

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Inklusion an Schulen

Ausgewählte Aspekte

Bericht des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein gemäß § 99 LHO

Kiel, 24. Oktober 2017



Inklusion an Schulen

Ausgewählte Aspekte

Bericht des
Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein
gemäß § 99 LHO

Kiel, 24. Oktober 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|--------------|
| Zusammenfassung | 14 |
| 1. Ziel der Landesregierung | 15 |
| 2. Finanzielle Dimension | 16 |
| 2.1 Erhöhter Personalbedarf durch inklusive Beschulung an Grundschulen | 17 |
| 2.2 Deckung des Lehrkräftebedarfs | 19 |
| 2.3 Ein Blick aus baulicher Sicht | 21 |
| 2.4 Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe | 22 |
| 2.5 Entwicklung und Finanzierung der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen | 25 |
| | |
| Allgemeiner Teil | 27 |
| 1. Vorbemerkung | 27 |
| 2. Was bedeutet Inklusion an Schulen? | 28 |
| 2.1 Leitbild des Landes | 28 |
| 2.2 Der Fokus in der Umsetzung liegt auf dem Handlungsbedarf im Bereich der Behinderung | 29 |
| 2.3 Merkmale einer inklusiven Schule | 29 |
| 3. Rechtsgrundlagen | 30 |
| 3.1 UN-Behindertenrechtskonvention | 30 |
| 3.2 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz | 31 |
| 4. Konzeption und Umsetzung der Inklusion durch das Land | 33 |
| 4.1 1. Inklusionsbericht des Landes | 33 |
| 4.2 2. Inklusionsbericht des Landes | 33 |
| 4.3 Arbeitspapier des Bildungsministeriums | 34 |
| 4.4 Klemm-Gutachten | 35 |
| 4.5 Multiprofessionelle Teams sollen die inklusive Schule stärken | 37 |
| 5. Ausgangslage in Schleswig-Holstein | 39 |
| 5.1 Zahl der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen | 39 |
| 5.2 Schulstruktur | 40 |
| 5.3 Entwicklung der Schülerzahlen | 42 |
| 5.4 Stellenentwicklung nach Schularten | 43 |
| 5.5 Schulische Assistenzen | 43 |
| 5.6 Schulbegleitung | 44 |
| 5.7 Schulsozialarbeit | 44 |
| | |
| Prüfungen | 45 |
| 1. Inklusive Beschulung an Grundschulen und Förderzentren | 45 |
| 1.1 Was wurde geprüft? | 46 |
| 1.2 Rechtliche Grundlagen | 47 |
| 1.3 Förderzentren | 49 |
| 1.4 Grundschulen | 52 |
| 1.5 Ressourcenverteilung | 56 |

