

Köln, 05.03.2018

**Deutsches Institut für Menschenrechte
Monitoringstelle für die Umsetzung der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen**

Stellungnahme anlässlich der Verbändekonsultation 26. April 2018

Der mittendrin e.V. ist seit 2006 ein Elternverein in Köln, der sich auf kommunaler Ebene und auf Landesebene für Inklusion, vorwiegend für die Inklusion von Kindern und Jugendlichen in der Schule einsetzt. Wir beraten seit zehn Jahren vorwiegend ehrenamtlich regional und z.T. überregional Eltern, die für ihr Kind inklusive Bildung möchten. Wir beraten und unterstützen ggf. bei Einschulung und Schulwechsel ebenso wie bei Schwierigkeiten in der Schule. Diese Elternberatung verschafft uns einen Überblick über Stand und Verlauf der Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK in Nordrhein-Westfalen.

Darüber hinaus setzen wir uns u.a. in diversen Gremien für die Umsetzung der UN-BRK ein: Inklusionsbeirat des Landes NRW, mit Fachbeirat Arbeit und Fachbeirat Schule; Expertenbeirat für die Umsetzung des Inklusionsplans für die Kölner Schulen, mit Elternberatungsnetzwerk und Qualifizierungsnetzwerk.

In unserer Stellungnahme beziehen wir uns auf Artikel 24 UN-BRK.

Das Land NRW hat mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz zum Schuljahr 2014/15 einen bedingten Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung eingeführt und die allgemeine Schule zum ersten Förderort erklärt. Eltern können für ihr Kind abweichend die Sonderschule wählen. Der Rechtsanspruch wurde zunächst aufwachsend von der 1. und der 5. Jahrgangsstufe gewährt und gilt inzwischen für alle Schüler*innen.

Kritisiert wurde von unserer Seite aus, dass der Rechtsanspruch weiter von der Zustimmung der Schulträger abhängt (Kommunen), die die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen und damit die inklusive Beschulung im Ausnahmefall ablehnen können, wenn dadurch ein „nicht vertretbarer“ zusätzlicher Aufwand entstünde. In wie vielen Fällen bisher die inklusive Beschulung auf dieser Grundlage verwehrt wurde, wissen wir nicht. Ein Fall ging gleich im ersten Jahr der Umsetzung vor Gericht, das die Verweigerung der inklusiven Beschulung bestätigte.

In den ersten drei Jahren der Umsetzung hat das Land NRW einen rasanten Anstieg der Zahl der Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den allgemeinen Schulen erlebt. Auffallend ist jedoch, dass dieser Anstieg vor allem auf Schüler*innen mit diagnostizierten Lern- und Entwicklungsstörungen zurückzuführen ist. Bei den Schüler*innen mit Schwerbehinderung v.a. im Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung ist die inklusive Entwicklung bis heute noch kaum angekommen.

Zudem zeigt die Statistik, dass die Exklusionsquote von Schüler*innen in den Sonderschulen bis heute bereinigt um die Bevölkerungsentwicklung kaum gesunken ist. Die Zahl der Schü-

ler*innen in den Sonderschulen (mit Ausnahme der Förderschule Lernen) stagniert bzw. steigt sogar noch. Allein im Förderschwerpunkt Lernen ist es zur Schließung einiger Sonderschulen gekommen, die aufgrund der demografischen Entwicklung sowie des Ausbaus des Gemeinsamen Lernens die Mindestschülerzahl deutlich unterschritten.

Unterm Strich ist für das 9. Schulrechtsänderungsgesetz damit ein dramatisches Vollzugsdefizit festzustellen. Die Bestimmung der allgemeinen Schule zum ersten Förderort für Schüler*innen mit Behinderung bzw. sonderpädagogischem Förderbedarf ist auch nach 5 Jahren auch für die nachwachsenden Jahrgänge nicht umgesetzt.

Aus unserer Sicht hat das Land NRW versäumt, seine erste auf die UN-BRK gezielte schulgesetzliche Änderung durch wirksame Maßnahmen zur Umsetzung in die Praxis zu flankieren. Recht und Rechtswirklichkeit klaffen hier weit auseinander. Es ist nicht gelungen die maßgeblichen Akteure des Schulwesens systematisch in die Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK einzubeziehen. Eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Ziel der Inklusion hat nicht oder nur oberflächlich stattgefunden. Der menschenrechtliche Gehalt des Artikels hat keinen Eingang in die öffentliche Meinung gefunden. Der gesellschaftliche Sinn inklusiver Bildung ist weder den Akteuren des Schulwesens noch der Öffentlichkeit präsent.

Inklusion als gesellschaftlicher Auftrag

Die Qualität der Debatte um das menschenrechtliche Ziel der Inklusion hat in den vergangenen Jahren deutlich nachgelassen.

