründet. Damit dieses Ziel in einem angemessenen Zeitraum erreicht wird, müssen die Schulträger verpflichtet werden, für ihre Region ein regionales Konzept zu entwickeln. Im Gesetz muss deswegen nach Auffassung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft festgelegt werden, ab wann es in Niedersachsen die Schulform Förderschule im herkömmlichen Sinn nicht mehr geben wird.

5.

Bezüglich des Inkrafttretens der neuen schulgesetzlichen Inklusionsbestimmungen bezieht sich der Gesetzentwurf auf den durch die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen ermöglichten „progressiven Realisierungsvorbehalt“. Die inklusive Schule soll in Niedersachsen schrittweise eingeführt werden. Den kommunalen Schulträgern wird bis zum Jahre 2018 Zeit eingeräumt, die Gesamtheit ihrer Schulen zu inklusiven Schulen umzugestalten und entsprechend auszustatten.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft erkennt die Notwendigkeit an, dass sowohl die Schulträger als auch das Kultusministerium Zeit brauchen, die Schulen angemessen auszustatten, um Inklusion möglich zu machen und allen Schülerinnen und Schülern die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen.

Die Übergangsregelungen des § 183 c NSchG sehen vor, dass die Schulträger ab dem Schuljahr 2013/14 für ihre Grundschulen (aufsteigend ab dem 1. Schuljahrgang) und ihre weiterführenden Schulen (aufsteigend ab dem 5. Schuljahrgang) einzelne inklusiv arbeitende „Schwerpunktschulen“ für die Eltern schaffen, die eine allgemeine Schule für ihr behindertes Kind wünschen. Dabei müsse gewährleistet sein, dass Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung wenigstens eine inklusive Schule in ihrem unmittelbaren Einzugs- bzw. Wohnbereich erreichen können.

Mit der Umgestaltung der Grundschulen zu inklusiven Schulen können Schulträger auch schon im Schuljahr 2012/13 beginnen.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft lehnt die hier festgelegte Terminregelung ab, da sie die Einführung der Inklusion um ein weiteres Jahr verschiebt. Das Gesetz muss die Schulträger und das Kultusministerium verpflichten, bereits im kommenden Schuljahr verbindlich mit der Umgestaltung der Grundschulen und ab dem Schuljahr 2013/2014 der weiterführenden Schulen zu beginnen.

6.

Die Umsetzung der im Gesetzentwurf formulierten Ziele und Grundsätze zur Inklusion setzt untergesetzliche Regelungen voraus, die die Bedingungen festlegen, wie im Einzelnen und in welchen Schritten die inklusive Schule erreicht werden soll.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft ist der Auffassung, dass nur bei Berücksichtigung der folgenden Grundsätze die Ziele für eine inklusive Schule, wie sie die UN-Behindertenrechtskonvention formuliert, erreicht werden können.

6.1

Die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen aus dem Bereich der Sondereinrichtungen sind schrittweise in die Bildungseinrichtungen zu verlagern. Dabei bleiben die vorhandenen personellen Ressourcen bei den zukünftig zurückgehenden Schülerzahlen im System erhalten und werden bedarfsgerecht ausgeweitet.

6.2

In den Regionen, in denen eine personelle Infrastruktur für spezielle Förderschwerpunkte noch nicht vorhanden ist, muss diese zur Verfügung gestellt werden.

6.3

Förderpädagogisch qualifiziertes Personal muss grundsätzlich an jeder Schule vorhanden sein. Multiprofessionelle Teams bestehen aus allgemeinen Lehrkräften, Sonderpädagoginnen und -pädagogen, sozial- und heilpädagogischen Fachkräften sowie Therapeutinnen und Therapeuten; sie sind den einzelnen Schulen fest zugeordnet und im Landesdienst angestellt. Schulsozialarbeit ist an jeder Schule zu installieren.

