

Bericht Inklusion

A. Allgemeines

Im Dezember 2006 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Konvention zum Schutz und zur Förderung behinderter Menschen verabschiedet. Die UN Behindertenrechtskonvention verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Nach der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat ist die Konvention seit dem 26.03.2009 in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Recht.

Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 10.03.2010 den Antrag der Kreistagsfraktion von CDU und FDP zum Thema „Inklusion“ beschlossen. Mit diesem Antrag wurde der Landrat gebeten, einen Bericht zu diesem Thema vorzulegen und neben den inhaltlichen Grundlagen die praktischen Auswirkungen für alle Beteiligten im Rhein-Kreis Neuss darzulegen. Auf der Basis der Berichtsvorlage sollte eine umfassende Beratung in den Fachausschüssen des Kreistages erfolgen.

B. UN Behindertenrechtskonvention

Ziel und Zweck der Konvention

Im Dezember 2006 wurde die Konvention durch die Generalversammlung der UN verabschiedet. Ziel des lange vorbereiteten Vertragstextes war es, den universal vorhandenen Menschenrechtskatalog zu präzisieren und auf die besonderen Bedürfnisse und Verhältnisse von Menschen mit Behinderung anzuwenden. Um innerhalb Deutschlands Rechtswirkung zu entfalten, musste die Konvention zunächst innerstaatlich in Kraft gesetzt werden. Dieser Prozess war im März 2009 abgeschlossen. Damit hat die Behindertenrechtskonvention den Rang eines Bundesgesetzes. Anlässlich der Verabschiedung nahm der Bundestag eine EntschlieÙung an, in der es heißt, dass das Übereinkommen den in Deutschland eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Politik für Menschen mit Behinderung bestätigt. Leitlinie der Konvention ist die Anerkennung von Menschen mit Behinderung als vollwertige Bürger ihrer jeweiligen Gesellschaft. Mit diesem Einschluss der Menschen mit Behinderung ist einer der begrifflichen Dreh- und Angelpunkte der Konvention genannt: Die Inklusion. Der Begriff der Inklusion bedeutet eine neue Qualität auf Grund eines veränderten Behindertenverständnisses. Dabei ist weiteres Ziel der Konvention die Befähigung zum selbstbestimmten Handeln von Menschen mit Behinderung.

Bestimmungen im Bereich Schule

Die UN Behindertenrechtskonvention umfasst 50 Artikel.

Die Artikel 21 -26 regeln Teilhabeansprüche für bestimmte Lebensbereiche, so insbesondere das Recht auf inklusive Beschulung. Im Artikel 24 ist festgelegt, dass die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung anerkennen. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen mit dem Ziel, Menschen mit Behinderung zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen. Bei der Verwirklichung dieses Rechts sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Menschen mit Behinderung nicht auf Grund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen und Kinder mit Behinderung nicht auf Grund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden. Innerhalb des allgemeinen Bildungssystems sollen angemessene Vorkehrungen getroffen und die notwendige Unterstützung geleistet werden, um eine erfolgreiche

Bildung zu erleichtern.

Übertragung der Behindertenrechtskonvention in Deutsches Recht

Die Inhalte der Konvention und des Zusatzprotokolls sind, soweit sie nicht unmittelbar anwendbar sind, durch die zuständigen innerstaatlichen Stellen umzusetzen. Diese Umsetzung richtet sich nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Nach dieser sind die Länder schwerpunktmäßig für das schulische Bildungsrecht zuständig und damit auch für die Umsetzung der Konventionsregelung.

Die im gültigen Schulgesetz von NRW geregelte „integrative“ Beschulung steht nicht in Einklang mit der Behindertenrechtskonvention, denn darin ist eine integrative Beschulung nur möglich, wenn die personellen, sachlichen und organisatorischen Voraussetzungen an der jeweiligen Schule gegeben sind oder eingerichtet werden können (Haushaltsvorbehalt).

Mit dem am 24.10.2010 getroffenen Beschluss des Ausschusses für Schule und Weiterbildung (Anlage 2) wird der Landesgesetzgeber seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention noch nicht gerecht. Im Wege des Gesetzesvorbehaltes ist eine eindeutige gesetzliche Regelung zu treffen, die das Schulgesetz von NRW an das höherrangige Bundesrecht anpasst. Dabei steht dem Landesgesetzgeber ein gesetzgeberisches Ermessen zu. Dieses Ermessen kann von der Einführung der Wahlfreiheit des Förderortes bis hin zur vollständigen Veränderung der Schullandschaft, insbesondere im Förderschulbereich, führen.