Noch im Jahr 2010 hatte der Landtag einvernehmlich einen Grundsatzbeschluss gefasst, die Umsetzung der UN-BRK im Schulwesen als Schlüsselement der Teilhabe von Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft voran zu treiben. In der Folge ist der Reformwille jedoch in der politischen Debatte um konkrete Umsetzungsschritte untergegangen. Beharrungskräfte, Gruppeninteressen und der Streit um die Verteilung der finanziellen Verantwortung haben das Verständnis der Inklusion als gesellschaftlichem Auftrag zurückgedrängt und Gemeinsames Lernen zu einem beliebigen schulischen Reformvorhaben geschrumpft, bei dessen Verwirklichung nicht das Menschenrecht im Mittelpunkt steht, sondern der vermeintliche Ausgleich unterschiedlicher Gruppeninteressen (Lehrer*innen, Sonderpädagog*innen, Kommunen, leistungsstarke Schüler*innen auf der einen Seite und Schüler*innen mit Behinderung auf der anderen Seite).

Ein Ausdruck und Verstärker dieses Perspektivwechsels war die frühe Festlegung der Politik, auf einen geplanten Abbau von Sonderschulen zu verzichten und ein „Elternwahlrecht“ zwischen allgemeiner Schule und Sonderschule zu etablieren. Aus diesem „Elternwahlrecht“ wurde im weiteren Verlauf der politischen Diskussion die Forderung nach einer Bestandsgarantie für ein flächendeckendes Sonderschulsystem entwickelt, dem sich jetzt die aktuelle Landesregierung verschrieben hat. Der Auftrag ein inklusives Schulsystem aufzubauen ist damit in seinem Wesensgehalt verfälscht worden. Die politischen Akteure kommunizieren und handeln, als ob Artikel 24 umgesetzt sei, wenn es neben dem System von Sonderschulen auch inklusive Bildungsmöglichkeiten gebe.

In der aktuellen Diskussion werden Inklusion und Exklusion als beliebige Alternativen debattiert, über die anhand der Wünsche der Betroffenen, anhand der Höhe ihres Unterstützungsbedarfs und anhand der Interessen der Kostenträger (Kommunen) und der Leistungserbringer (Schulen, Lehrer*innen) entschieden werden kann. Die herrschende Meinung in der politischen Debatte, in der medial veröffentlichten Meinung ebenso wie im Alltagsdiskurs ist,

- dass eine „optimale“ Förderung nur an Sonderschulen angeboten werde (und werden müsse),
- dass Inklusion/Teilhabe kein Wert an sich ist, sondern für bestimmte Menschen mit Behinderung gut und geeignet, aber für Andere nicht,
- dass das Unterrichten von Schüler*innen mit Behinderung nur von und mit Sonderpädagog*innen geleistet werden kann und darf,
- dass die Inklusion für Schulen und Lehrer*innen eine Belastung darstellt und Schüler*innen mit Behinderung oder sonderpädagogischem Förderbedarf eine Belastung sind.

Umsetzung des Rechtsanspruchs auf inklusive Bildung

Das Recht auf inklusive Bildung ist in NRW ein Recht der Durchsetzungsfähigen und zudem abhängig vom Wohnort.

Während einige Kommunen und regionale Schulaufsichten den Aufbau inklusiver Schulangebote nach Kräften fördern, schlägt den Betroffenen in anderen Regionen des Bundeslandes Abwehr entgegen. Gemeinsames Lernen insbesondere für Schüler*innen mit Schwerbehinderung wird dort nach wie vor als exotisches Ansinnen betrachtet, das im Einzelfall von den Betroffenen durchgesetzt werden muss.

An Stelle der amtlichen Zuweisung zur Sonderschule treten mit der neuen Rechtslage weichere Formen der Exklusion, z.B.:

- die Empfehlung der personell und sächlich besser ausgestatteten Sonderschule als qualitativ höherwertiger Förderort, samt Fahrdienst und Therapiemöglichkeiten,
- die Darstellung der (eigenen) allgemeinen Schule als Förderort minderer Qualität („Damit haben wir keine Erfahrung/dafür sind wir nicht ausgestattet),
- das Einräumen inklusiver Schulumöglichkeiten ausschließlich an allgemein unbeliebten Schulen (Brennpunktschulen, allgemein weniger beliebten Schulen, oder etwa für Schüler*innen mit geistiger Behinderung nur am Gymnasium),
- die Bereitstellung inklusiver Schulplätze an schlecht erreichbaren oder weit entfernten Schulen, ohne Angebot eines öffentlich finanzierten Fahrdienstes,
- die Darstellung, dass eine Aufnahme ins Gemeinsame Lernen nur möglich ist, wenn die Betroffenen erfolgreich eine*n Integrationshelfer*in beantragen.

