

Förderchancen für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderungen verbessern

Positionspapier der CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen

Die UN-Konvention gilt in Nordrhein-Westfalen

Der Deutsche Bundestag hat am 4. Dezember 2008 das Ratifikationsgesetz zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-Behindertenrechtskonvention - BRK) nach Zustimmung des Bundesrates - mit Unterstützung Nordrhein-Westfalens - beschlossen und in die deutsche Rechtsordnung überführt. Sie ist damit verbindlich. Mit Wirkung zum 26. März 2009 ist die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland in Kraft getreten.

Das Ziel der UN-Konvention ist die Schaffung gleicher Zugänge zu allen gesellschaftlichen Bereichen für Menschen mit Behinderungen. Sie verbietet eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in verschiedensten Bereichen.

Ausdrücklich anerkannt wird in Artikel 24 UN-BRK das Recht auf Bildung. Bildung schafft individuelle Lebenschancen, sie ist der Schlüssel zu einem selbstbestimmten Leben. Artikel 24 UN-BRK ist damit ein elementarer Baustein für die Umsetzung der UN-Konvention.

Artikel 24 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK):

"(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."*

Subjektive Rechtsansprüche sind durch das Übereinkommen nicht begründet worden. Verpflichtungen, die für das Schulwesen erwachsen, richten sich vielmehr an die Länder, überdies aber auch an alle kommunalen Schulträger und die Ersatzschulträger. Zum Beispiel ist eine barrierefreie Gestaltung des schulischen

Umfelds, die zu den äußeren Schulangelegenheiten gehört, eine Grundvoraussetzung für den Zugang von behinderten Kindern und Jugendlichen zum gemeinsamen Lernen.

Als Konsequenz aus der UN-Konvention ist auch für den Bereich des schulischen Lernens ein grundlegender Weiterentwicklungsprozess erforderlich. Es gilt insbesondere einen von der gesamten Gesellschaft getragenen Konsens herzustellen, der zu einem veränderten Bewusstsein aller Beteiligten führt.

Mit Vielfalt umgehen

(Artikel 24, Absatz 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."*

Individuelle Förderung ist das Leitmotiv schulischer Förderung in Nordrhein-Westfalen. Auf dieser Grundlage gilt es, in jeder Schulform und Schulstufe Voraussetzungen für erfolgreiches Lernen aller Schülerinnen und Schüler zu schaffen, denn Bildung schafft individuelle Lebenschancen. Sie ist der Schlüssel zu einem selbstbestimmten Leben. Unabhängig von den individuellen Voraussetzungen der jungen Menschen wird auf diese Weise eine stabile Grundlage geschaffen, Bildungspotentiale zu erschließen und aktive gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Dies gilt für junge Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen.

In den vergangenen Jahren wurden große Anstrengungen im Bereich der sonderpädagogischen Förderung unternommen. So konnte die Zahl der Lehrerstellen für die sonderpädagogische Förderung von 11.875 im Jahr 2005 auf 12.085 im Jahr 2009 erhöht werden. Ebenso wurde der Anteil der Stellen für den Gemeinsamen Unterricht von 1.461 im Jahr 2005 auf 2.008 Stellen im Jahr 2009 ausgebaut, wodurch der Gemeinsame Unterricht deutlich ausgeweitet werden konnte. Wurden im Jahr 2005 noch 8.920 Schülerinnen und Schüler aller Schulformen im Gemeinsamen Unterricht gefördert, so sind es im Jahr 2009 13.435 Schülerinnen und Schüler. Auch konnten die Förderschulen an der Ganztagsoffensive der Landesregierung partizipieren. 25 Förderschulen konnten neu

als gebundene Ganztagschulen eingerichtet werden. Außerdem wurden seit dem letzten Jahr 30 Pilotregionen für Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung erstmals in Nordrhein-Westfalen eingerichtet. Ungeachtet dieser Fortschritte wollen wir die sonderpädagogische Förderung weiterentwickeln.

Die UN-Behindertenrechtskonvention fordert die Schaffung eines inklusiven ("full inclusion") Bildungssystems. Inklusion im Bereich der sonderpädagogischen Förderung bedeutet, dass Strukturen und Didaktik auf die Unterschiedlichkeit der Schülerinnen und Schüler und individuelles Fördern und Fordern ausgerichtet sind. Notwendig ist somit eine Orientierung in der allgemeinen Pädagogik wie in der sonderpädagogischen Förderung hin zu mehr inklusiver Bildung

Die speziellen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen werden in der UN-Konvention besonders betont. Hierbei wird herausgestellt, dass bei allen Maßnahmen vor allem das Wohl des Kindes zu berücksichtigen ist.

Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention

Als Konsequenz aus der UN-Konvention ist auch für den Bereich des schulischen Lernens eine grundlegende Weiterentwicklung erforderlich. Es gilt insbesondere, einen von der gesamten Gesellschaft getragenen Konsens herzustellen, der zu einem veränderten Bewusstsein aller Beteiligten führt. Im Rahmen des gemeinsamen Lernens von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf wurden in Nordrhein-Westfalen vielfältige und langjährige Erfahrungen gemacht, wobei die Zahl der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die in allgemeinen Schulen lernen, kontinuierlich gestiegen ist. Zur Umsetzung des Artikels 24 UN-BRK ist dennoch ein komplexer Weiterentwicklungsprozess der sonderpädagogischen Förderung nötig. Es gilt, neben materiellen Bedingungen auch Haltungen und Einstellungen zu verändern, damit dieser Auftrag grundsätzlich verankert werden kann. Sonderpädagogische Förderung ist ein integraler Bestandteil schulischer Förderung.

Im Zuge der verabschiedeten Reform der Lehrerausbildung in Nordrhein-Westfalen werden das neue Grundschullehramt und das neue Lehramt an Haupt-, Real- und Gesamtschulen enger mit dem Lehramt für sonderpädagogische Förderung verknüpft, um Übergänge zu erleichtern. Zu den bildungswissenschaftlichen Anteilen, die dort studiert werden müssen, gehören verbindlich sonderpädagogische Fachanteile. Außerdem gehören Aspekte der Diagnose und Förderung künftig zu den verbindlichen bildungswissenschaftlichen Studienanteilen in allen Lehrämtern.

Bei dem durch die UN-Konvention angestoßenen Paradigmenwechsel handelt es sich um einen komplexen Prozess gesamtgesellschaftlicher Konsensfindung, der auch nach Auffassung der Wissenschaft eine gewisse Zeit benötigt. So schätzen Wissenschaftler, unter anderem Prof. Dr. Wocken bei einer Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 20. Mai 2009, dass die Umsetzung - auch unter Berücksichtigung notwendiger Anpassungen der personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen - einen Zeitraum von zehn Jahren erfordert. Mit Blick auf die Schulträger ist daher zunächst durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass eine zeitliche und finanzielle Überbelastung verhindert wird.

Für den mit diesem Prozess verbundenen Paradigmenwechsel ist es erforderlich, regionale Gesamtkonzepte sonderpädagogischer Förderung zu entwickeln, bei

denen eine enge und systemübergreifende Kooperation der unterschiedlichen schulischen und außerschulischen Partner erfolgt. Es ist zielführend, möglichst eng und trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten, Schulentwicklungs-, Jugendhilfe- und Sozialplanung abzustimmen und dabei auch Maßnahmen wie medizinisch-therapeutische Unterstützungsangebote, Integrationsassistenzen, Maßnahmen der Jugendhilfe und Agenturen für Arbeit zu berücksichtigen.

Für den Bereich der administrativen Umsteuerung gilt es, kurz-, mittel- und langfristige verbindliche Konzepte festzulegen, die im Rahmen einer konkreten Zeitplanung bereits zum kommenden Schuljahr beginnend erste Handlungsschritte vorsehen. Deshalb ist es notwendig, einen Aktionsplan für Nordrhein-Westfalen vorzulegen.

Kompetenzzentren als Bestandteil und Motor des Aktionsplans

Einen bedeutenden Schritt hat das Land Nordrhein-Westfalen mit der Einrichtung von Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung nach § 20 Absatz 5 des neuen Schulgesetzes getan. Bereits zu diesem Schuljahr bestehen 30 Pilotregionen, und bis zum August 2010 kommen bis zu weitere 20 hinzu, die als Auftrag die Entwicklung eines regionalen Gesamtkonzepts der sonderpädagogischen Förderung haben. Somit kann das Kompetenzzentrum, ausgerichtet an den Leitintentionen der Behindertenrechtskonvention, zum Motor der Weiterentwicklung in diesem Prozess werden.

Unabhängig von konkreten organisatorischen oder strukturellen Detailfragen soll das Kompetenzzentrum für sonderpädagogische Förderung - eingebunden in das obligatorische Netzwerk der allgemeinen Schulen und außerschulischen Partner – eine qualitativ hochwertige sonderpädagogische Förderung in der Region an unterschiedlichen Lernorten gewährleisten. Dies trägt der Leitintention der Behindertenrechtskonvention ("Selbstbestimmung und Partizipation") Rechnung und entspricht dem Ziel, ein grundsätzliches Wahlrecht der Eltern auf einen sonderpädagogischen Förderort - Förderschule oder allgemeine Schule in zumutbarer Entfernung - einzuführen.

Ziel der Pilotphase ist es, im Konsens mit allen Beteiligten - unter Optimierung der Verwaltungsabläufe - sonderpädagogische Förderung individuell flexibler zu gestalten und junge Menschen mit und ohne Behinderung verstärkt gemeinsam zu unterrichten und zu erziehen. Um pädagogische Entscheidungen hier fachlich und organisatorisch abzusichern, ist die Erstellung eines individuellen Förderplans für jedes Kind, das sonderpädagogische Förderung erhält - egal ob präventiv, temporär oder dauerhaft - erforderlich.