| | | |
|--|--|-----|
| 1.6 | Arbeitsbedingungen der Sonderpädagogen und Grundschullehrkräfte | 59 |
| 1.7 | Besondere Herausforderungen für Sonderpädagogen und Grundschullehrkräfte | 66 |
| 1.8 | Statistik und Datenbasis | 72 |
| 1.9 | Welche personelle Ausstattung brauchen Schulen in Schleswig-Holstein für die inklusive Beschulung? | 75 |
| 1.10 | Finanzierung der inklusiven Beschulung | 77 |
| 2. | Deckung des Lehrkräftebedarfs | 80 |
| 2.1 | Lehramtsausbildung für Sonderpädagogik | 80 |
| 2.2 | Anfänger- und Absolventenzahlen | 83 |
| 2.3 | Referendariat | 85 |
| 2.4 | Einstellungsbedarf | 86 |
| 2.5 | Fort- und Weiterbildung | 88 |
| 2.6 | Fazit | 89 |
| 3. | Inklusion: Ein Blick aus baulicher Sicht | 91 |
| 3.1 | Ausgangspunkt | 91 |
| 3.2 | Prüfungsansatz | 92 |
| 3.3 | Prüfungsfeststellungen | 95 |
| 3.4 | Wer trägt die Kosten? | 108 |
| 3.5 | Was zu tun ist | 109 |
| 4. | Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe | 110 |
| 4.1 | Was ist Schulbegleitung? | 110 |
| 4.2 | Rechtliche Voraussetzungen | 111 |
| 4.3 | Der Zuständigkeitskonflikt im Rahmen der inklusiven Beschulung | 111 |
| 4.4 | Finanzierungskonflikt dauerhaft lösen - dabei eine enge Definition des pädagogischen Kernbereichs zugrunde legen | 113 |
| 4.5 | Der qualitative Aspekt wird vernachlässigt | 120 |
| 4.6 | Was schlägt der LRH vor? | 122 |
| 5. | Entwicklung und Finanzierung der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen | 125 |
| 5.1 | Was wurde geprüft? | 125 |
| 5.2 | Was ist Schulsozialarbeit? | 126 |
| 5.3 | Schulsozialarbeit ist für alle Schülerinnen und Schüler zuständig | 127 |
| 5.4 | Schulsozialarbeit ist deutlich ausgebaut und an den Schulen etabliert | 127 |
| 5.5 | Wer ist für Schulsozialarbeit zuständig? | 128 |
| 5.6 | Finanzierung der Schulsozialarbeit | 130 |
| 5.7 | Empfehlungen | 133 |
| Ausblick - Handlungsbedarf für die 19. Legislaturperiode | | 136 |
| 1. | Handlungsfelder beim Personalbedarf an den Grundschulen für den Förderschwerpunkt Lernen | 136 |
| 2. | Handlungsfelder im Bereich der Deckung des Lehrkräftebedarfs | 137 |
| 3. | Handlungsfelder aus baulicher Sicht | 137 |
| 4. | Handlungsfelder bei der Schulbegleitung | 137 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------------|---|
| Bildungsministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur bis 07/2017: Ministerium für Schule und Berufsbildung |
| BGG | Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz) |
| BIS | Beratungsstelle Inklusive Schule |
| BRK | Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behin- dertenrechtskonvention) |
| BSG | Bundessozialgericht |
| EinglHV | Verordnung nach § 60 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Verordnung) |
| ESA | Erster allgemeinbildender Schulabschluss |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz |
| FöZ | Förderzentrum |
| G, gE | Förderschwerpunkt geistige Entwicklung |
| GS | Grundschule |
| GMSH | Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR |
| HWS | Heimat-, Welt- und Sachunterricht |
| IPTS | Institut für Praxis und Theorie der Schule |
| IQSH | Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| JuFöG | Jugendförderungsgesetz |
| K | Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung |
| Kap. | Haushaltskapitel |
| KMK | Kultusministerkonferenz |
| KLV | Kommunale Landesverbände |
| L | Förderschwerpunkt Lernen |
| LehrBG | Lehrkräftebildungsgesetz |
| LP | Leistungspunkt |
| LRH | Landesrechnungshof |
| LSG | Landessozialgericht |
| LWS | Lehrerwochenstunden |
| MindGrVO | Mindestgrößenverordnung |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| m. W. v. | mit Wirkung vom |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |

| | |
|-------------------|---|
| PZV | Planstellenzuweisungsverfahren |
| Rn. | Randnummer |
| SchulG | Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz |
| SGB II | Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende |
| SGB VIII | Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe |
| SGB XII | Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe |
| SHBesG | Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein |
| SoFVO | Landesverordnung über sonderpädagogische Förderung |
| Sozialministerium | Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren bis 07/2017: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung |
| SP | Schwerpunkt |
| Std./Woche | Stunden pro Woche |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| UN-BRK | UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung |
| ZiB | Zentrum für inklusive Bildung |

Glossar

Bachelor

Der Bachelor ist der erste akademische Grad eines gestuften Hochschulstudiums und Abschlussbezeichnung einer grundständigen wissenschaftlichen Erstausbildung, dem in der mehrstufigen Hierarchie von akademischen Abschlüssen der Masterabschluss und danach der Doktorgrad folgen.

Barrierefreiheit

Das BGG¹ definiert in § 4 Barrierefreiheit wie folgt:

„Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

Förderschwerpunkte

In § 45 Abs. 2 SchulG² sind die Förderschwerpunkte aufgelistet:

- Lernen (L),
- Sprache,
- emotionale und soziale Entwicklung,
- geistige Entwicklung (G, gE),
- körperliche und motorische Entwicklung (K),
- Hören,
- Sehen,
- autistisches Verhalten,
- dauerhaft kranke Schülerinnen und Schüler.

Die Bezeichnung des Förderzentrums (FöZ) richtet sich nach dem sonderpädagogischen Schwerpunkt, in dem es vorrangig fördert.

¹ Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) vom 27.04.2002, BGBl. I S. 1467/1468, zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234.

² Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. 2007, S. 39, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 999.