Weichere Formen der Exklusion führen auch gehäuft zur Abschulung aus dem Gemeinsamen Lernen an die Sonderschule z. B.

- die Verweigerung angemessener Vorkehrungen im Unterricht in allen Stunden, in denen kein*e Sonderpädagog*in anwesend ist,
- der Ausschluss von Ausflügen und Klassenfahrten wegen fehlender angemessener Vorkehrungen,
- stigmatisierender und ausgrenzender Umgang mit den Betroffenen an der Schule,
- Verlangen, dass Kurzbeschulung akzeptiert wird,
- anlässlich von Schwierigkeiten eine Beratung, die die Sonderschule als kompetenteren Förderort vermittelt.

Festzustellen ist auch eine immer noch unsichere Kenntnis der neuen Rechtslage bei den verantwortlichen Akteuren des Schulwesens, die zu fehlerhafter Beratung der Betroffenen und ihrer Familien führt. So werden z.B.

- weiter sehr oft Nachteilsausgleiche verweigert oder nicht von allen Lehrer*innen akzeptiert,
- fälschlicherweise AO-SF-Verfahren als zwingende Voraussetzung für Integrationshilfe dargestellt,
- fälschlicherweise AO-SF-Verfahren auch in den Förderschwerpunkten L, EmSoz und SQ empfohlen, damit das Kind persönlich mehr Stunden sonderpädagogische Förderung bekäme (obwohl es in diesen Förderschwerpunkten keine stundenweise Zuweisung/Schüler*in mehr gibt),
- die Möglichkeit eines Wechsels von der Sonderschule an die allgemeine Schule verneint oder nicht darüber informiert,
- Eltern von den Schulen nicht über Ihr Recht informiert, einen Antrag – auch formlos – auf Wechsel des Förderortes zu stellen,
- Eltern von Schulleitungen nicht darüber informiert, dass sie jederzeit eine Überprüfung des sonderpädagogischen Förderschwerpunktes beantragen können,
- Eltern nicht informiert, dass ein Beschluss der Klassenkonferenz nicht immer ausreicht, einen Förderschwerpunkt fortzuschreiben,
- Schüler*innen vom Schulbesuch ausgeschlossen, wenn die Integrationshilfe ausfällt.

Die Betroffenen haben zumeist nicht die Kenntnisse und nicht die emotionale Widerstandskraft, weichere Formen der Exklusion abzuwehren. Die betroffenen Familien ebenso wie allgemein die Bevölkerung sind über Recht, Sinn und Möglichkeiten der inklusiven Bildung nicht informiert. Eine Information und Beratung von Eltern betroffener Schüler*innen findet weiterhin nur in sehr begrenztem Umfang durch die staatliche Schulaufsicht statt. Angebote einer unabhängigen, kompetenten, menschenrechtsorientierten Beratung zur Teilhabe an inklusiver Bildung gibt es nur an wenigen Orten des Landes in Regie von Elternvereinen. Eltern werden auch nicht systematisch auf diese Möglichkeiten unabhängiger Beratung aufmerksam gemacht. Von diesem Mangel an Information und Beratung sind in besonderer Weise auch Familien mit anderer Muttersprache betroffen, die sich im deutschen Schulwesen nicht zurechtfinden und die Zuständigkeiten nicht kennen.

Stattdessen sind Eltern neben der Beratung durch Lehrer, Sonderpädagogen und Schulaufsicht einer „wilden“ Beratung durch Ärzt*innen, Therapeut*innen, Amtsträger*innen, KiTa-Personal usw. ausgesetzt, die in Unkenntnis der Rechtslage aus ihrer allgemeinen Lebenserfahrung massiv in die Sonderschulen beraten. Auch hier zeigen sich Folgen des völligen Fehlens von Aufklärungskampagnen über Inklusion.

Bereitstellung von personellen und sächlichen Ressourcen

Die Situation der Schulen in NRW ist geprägt durch einen erheblichen Mangel an Lehrer*innen und Sonderpädagog*innen. Die Landesregierung hat darauf mit der Einrichtung von weiteren Stellen reagiert. Doch können viele dieser Stellen nicht besetzt werden, weil in den vergangenen Jahren nicht genug Lehrer*innen ausgebildet wurden.

In der Umsetzung der inklusiven Bildung wird der Mangel verschärft durch das politisch gewollte Aufrechterhalten eines Parallelsystems von Sonderschulen.

Sächliche Ressourcen baulicher Art oder Lernmittel fallen in die Verantwortung der Kommunen. Ihre Bereitstellung bzw. Nicht-Bereitstellung wird vor Ort sehr unterschiedlich entschieden.