Auswirkungen der Behindertenrechtskonvention auf die kommunalen Schulträger

1. Rechtsanspruch

Fraglich ist, ob neben den Ländern, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung für die Umsetzung des Artikel 24 Behindertenrechtskonvention im Schulgesetz zuständig sind, auch andere staatliche Ebenen, etwa die Kommunen unmittelbar aus Artikel 24 verpflichtet werden, bzw. der einzelne Bürger unmittelbar Rechte herleiten kann. Damit stellt sich die Frage, ob Artikel 24 eine unmittelbare individualrechtliche Wirkung entfaltet mit der Folge, dass er vor den innerstaatlichen Gerichten ohne Änderung des Schulgesetzes durch die Eltern eines behinderten Kindes eingeklagt werden könnte. Diese Frage wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Allerdings hat das OVG Lüneburg mit Urteil vom 16.09.2010 (2ME 278/10) entschieden, dass die UN Konvention nur insoweit Bestandteil des Bundesrechts geworden ist, als dem Bund Gesetzgebungskompetenz zusteht. Für die Bestandteile, die gem. Art. 70 Abs. 1 GG zum Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören, hierzu zählt auch das Schulwesen, gelte dies nicht. Nach diesem Urteil folgt aus Art. 24 der Konvention keine unmittelbare Verpflichtung der Kommunen bzw. ein unmittelbares Recht einzelner Bürger.

2. Schulentwicklung Förderschulen

Der Behindertenrechtskonvention liegt die Zielvorstellung einer vollständigen Inklusion von Schülern mit Behinderung zugrunde. Artikel 24 der Konvention schließt damit jedoch die Existenz von Förderschulen nicht aus. Die Konvention verlangt lediglich eine Wahlfreiheit des Förderortes für die Schüler mit Behinderung.

Schon heute wirkt sich jedoch die Inklusion auf die Schulentwicklung im Rhein-Kreis Neuss aus. Die Entwicklung der Schülerzahlen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf geistige Entwicklung zeigt, dass es in der Prognose zu Rückgängen der Schülerzahlen kommen wird.

Der Anteil der Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf im gemeinsamen Unterricht und integrativen Lerngruppen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Des Weiteren haben die Bestrebungen im Bereich der integrativen Beschulung zu einem ansteigenden Einsatz von Integrationshelfern geführt. Bereits heute steigen die Ausgaben im Bereich der Integrationshelfer stark an. Zum jetzigen Zeitpunkt sind daher alle Prognosen zur Schulentwicklung der Förderschulen mit Unwägbarkeiten versehen. Es ist nicht einschätzbar, wie viele Eltern sich für die Beschulung ihres Kindes in einer Förderschule bzw. in einer allgemeinbildenden Schule entscheiden werden.

3. Finanzen

Wenn das Land Nordrhein-Westfalen sein Schulgesetz der UN Behindertenrechtskonvention anpasst, stellt sich die Frage, wer die durch die praktische Umsetzung entstehenden Kosten zu tragen hat. Auf der einen Seite dürften die Länder ggfls. vorübergehend ansteigende Lehrerkosten inklusive Aus- und Fortbildungskosten zu tragen haben. Auf der anderen Seite werden aber bei den kommunalen Schulträgern, z.B. für die Schaffung von barrierefreien Schulgebäuden und sächlicher Ausstattung erhebliche Kosten anfallen. In diesem Rahmen ist das Konnexitätsprinzip zu beachten. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender oder übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Kostenausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen (Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW).

Aus diesem Grund ist das Handeln des Gesetzgebers abzuwarten.

C. Verfahren

Zur Umsetzung des Kreistagsbeschlusses vom 10.03.2010 hat Herr Landrat Petrauschke festgelegt, dass als erster Bereich die Situation der Schulen dargestellt wird.