Hörsamkeit

Hörsamkeit beschreibt nicht nur die physikalischen Eigenschaften des Raums, sondern auch die hörpsychologischen Effekte. Die Hörsamkeit ist abhängig von den Eigenschaften der Schallquelle und von der Art des Schalls, wie sprechende oder singende Menschen, Musikinstrumente, Lautsprecheranlagen etc. Sie ist ebenso abhängig von den Raumeigenschaften. Hörsamkeit ist ein Oberbegriff, der die Wirkungen der akustischen Eigenschaften eines Raums für Schalldarbietungen, wie Musik oder Sprache, am Ort des Hörenden beschreiben soll. Die Hörsamkeit eines Raums ist eine schwankende Größe, trotzdem muss das Ziel eine gute mittlere Hörsamkeit sein. Gute Hörsamkeit für Sprachdarbietungen besagt, dass ohne Nutzung elektroakustischer Anlagen eine gute Sprachverständlichkeit an allen Plätzen des Raums gewährleistet ist. Menschen mit eingeschränktem Hörvermögen benötigen besonders gute akustische Verhältnisse.

Akustische Anforderungen zur Sicherung der Hörsamkeit vorrangig für die Sprachkommunikation werden in der DIN 18041:2016-03: „Hörsamkeit in Räumen - Anforderungen, Empfehlungen und Hinweise für die Planung“, erschienen im März 2016, festgelegt. Danach ist Hörsamkeit die Eignung eines Raums für bestimmte Schalldarbietungen.

In der Normfassung von 2004 waren Belange der Inklusion nicht umfassend für alle Nutzer berücksichtigt.

DIN 18040-1 „Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen - Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude“ verweist hinsichtlich der akustischen Anforderungen auf DIN 18041.

Inklusive Schule

Grundsätzlich sollen Schülerinnen und Schüler in Schleswig-Holstein unabhängig davon, ob ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt worden ist, gemeinsam unterrichtet werden (Inklusion), soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben und soweit der gemeinsame Unterricht der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Bildungsministerium) geht von einem weiten Inklusionsbegriff aus:

Inklusion im umfassenden Sinn verstanden als Pädagogik der Vielfalt und individuellen Förderung, Verbesserung von Bildungschancen und Verhinderung von Bildungsarmut. Sicherung und Ausbau der Qualität sind dabei

die bildungspolitischen Schwerpunkte. Alle Schülerinnen und Schüler sollen gemeinsam lernen - unabhängig von einer bestehenden oder drohenden Behinderung, von einem sonderpädagogischen Förderbedarf sowie ihrer sozialen und ethnischen Herkunft.

Kontingentsstundentafel

Zum Schuljahr 2008/09 löste die Kontingentsstundentafel¹ die bisherigen Stundentafeln ab. Sie legt fest, wie viele Wochenstunden jede Schülerin und jeder Schüler bis zum Schulabschluss erhalten soll. Die für die einzelnen Fächer vorgesehenen Unterrichtsstunden werden nicht mehr mit Blick auf die Jahrgangsstufe, sondern mit Blick auf die gesamte Grundschule (GS), Orientierungsstufe bzw. auf die Jahrgangsstufen 7 bis 9/10 ausgewiesen. Die Kontingentsstundentafel soll den Schulen pädagogischen Gestaltungsspielraum beim Einsatz der Lehrkräfte und für Unterrichtsformen wie Projektunterricht und Epochenunterricht verschaffen. Stundenanteile eines Fachs oder Fachbereichs können einem anderen Fach oder Fachbereich zugewiesen werden, wenn die festgelegten Mindestkontingente nicht unterschritten werden.

Lehrerwochenstunden

Die Zahl der Lehrerwochenstunden (LWS) gibt an, wie viele Unterrichtsstunden (45 Minuten) wöchentlich durch eine Lehrkraft erteilt werden. Eine LWS entspricht 1,5 Zeitstunden.

Leistungspunkte

Die Hochschule vergibt für erfolgreich absolvierte Studienabschnitte (Module) Leistungspunkte (engl. credit points). Die Leistungspunkte (LP) messen den durchschnittlich zu leistenden Arbeitsaufwand in dem jeweiligen Studienabschnitt. Ein LP entspricht einem Zeitaufwand von 25 bis 30 Arbeitsstunden. Ein Bachelorabschluss nach 3 Jahren setzt das Erreichen von 180 LP voraus.

Master

Der Master ist ein akademischer Grad, den Hochschulabsolventen als Abschluss einer zweiten wissenschaftlichen Ausbildung erlangen. Das Masterstudium dauert 2 bis 4 Semester und ergänzt ein grundständiges Studium. Studienvoraussetzung ist ein Bachelorabschluss oder ein

¹ Kontingentsstundentafeln für die Grundschule, für die Regionalschule, für die Gemeinschaftsschule und für das Gymnasium (Sekundarstufe I), NBI. MBWFK. Schl.-H. 2011 S. 178.

Abschluss in einem traditionellen, einstufigen akademischen Studiengang (Magister, Diplom).