Der Auftrag der Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung ist es, eine möglichst optimale wohnortnahe Förderung zu gewährleisten, um dem Ziel mehr gemeinsames Lernen im Sinne der Behindertenrechtskonvention in allen Schulformen gerecht zu werden. Seit jeher ist die sonderpädagogische Förderung ein subsidiärer Bestandteil unseres Fördersystems. Daraus folgt, dass die allgemeine Schule der vorrangige Lernort ist und das Versagen einer Förderung in der allgemeinen Schule nur mit dem Hinweis auf andere Rechtsnormen begründet werden kann. Dies bedeutet gegenüber der derzeitigen Rechtslage in der Perspektive eine „Umkehr der Beweislast“. Die Förderschule ist wie alle anderen Schulen eine Angebotsschule. Eltern können auch weiterhin für ihr Kind die

Förderschule wählen, wenn sie diese für den geeigneteren Förderort halten. Eine Elternberatung muss gewährleistet sein, um zum Wohle des Kindes die beste Entscheidung zu treffen.

Bei der Umsetzung des Leitbilds der UN-Konvention sind die Landesregierung und die Landespolitik insgesamt gefordert ebenso wie die unterschiedlichen Schulträger. Die Landesregierung hat den Auftrag, eine mittel- und langfristige, sich an pädagogischen, demographischen und sozialräumlichen Aspekten orientierende Steuerung eines Systems sonderpädagogischer Förderung zu entwickeln, das sich auch als Unterstützungssystem allgemeiner Schulen versteht und ein plurales Angebot von Förderorten ermöglicht.

Deshalb wollen wir

1. die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung des grundsätzlichen Rechts der Eltern auf Wahl des sonderpädagogischen Förderorts (Förderschule oder allgemeine Schule in zumutbarer Entfernung) vorbereiten,
2. dafür sorgen, dass bereits unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen dem Elternwunsch des jeweiligen schulischen Förderorts wo immer möglich Rechnung getragen wird,
3. alle schon bestehenden Möglichkeiten des gemeinsamen Lernens in den nordrhein-westfälischen Schulen nutzen und die sonderpädagogische Förderung als Aufgabe aller Schulen im Schulgesetz zu verankern. Zudem soll ein unbeschränkter Einstieg weiterer Regionen in die Pilotphase der Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung ermöglicht werden, sofern die Konzepte den Bedingungen der Pilotphase entsprechen und grundsätzlich bewilligungsfähig sind. Die weitere Einrichtung von Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung soll zur Umsetzung des Leitbilds von Artikel 24 UN-BRK beitragen und den Elternwillen berücksichtigen, mehr gemeinsame Lernmöglichkeiten zu eröffnen,
4. unter intensiver Einbeziehung aller Beteiligten (Kommunale Spitzenverbände, Ersatzschulträger, Sozialversicherungs- und Sozialhilfeträger, Kirchen, Eltern, weitere gesellschaftlicher Kräfte) und mit wissenschaftlicher Begleitung eine Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung zur Umsetzung der UN-Konvention im schulischen Bereich vornehmen, um bereits zum kommenden Schuljahr mit der Umsetzung des Prozesses zu beginnen. Dabei gilt sicherzustellen, dass einerseits der berechtigte Wunsch der Betroffenen nach stärkerer Teilhabe abgebildet wird, die Wünsche und Maßnahmen andererseits nicht zu finanzieller Überlastung führen und
5. darauf hinwirken, dass die geplanten neuen Empfehlungen der Kultusministerkonferenz den Anforderungen der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen gerecht werden.

Hierbei gilt es zu prüfen,

1. wie für Eltern von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf der Elternwille bei der Wahl des jeweiligen Förderorts schulrechtlich verankert werden kann;
2. wie eine Elternberatung ausgestaltet werden kann;
3. wie die allgemeinen Schulen sozialraumorientiert, verlässlich, dauerhaft und angemessen bei dieser Entwicklung - beispielsweise durch die Einrichtung fester regionaler Stellenbudgets für sonderpädagogische Lehrkräfte - unterstützt werden können;
4. wie Aus- und Fortbildungsangebote für Lehrkräfte gestaltet werden müssen, die sie bei ihrer Aufgabe, das „gemeinsame Lernen“ zu ermöglichen, unterstützen;
5. wie die Förderschule als eine Angebotsschule für Kinder und Jugendliche mit besonderen Förderbedarfen weiterentwickelt werden kann;
6. welche Verantwortung den unterschiedlichen öffentlichen und privaten Schulträgern in dem Umgestaltungsprozess zukommt und wie Unterstützungssysteme (z. B. Integrationsassistenz, medizinisch-therapeutische Hilfe, Ganztagsangebote) angepasst werden müssen, damit ihre Wirkung weiter erhalten bleibt bzw. ausgebaut werden kann;
7. wie eine Pluralität der Förderorte aufrecht erhalten werden kann, die auch bei rückläufigen Schülerzahlen gleichwertige Fördermöglichkeiten an allen Lernorten in allen Regionen des Landes ermöglicht und
8. wie im Interesse einer frühzeitigen Förderung und erfolgreicherer Prävention die Arbeit der Kindertageseinrichtungen und Frühförderstellen in dieses Konzept einbezogen werden kann.