Betroffene Schülerinnen und Schüler

Im Rhein-Kreis Neuss werden im Schuljahr 2010/2011 1760 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und 4 Förderschwerpunkten (emotionale und soziale Entwicklung, geistige Entwicklung, Sprache und Lernen) an insgesamt 12 Förderschulen unterrichtet. 241 Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden zusammen mit Kindern ohne sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinbildenden Schulen der Primarstufe unterrichtet (Gemeinsamer Unterricht). Weiterhin werden z. Zt. 127 Schülerinnen und Schüler in den Städten Neuss, Meerbusch, Grevenbroich, Dormagen, Kaarst und Korschenbroich in integrativen Lerngruppen an Schulen der Sekundarstufe I unterrichtet.

Beratung in den Gremien

Ausgehend von dem Antrag der Kreistagsfraktion von CDU und FDP zum Thema Inklusion in der Kreistagssitzung am 10.03.2010 wurde das Thema erstmalig in der Sitzung des Schulausschusses am 12.04.2010 behandelt. In dieser Sitzung gab Herr Lonnes einen Überblick über die derzeitige Ausgangssituation im Rhein-Kreis Neuss.

In den Sitzungen der Schulausschüsse am 31.05.2010 und 08.11.2010 wurde der aktuelle Diskussionsstand zum Thema Inklusion anhand des Diskussionspapiers der Amtschefs der Kultusministerkonferenz und der Positionspapiere des Landkreistages erörtert.

In der Sitzung des Kreisausschusses am 15.09.2010 schlug der Landrat zur weiteren Verfahrensweise die Bildung einer Arbeitsgruppe vor, die sich aus Vertretern des Kreises, der Städte und Gemeinden, der Schulaufsicht, Kreistagsmitgliedern, Förderschulleitern und Vertretern von Behindertenorganisationen zusammensetzen sollte.

Der Kreisausschuss beschloss die Einrichtung der Arbeitsgruppe. Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 27.09.2010 im Kreissitzungssaal in Grevenbroich unter Beteiligung von 51 Personen statt.

Die Tagesordnung an diesem Tag umfasste folgende Themen:

- Vorstellung der Behinderten-Rechtskonventionen der Vereinten Nationen durch Herrn Beigeordneten Limbach vom Landkreistag
- Vorstellung des Inklusionsmodells aus Sicht des Landschaftsverbandes Rheinland durch Herrn LVR Dezernenten Mertens
- Situationsbericht zu den Förderschulen im Kreisgebiet durch Herrn Schuldezernenten Lonnes
- Vorstellung einer Informationstour durch den Rhein-Kreis Neuss, verbunden mit dem Besuch von Schulen und Einrichtungen für behinderte Menschen zum Zwecke des Meinungsaustausches mit den Verantwortlichen sowie Eltern und Angehörigen

In der Sitzung des Schulausschusses am 08.11.2010 wurde der Bericht zur Situation der Schülerinnen und Schüler im Rhein-Kreis Neuss mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf geistige Entwicklung, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache vorgelegt. Der Schulausschuss beschloss, sich in einer Sondersitzung mit dem Bericht zu beschäftigen.

Besichtigungstour

Am 25. und 26.10.2010 wurde eine Informationstour zum Thema Inklusion durch den Rhein-Kreis Neuss durchgeführt. Dabei wurden folgende Einrichtungen besucht:

1. Grundschule St. Konrad, Neuss, 18 Schüler in gemeinsamem Unterricht
2. Initiative IGLL, Neuss, gemeinsam Leben und Lernen, ehrenamtliche Organisation für die Integration von Kindern mit Behinderung
3. Martinusschule, Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Lernen, 105 Schüler und Schülerinnen
4. Sebastianusschule, Förderschule mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung, 93 Schüler und Schülerinnen
5. Kunstcafe Einblick, Kaarst, Arbeits- und Kunstprojekt für Menschen mit geistiger Behinderung

Am 26.10.2010 wurden folgende Einrichtungen besucht:

1. Wohnhaus für Kinder und Jugendliche mit geistiger Behinderung, Grevenbroich

2. Werkstatt für Behinderte, Hemmerden
3. Hermann-Gmeiner-Hauptschule, Dormagen, 20 Schüler und Schülerinnen in der integrativen Lerngruppe in Sek. I-Bereich
4. Joseph-Beuys-Schule, Förderschule für soziale und emotionale Entwicklung mit 130 Schülern und Schülerinnen im gebundenen Ganztag
5. Michael-Ende-Schule, mit dem Förderschwerpunkt Sprache, Neuss, 195 Schüler und Schülerinnen, davon 50 im offenen Ganztag

Der Verein IGLL hatte in Gesprächen mit den Vertretern des Rhein-Kreises Neuss die Erarbeitung eines Inklusionsplanes angeregt und auf die Beschlusslage der Stadt Köln verwiesen.