Multiprofessionelles Team

Das multiprofessionelle Team kann sich aus folgenden Professionen zusammensetzen:

- Grundschullehrkraft,
- Sonderpädagogin/Sonderpädagoge,
- Schulische Assistenz,
- Schulbegleitung,
- Schulsozialarbeit und
- schulpsychologischer Dienst.

Personalkostentabelle

Die Personalkostentabelle des Landes Schleswig-Holstein gibt Durchschnittswerte für Personalkosten für den Bereich der allgemeinen Verwaltung in Schleswig-Holstein an. Die Werte enthalten die durchschnittlichen persönlichen Bezüge/Entgelte/Löhne (Bruttodienstbezüge, -entgelte und -löhne, einschließlich Ortszuschlag bzw. Sozialzuschlag, allgemeine Zulage, Sonderzuwendung, vermögenswirksame Leistungen) sowie die Personalnebenkosten, z. B. bei Beamtinnen und Beamten einen kalkulatorischen Kostenansatz in Höhe von 30 % der Bezüge für die zukünftige Belastung des Landeshaushalts durch Ruhegehalt, Witwen- und Waisengeld, pauschalierte Zuschläge für sonstige Leistungen (Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen, Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung, pauschale Aus- und Fortbildungskosten).

Planstellenzuweisungsverfahren (PZV)

Die Zuweisung der Planstellen für GS, Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufen und Förderzentren erfolgt auf der Grundlage der Haushaltsvorgaben nach einem schülerbezogenen Schlüssel (Grundversorgung) und unter Berücksichtigung der Besonderheiten in den Kreisen und kreisfreien Städten. Mit diesem Verfahren wird eine Verteilung der Lehrkräfte auf der Grundlage von vergleichbaren Versorgungsdaten vorgenommen. Die Planstellenzuweisung wird unter Berücksichtigung der Stundentafeln für die jeweiligen Schularten und Jahrgangsstufen, einer Lerngruppengröße von 22 in den GS und 25 in den weiterführenden Schulen sowie der Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte berechnet.

Prävention

Prävention ist eine gemeinsame schulische Aufgabe aller an Schule beteiligten Akteure. Prävention richtet sich an

- alle Schülerinnen und Schüler einer Lerngruppe,
- Schülerinnen und Schüler, die eine höhere Wahrscheinlichkeit für Entwicklungsverzögerungen haben und
- Schülerinnen und Schüler, die bereits auffällige Defizite mitbringen.

Präventionsstunden werden als Tandemstunden durchgeführt, d. h., jeweils in 2 Wochenstunden unterrichten Grundschullehrkraft und Förderschullehrkraft gemeinsam im Klassenverband der Eingangsphase. Es ist aber auch möglich, dass einige Schülerinnen und Schüler als Kleinstgruppe aus der Regelklasse herausgenommen werden, um dann separat unterrichtet zu werden.

Regelschullehrkraft

Lehrkräfte, die an GS, Gemeinschaftsschulen oder Gymnasien unterrichten, bezeichnet man als Regelschullehrkraft.

Schüler je Klasse (Klassenfrequenz)

Die Klassenfrequenz beschreibt, wie viele Schülerinnen und Schüler sich durchschnittlich in einer Klasse befinden. Sie kann nur für Bereiche gebildet werden, in denen der Unterricht in Klassenform organisiert ist. Auch dort, wo Klassen eingerichtet werden, wird der Klassenverband in einzelnen Fächern (z. B. aufgrund geringer Arbeitsplätze) und Stunden aufgelöst. Insofern beschreibt die Klassenfrequenz nur annäherungsweise die Größe der Lerngruppen, in denen Unterricht tatsächlich erteilt wird.

Schulbegleitung

Schulbegleiterinnen und Schulbegleiter unterstützen Kinder, die körperlich, geistig oder seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, im schulischen Alltag. Ziel ist, der Schülerin und dem Schüler die Teilhabe am Unterricht zu ermöglichen. Dazu gehören z. B. Hilfe beim An- und Ausziehen, Orientierung auf dem Schulweg oder in der Schule, lebenspraktische Hilfen, Hilfe beim Toilettengang, Verabreichung von Medikamenten und Spritzen. Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Sozialhilfe- bzw. Jugendhilfeträger. Es handelt sich um

eine Individualleistung der Eingliederungshilfe (§§ 53, 54 SGB XII, 35 a SGB VIII)¹ orientiert an den Bedürfnissen des einzelnen Schülers.

Die Qualifikation der Schulbegleiterinnen und Schulbegleiter ist gesetzlich nicht festgelegt. Sie reicht von Erziehern, Heil-, Sonder- und Sozialpädagogen bis zu Absolventen eines freiwilligen sozialen Jahres und Verwandten (allerdings keinen nahen).