6.4

Die Niedersächsische Landesschulbehörde legt Bezirke fest, für die Regionale Beratungszentren eingerichtet werden. Diese haben die Aufgabe, die Schulen in allen Fragen besonderer Bedarfe zu unterstützen. Sie sollen die fachliche Qualität des Unterstützerpersonals sichern, Fortbildungsmaßnahmen vorbereiten und durchführen, Beratung anbieten. Es ist zu klären, wer die Ressourcen-Verteilung vornimmt. In diesen Beratungszentren werden interdisziplinäre Teams eingesetzt. Dazu gehören z. B. Sonderpädagoginnen und -pädagogen, Diplom-Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Diplom-Sozialarbeiterinnen und -Sozialarbeiter, Therapeutinnen und Therapeuten, Pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Gesundheitsberaterinnen und -berater, Fachkräfte für interkulturelle Bildung, Erzieherinnen und Erzieher, Heilpädagoginnen und -pädagogen usw.

6.5

Für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache und emotionale und soziale Entwicklung gibt es eine pauschale, systembezogene Zuweisung von Förderschullehrkräften und Stunden von Diplom-Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Diplom-Sozialarbeiterinnen und -Sozial-

arbeitern für alle Grundschulen. Das Unterstützerpersonal gehört dienstrechtlich zu diesen Schulen. Die Feststellung des sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs einzelner Schülerinnen und Schüler und damit deren Etikettierungen entfallen.

Die Zuweisung der allgemeinen und sonderpädagogischen Lehrkräfte, der sozialpädagogischen Fachkräfte und des Unterstützerpersonals folgt dem unterschiedlichen Bedarf der Grundschulen. Dieser ist abhängig von der sozial-kulturellen Struktur des Einzugsgebietes der Grundschulen. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft schlägt vor, die Einzugsgebiete nach geeigneten Sozialindikatoren in sechs Kategorien einzuteilen. Auch für die Sekundarstufe ist ein Verfahren zu entwickeln, das die Steuerung der Ressourcen für die unter unterschiedlichen Bedingungen inklusiv arbeitenden Schulen ermöglicht.

6.6

Für die Förderschwerpunkte geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung sowie Hören und Sehen ist die Verteilung der Ressourcen vom individuellen Förderbedarf abhängig, auf den die Schülerin bzw. der Schüler Anspruch hat.

6.7

Zur Förderung von Schülerinnen und Schülern, die zusätzliche Unterstützung in ihrer emotionalen und sozialen Entwicklung benötigen, ist eine vertraglich geregelte und auch institutionell abgesicherte Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe unabdingbar.

6.8

Die Orientierung an den Prinzipien der Heterogenität und des gemeinsamen Lernens erfordert in inklusiven Schulen mehr Zeit für die Kooperation des pädagogischen Personals und mehr Zeit für die individuelle Förderung der Kinder. Deshalb sind gegenüber der jetzigen Situation wesentlich kleinere Lerngruppen und eine Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung bzw. von unterrichtsgebundener Arbeitszeit des schulischen Personals unabdingbar.

6.9

Die Grundsatzverträge der allgemeinen Schulen sind weiterzuentwickeln, um die bei Umsetzung der Inklusion notwendige Veränderung der pädagogischen Arbeit zu ermöglichen. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft verweist in diesen Zusammenhang auf das Modell der inklusiven Ganztagsgrundschule, das sie gemeinsam mit dem Verband Bildung und Erziehung und dem Grundschulverband vorgelegt hat.

6.10

Intensive Fortbildungsmaßnahmen, die zu einem gemeinsamen Unterricht befähigen, sind für alle in Schule Beschäftigten vorzuhalten. Die Ausbildung von Lehrkräften sowie von sozial- und heilpädagogischen Fachkräften und Therapeutinnen und Therapeuten qualifiziert zukünftig für den gemeinsamen Unterricht aller Schülerinnen und Schüler.

Hannover, 03.12.2011