Am 23.03.2010 hat der Rat der Stadt Köln beschlossen, einen Inklusionsplan für die Schulen aufzustellen. Gemäß einstimmigem Beschluss beauftragte der Rat die Verwaltung:

„Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung einen „Inklusionsplan“ für gemeinsames Lernen von behinderten und nichtbehinderten Schülern zu erarbeiten. Die Stadtverwaltung benennt einen Ansprechpartner, an den sich Eltern wenden können, deren Kinder mit Behinderung an einer Schule abgelehnt worden sind. Dieser Ansprechpartner versucht zwischen Eltern und Schule zu vermitteln, mit dem Ziel, einen möglichen Rechtsanspruch der behinderten Kinder auf einen Platz im inklusiven Unterricht umzusetzen und gleichzeitig die Ressourcen der Schulen zu berücksichtigen.

An der Erarbeitung des Konzeptes „Inklusion an Kölner Schulen“ sollen auch die Behindertenbeauftragte der Stadt Köln, die Stadtarbeitsgemeinschaft Behindertenpolitik, die Gebäudewirtschaft, Elterninitiativen, die Stadtschulpflegschaft Kölner Grundschulen und Gymnasien sowie eventuell weitere Verbände und Organisationen sowie Vertreter der Wissenschaft beteiligt werden.“

Ein Inklusionsplan der Stadt Köln liegt nach Recherchen der Verwaltung derzeit noch nicht vor.

Fazit

Aufgrund der Eröffnungsveranstaltung als auch der Besichtigung der Schulen und Einrichtungen steht fest, dass im Rhein-Kreis Neuss über Jahrzehnte ein differenziertes Bildungssystem für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen aufgebaut wurde, das aus pädagogischer Sicht eine hohe Förderung der Schülerinnen und Schüler in einem geschützten Raum zulässt. Bereits heute besteht daneben für viele Schülerinnen und Schüler auch die Möglichkeit statt der Förderschule eine allgemeinbildende Schule zu besuchen. Nach Auffassung der Verwaltung soll Inklusion nicht zur Gleichmacherei führen, sondern dazu, für alle den optimalen Förderort zu finden, ohne die Fördervielfalt zu zerstören. Die Förderschulen sind auch weiterhin bereit, ihren Beitrag zur bedarfsgerechten Förderung von Kindern und Jugendlichen zu leisten und die allgemeinen Schulen sollen in die Lage versetzt werden mit dem individuellen Förderbedarf aller Schülerinnen und Schüler konstruktiv umzugehen. Dazu benötigen die Schulträger klare gesetzliche Vorgaben des Landes und eine Regelung zu den damit verbundenen Kosten, die dem Grundsatz der Konnexität entspricht.

D. Weitere Bausteine

Im Hinblick auf die Freiheits- und Teilhaberechte sowie die Solidaritätsrechte, die in der UN Behindertenrechtskonvention außerdem festgelegt werden, sind weitere Bereiche im Rhein-Kreis Neuss im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der UN Behindertenrechtskonvention zu betrachten:

- Der Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung im Rhein-Kreis Neuss
- Die Bildung und Erziehung von Kindern unter 6 Jahren
- Die Wohnraumsituation für Menschen mit Behinderung
- Einrichtungen, Senioreneinrichtungen im Hinblick auf Menschen mit Behinderung
- Kultur und Freizeit für Menschen mit Behinderung

E. Auftrag für die Verwaltung

Auf der Grundlage des Berichtes zur Inklusion und in dem vom Landesgesetzgeber zu schaffenden gesetzlichen Rahmen, insbesondere im Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen, wird die Verwaltung beauftragt, die Inklusion für den Bereich Schule in Kooperation mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden nach Maßgabe der UN Behindertenrechtskonvention in der Folgezeit umzusetzen.