Schulische Assistenz

Die Schulische Assistenz ist seit Beginn des Schuljahres 2015/16 Teilelement des multiprofessionellen Teams der Grundschulen.

Die Assistenzkräfte sollen alle Schülerinnen und Schüler unterstützen, um die Lernbedingungen in einer Klasse zu verbessern und dadurch auch die Lehrkräfte zu entlasten. Schulische Assistenzkräfte dürfen nicht für eigenständigen Unterricht oder für Vertretungsaufgaben eingesetzt werden. Die Assistenzkräfte müssen über die für ihren Aufgabenbereich erforderliche Qualifikation verfügen. In Betracht kommen Erzieherinnen und Erzieher, pädagogisch ausgebildete Personen, sozialpädagogische Assistentinnen und Assistenten, Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger sowie sozial erfahrene Personen.

Schulsozialarbeit

Sie wird wahrgenommen von sozialpädagogischen Fachkräften, die kontinuierlich am Ort Schule tätig sind und mit Lehrkräften zusammenarbeiten, um die Schüler in ihrer individuellen, sozialen, schulischen und beruflichen Entwicklung zu fördern. Sie sollen dazu beitragen, Bildungsbenachteiligungen zu vermeiden und abzubauen. Sie beraten und unterstützen Erziehungsberechtigte und Lehrerinnen/Lehrer bei der Erziehung und dem erzieherischen Kinder- und Jugendschutz und sollen zu einer schülerfreundlichen Umwelt beitragen. Es handelt sich um eine gemeinsame freiwillige Aufgabe des Landes sowie der kommunalen Schul- und Jugendhilfeträger.

Sonderpädagoge/in

Lehrkräfte der Sonderpädagogik arbeiten am FöZ als Klassen- oder Fachlehrkräfte mit Einbindung in die schulischen Strukturen. Darüber hinaus sind sie vom FöZ aus mit Stundenanteilen, zunehmend auch

¹ §§ 53, 54 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022; § 35 Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - Artikel 1 des Gesetzes vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163.

vollumfänglich, einer allgemeinbildenden Schule zugeordnet, um Aufgaben in der inklusiven Beschulung zu übernehmen.

Sonderpädagogische Förderung

Sonderpädagogische Förderung ist eine intensive und langfristige Förderung von Schülerinnen und Schülern, für die sonderpädagogischer Förderbedarf in einem oder mehreren der 9 Förderschwerpunkte auf der Grundlage eines sonderpädagogischen Gutachtens festgestellt worden ist. Diese Förderung durch Lehrkräfte des FöZ erfolgt inklusiv an einer allgemeinbildenden Schule, einer berufsbildenden Schule oder durch Unterricht an einem FöZ. Sie schließt die Unterstützung am Übergang von der Schule in den Beruf mit ein.

Zusätzlich dazu findet Förderung durch Sonderschullehrkräfte in einigen Förderschwerpunkten bereits präventiv, also vorbeugend, in der Kindertageseinrichtung, aber auch in der Eingangsphase der GS statt, um einen späteren sonderpädagogischen Förderbedarf zu vermeiden.

Sozialatlas

Der Sozialatlas ist eine freiwillige Grundlage für verschiedene Planungsaktivitäten der kreisfreien Städte und Kreise. Ziel ist die differenzierte Beobachtung von relevanten Indikatoren, die Aufschluss über die soziale Lage geben. Der Sozialatlas beleuchtet 5 verschiedene Bereiche: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Wohnen, Soziale Sicherung und Hilfen zur Erziehung. Der Sozialatlas bietet die Möglichkeit, Faktoren, die die Lebensumstände des Kindes treffender abbilden, in die Ressourcenverteilung einfließen zu lassen.

Zusammenfassung

Fast 70 % der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden an allgemeinbildenden Schulen inklusiv beschult. Die Landesregierung strebt ein inklusives Schulsystem für alle Schularten und Schulen an. Die dafür notwendigen Ressourcen sind im System Schule nicht vorhanden. Allein für den Bereich der Grundschulen fehlen in erheblichem Umfang Grundschullehrkräfte und Sonderpädagogen.

Die Erhebungen des LRH haben ergeben:

Aufgrund der hohen Inklusionsquote sind in der Eingangsphase der Grundschule 2 Präventionsstunden wöchentlich pro Klasse durch Sonderpädagogen nicht ausreichend. Präventionsstunden wären auch in Jahrgangsstufe 3 und 4 erforderlich. Hinzu käme ein verbindliches Zeitbudget für die notwendige Kooperation von Sonderpädagogen und Grundschullehrkräften.