Qualität in der inklusiven Schule

Die Landesregierung hat in den ersten Jahren der Umsetzung an allen Schulämtern Stellen für Multiplikator*innen der inklusiven Bildung eingerichtet („Inklusionsmoderator*innen“, „Inklusionsfachberater*innen“). Diese wurden jedoch z.T. unhinterfragt mit Sonderpädagog*innen aus den Sonderschulen besetzt, ohne zur berücksichtigen, dass diese meistens keine Expertise für inklusive Unterrichtsentwicklung besitzen.

Inzwischen hat die Landesregierung sowohl zentral als auch über die örtlichen Schulaufsichten Anstrengungen zum Aufbau von Fortbildungsprogrammen für Schulen des Gemeinsamen Lernens unternommen. Im Ergebnis klagen einerseits Lehrer*innen- und Schulverbände, dass es dennoch viel zu wenige Fortbildungsmöglichkeiten gebe. Andererseits werden Fortbildungsangebote zur inklusiven Schulentwicklung von den Schulen/Lehrer*innen oft nicht gebucht.

Viele neue Schulen des Gemeinsamen Lernens sind ohne Inklusionskonzept und ohne Fortbildung gestartet und bis heute ist an den Schulen des Gemeinsamen Lernens in der Regel die absolute Mehrheit des lehrenden Personals nicht in inklusiver Unterrichtsentwicklung fortgebildet. Viele dieser Schulen betrachten die Inklusion nicht als Entwicklungsaufgabe für die ganze Schule an sich, sondern handhaben die Beschulung von Schüler*innen mit Behinderung oder sonderpädagogischem Förderbedarf als Appendix der Schule, mit dem sich nur die unmittelbar beteiligten Lehrpersonen beschäftigen müssen. Eine selbstverständliche Teilhabe der Schüler*innen mit Behinderung wird folglich nicht erreicht.

Da einige Gründe für die fehlende inklusive Qualitätsentwicklung strukturell angelegt sind, macht sich hier umso stärker die weitgehend fehlende qualitative Steuerung des Umsetzungsprozesses durch die Landesregierung bemerkbar.

Lehrer*innen und Sonderpädagog*innen sind in NRW nicht verpflichtet an bestimmten Fortbildungen teilzunehmen. Sie haben keine Verpflichtung in der unterrichtsfreien Zeit – sowohl während des Schuljahrs als auch in den Ferien - an der Schule für Fortbildungen und Teambesprechungen zur Verfügung zu stehen. Hier hätte die Landesregierung mit einer Kombination aus zusätzlichen Ressourcen und Verpflichtungen für inklusive Schulen und deren Personal eingreifen müssen.

Entwicklung unter der neuen Landesregierung

Die neue Landesregierung ist im Juni 2017 angetreten mit der Programmatik, erstens die Schließung von Sonderschulen zu stoppen (selbst wenn sie weit unter der Mindestschülerzahl liegen) und zweitens die Qualität in der inklusiven Bildung zu steigern. In den seither vergangenen neun Monaten hat sie folgende Maßnahmen getroffen:

- Aussetzung der Mindestgrößenverordnung für die Förderschulen,
- Einrichtung neuer Personalstellen für Lehrer und Sonderpädagogen in inklusiven Schulen, wobei unklar bleibt woher das Personal für die neu geschaffenen Stellen kommt,
- eine Abfrage unter Schulen der Sekundarstufe mit dem Ziel zu erheben, auf wie viele Schulen die Zahl der inklusiven Schulen in der Sekundarstufe begrenzt werden kann, um dort mit einer besseren Personalversorgung die Qualität zu steigern.

Der Landesregierung ist es bisher nicht gelungen den Eindruck aus dem Wahlkampf, dass sie die schulische Inklusion zurückfahren wolle, wirksam zu korrigieren. Wir beobachten an Schulen und unter Lehrer*innen eine weit verbreitete Haltung, sich mit inklusiver Bildung nicht mehr beschäftigen zu müssen.

Den Auftrag des Artikel 8 UN-BRK, über Inklusion zu informieren und dafür zu werben, erfüllt auch die neue Landesregierung nicht. Dabei werden selbst die Bestimmungen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes von den mit der Umsetzung betrauten Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen offenbar bis heute nicht als bindend begriffen, sondern eher als „Kann-Vorschrift“.

Die geplante Bündelung von Schulen der Sekundarstufe, an denen der Rechtsanspruch auf inklusive Bildung eingelöst werden kann, lässt uns befürchten, dass der Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung in zumutbarer Entfernung in Zukunft nicht besser, sondern schlechter umgesetzt werden wird. Zudem versäumt die Landesregierung klarzustellen, dass, wie und wann wie sie das Ziel eines vollständig inklusiven Schulsystems erreichen will.

Mit freundlichen Grüßen