Es wird in absehbarer Zeit nur schwer gelingen, zusätzlichen Bedarf an Sonderpädagogen zu decken. Die Zahl der in Schleswig-Holstein verfügbaren Sonderpädagogen ist gering.

Für die inklusive Beschulung an allen Schulen müssten diese in erheblichem Maße inklusionsfest umgebaut werden. Die für den Schulbau zuständigen Kommunen können den finanziellen Aufwand dafür nicht allein schultern. Die Landesregierung müsste zur Unterstützung der Kommunen ein umfangreiches Schulbauprogramm auflegen. Für den inklusionsbedingten Baubedarf sollten Musterraumprogramme erarbeitet und eine zentrale, Kompetenz bündelnde Stelle für baufachliche Auskünfte und Beratung eingerichtet werden.

Die Landesregierung muss in einem Konzept darlegen, welchen Standard und welche Ausbaustufen sie bei der inklusiven Beschulung erreichen will und wie dies finanziert werden soll. Sie muss dabei Prioritäten setzen.

Bei Schulassistenz und Schulbegleitung sind aufgrund der beschränkten Mittel des Landes und der Kommunen die Ressourcen zu bündeln. Der LRH empfiehlt, modellhaft beim jeweiligen Schulamt die Ressourcen für die notwendigen Lehr- und Hilfskräfte der Grundschulen und auch für die Schulbegleitung zu bündeln.

1. Ziel der Landesregierung

Die Landesregierung strebte in der 18. Wahlperiode ein inklusives Schulsystem für alle Schularten und Schulen an.¹ Kinder und Jugendliche sollen ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten entsprechend gemeinsam gefördert und gestärkt werden. Der Unterricht und die Organisation sind auf eine Schülerschaft in der ganzen Bandbreite ihrer Heterogenität auszurichten. Diese Heterogenität bezieht sich nicht nur auf Behinderung oder sonderpädagogischen Förderbedarf. Sie schließt die Hochbegabung ebenso ein wie den Migrationshintergrund oder unterschiedliche soziale Ausgangslagen.² Auch in der 19. Wahlperiode bleibt die inklusive Bildung ein wichtiges Ziel der Landespolitik.

Die Umsetzung der Inklusion an Schulen befasst sich zumeist mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf und den behinderungsspezifischen Zielsetzungen. Daher beschränkt sich der Sonderbericht auf diese Ziele und deren Umsetzung.

Schülerinnen und Schüler sollen nach § 5 Abs. 2 SchulG unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden, soweit es „...*der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht (gemeinsamer Unterricht)*“. Bei der Frage nach der bestmöglichen Schule für ein Kind oder einen Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist das elterliche Wahlrecht nach § 24 SchulG zu berücksichtigen. Der Regelfall soll der gemeinsame Unterricht in den allgemeinbildenden Schulen sein. Die gesonderte Beschulung in Förderzentren soll der Ausnahmefall sein.

Die politische Zielsetzung ist normativ vorgegeben durch die 2009 von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Das Übereinkommen verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland und damit auch die einzelnen Länder in Artikel 24 UN-BRK, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grund- und weiterführenden Schulen zu ermöglichen. Bei der Umsetzung gibt es einen gewissen Spielraum. Es handelt sich um den sogenannten Progressionsvorbehalt in Artikel 4 Abs. 2 UN-BRK. Danach sind die Vertragsstaaten zwar nicht unverzüglich, jedoch „nach und nach“ ohne vermeidbare Verzögerungen verpflichtet, ein

¹ Landesaktionsplan Schleswig-Holstein zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), Landtagsdrucksache 18/5091, S. 26.

² Vgl. Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, S. 5.

inklusives Bildungssystem zu realisieren. Der Ressourcenvorbehalt des § 5 Abs. 2 SchulG („soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben“) ist daher restriktiv im Lichte der UN-BRK auszulegen.

Schleswig-Holstein ist bereits seit 1990 auf dem Weg zur inklusiven Schule. Bisher lag der Fokus auf der Erhöhung der Quantität. Nun soll die Qualität der inklusiven Beschulung weiter verbessert werden. Zurzeit¹ werden nach Darstellung des Bildungsministeriums 67,2 % der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinbildenden Schulen inklusiv beschult. Für eine zielgerichtete Steuerung seitens des Bildungsministeriums muss die Datenlage verbessert und vereinheitlicht werden. Die sogenannte Inklusionsquote spiegelt weder die Qualität noch die Quantität wider. Es gibt keine einheitliche Datenbasis auf Bundesebene und somit auch keine Vergleichbarkeit.

2. **Finanzielle Dimension**

Eine gemeinsame Beschulung erfordert erhebliche Kräfte und bedarf einer intensiven Unterstützung. Entscheidende Größe ist eine ausreichende personelle und sächliche Ausstattung. Nach dem Leitbild der Landesregierung für eine inklusive Schule² ist diese weitgehend selbst in der Lage, dem jeweiligen Förderbedarf ihrer Schülerinnen und Schüler zu entsprechen. Sie benötigt kein Hilfspersonal von außen und ist sächlich und räumlich so ausgestattet, dass Kinder mit und ohne Behinderungen miteinander lernen können.

Im 1. Inklusionsbericht der Landesregierung ging das Bildungsministerium noch davon aus, dass sich die inklusive Beschulung im Rahmen der vorhandenen Ressourcen - zumindest personell kostenneutral - verwirklichen ließe.³ Durch die zunehmende inklusive Beschulung würde sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Förderzentren verringern. Dies ermögliche den Förderzentren, die frei werdenden Ressourcen in den Ausbau der Inklusion zu lenken. In der Übergangsphase von einem nur teilweise inklusiven zu einem komplett inklusiven Bildungssystem seien Doppelstrukturen und ein damit verbundener höherer Aufwand nicht zu vermeiden. Danach könne eine vollständig inklusive Beschulung mit dem vorhandenen Bestand an sonderpädagogischen Lehrerinnen und Lehrern verwirklicht werden.

¹ Vgl. Bericht über die Unterrichtssituation im Schuljahr 2015/16, Landtagsdrucksache 18/4688, Tabellenanhang, Tabelle 7.1.

² Vgl. Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, S. 5.

³ Vgl. Bericht zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule, Landtagsdrucksache 17/1568, S. 34.

Die Landesregierung der 18. Wahlperiode hat entschieden, dass die Förderzentren flächendeckend als ein bewährtes Unterstützungssystem der inklusiven Beschulung erhalten bleiben. Zudem hat sie eingeräumt, dass eine Kostenneutralität bei einer zunehmenden inklusiven Beschulung nicht erreichbar ist.

2.1 **Erhöhter Personalbedarf durch inklusive Beschulung an Grundschulen**

Der LRH hat geprüft, wie die inklusive Beschulung an GS im Förderschwerpunkt Lernen umgesetzt wird. Allein im Bereich der GS werden dadurch erhebliche personelle Ressourcen benötigt. Inklusive Beschulung bedeutet individualisierter Unterricht. Dieser hat viele Facetten. Weg vom FöZ - hin zur inklusiven Schule - bedeutet einen Wechsel im Schulsystem und ein Umdenken bei allen am Prozess Beteiligten. Aufgaben werden von den Förderzentren an die allgemeinbildenden Schulen verlagert. Dies ist einer Dezentralisierung gleichzusetzen und bedarf eines neu zu berechnenden Personalbedarfs.

Das Bildungsministerium muss folgende Fragen klären:

- Wo steht Schleswig-Holstein? - Status quo
- Wo will die Landesregierung hin? - Ziel
- Wie kann der Lösungsweg aussehen? Zeitlich und finanziell

In der Eingangsphase der GS sind 2 Präventionsstunden wöchentlich pro Klasse (Unterrichtsstunden, in denen Grundschullehrkraft und Förderschullehrkraft gemeinsam unterrichten) nicht ausreichend. Präventionsstunden durch Förderschullehrkräfte wären auch in Jahrgangsstufe 3 und 4 erforderlich. Für den notwendigen Informationsaustausch zwischen Grundschullehrkraft und Förderschullehrkraft (Kooperationsstunden) fehlt ein verbindliches Zeitbudget. Wenn Inklusion gelingen soll, müssten für diese neue Daueraufgabe mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Die Berechnungen des LRH beziehen sich auf den Förderschwerpunkt L und den Grundschulbereich. Zusätzlich hat der LRH die Möglichkeit von Stellschrauben aufgezeigt. Finanzielle Spielräume werden durch Veränderungen bei den Lerngruppengrößen, den Zielgruppen (Eingangsphase oder Jahrgang 1 bis 4) und bei der Anzahl der LWS für Prävention und Kooperation aufgezeigt.

Die Tendenz ist sowohl bei dem Gutachten von Prof. Klemm¹ wie auch bei den Berechnungen des LRH erkennbar. Die Ergebnisse liegen nicht weit auseinander.

Ergebnisse - auf einen Blick

Sonderpädagogischer Stellenbedarf in Förderzentren und allgemeinen Schulen nach Prof. Klemm:

| | |
|----------------|--|
| 3.386 | Sonderpädagogischer Stellenbedarf |
| - 1.818 | Vorhandene Sonderpädagogen laut PZV |
| = 1.568 | Bedarfslücke an Sonderpädagogischen Stellen |

Diese Lücke müsste geschlossen werden. Das Bildungsministerium will auf Vorschlag von Prof. Klemm das Problem wie folgt lösen:

| | |
|--------------|--|
| 1.568 | Bedarfslücke an Sonderpädagogischen Stellen |
| - 544 | Lehrkräfte für den inklusiven Unterricht in allgemeinbildenden Schulen |
| - 260 | Erzieher |
| - 271 | Schulische Assistenzen |
| = 493 | Ergebnis: fehlende sonderpädagogische Stellen |

Im Gutachten (Basis Schuljahr 2015/16) wird die „Doppelzählung“² als Berechnungsmethode angewandt, um den Bedarf an Sonderpädagogen und Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen zu ermitteln. Diese Art der Bedarfsermittlung ist anerkannt (3.386 sonderpädagogischer Stellenbedarf in Förderzentren und in allgemeinbildenden Schulen). Jedoch stimmt der LRH nicht zu, wie der Bedarf an Sonderpädagogen gedeckt werden soll. Erzieher, Schulische Assistentinnen/Assistenten und Regelschullehrkräfte sind keine Sonderpädagogen und werden im Gutachten zur Deckung der Bedarfslücke herangezogen. Auch sind die im Gutachten benannten 544 Lehrkräfte für den inklusiven Unterricht in allgemeinbildenden Schulen weder im Haushalt noch im PZV ausgewiesen. Prof. Klemm sieht also einen Mehrbedarf für 1.568 Planstellen über alle Förderschwerpunkte pro Jahr. Dies entspricht 115 Mio. € jährlich.

Dies ist eine große Herausforderung. Nach wie vor befindet sich Schleswig-Holstein im Haushaltskonsolidierungsverfahren. Die Landesregierung

¹ Prof. Klaus Klemm, Gutachten zum „Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins“, Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2016, vgl. auch Berichtsteil Prüfungen, vgl. auch Allgemeiner Teil, Tz. 4.4.

² Vgl. Allgemeiner Teil, Tz. 4.4.

kann unter diesen Voraussetzungen ihre strukturellen Ausgaben nicht beliebig steigern. Die Möglichkeiten für Umschichtungen dürften kurz- bis mittelfristig zumindest begrenzt sein. Damit wird die Landesregierung die dargestellte Bedarfslücke in absehbarer Zeit nicht vollends schließen können.

Erforderlich ist ein ressourcenangepasster Lösungsweg der Landesregierung mit realistischen Teilzielen in zeitlicher und finanzieller Hinsicht. Allerdings stellt bereits jede zusätzliche Stelle, die in das System der inklusiven Schule gegeben wird, eine Verbesserung zum Status quo dar.

Die Landesregierung beabsichtigt, bis 2024 jährlich 70 neue Lehrstellen für die sonderpädagogische Förderung zu schaffen. Über die Verwendung dieser Stellen im Einzelnen werde nach Vorlage des geplanten Konzepts entschieden. In diesem Konzept solle dargelegt werden, welche Standards bei der inklusiven Beschulung erreicht und welche Prioritäten aufgrund der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen gesetzt werden sollen. Das Bildungsministerium ist wie der LRH der Auffassung, dass für eine qualitative Weiterentwicklung des inklusiven Unterrichts mehr Ressourcen erforderlich seien. Dabei werde die Etablierung einer multiprofessionellen Unterstützungskultur angestrebt und nicht allein auf eine Erhöhung der Zahl der Lehrkräfte gesetzt.

Das multiprofessionelle Team setzt sich je nach Bedarf aus bis zu 5 Professionen zusammen. Der LRH hat dazu festgestellt: Multiprofessionelle Teams können die Qualität der inklusiven Schule verbessern. Es müssen jedoch die Rahmenbedingungen stimmen, ansonsten geht das zulasten der Qualität. Dies gelingt aber nur, wenn die einzelnen Aufgabenfelder definiert, abgegrenzt und Verantwortlichkeiten festgelegt sind. Nicht vergessen werden darf, dass auch für diese Stellen das erforderliche Personal vorhanden sein muss.

2.2 **Deckung des Lehrkräftebedarfs**

Eine flächendeckende und wirkungsvolle Umsetzung der inklusiven Schule setzt voraus, dass genügend qualifizierte Lehrkräfte vorhanden sind.

Der inklusive Unterricht stellt an die Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schulen sowie an die Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen spezifische Anforderungen.

In Schleswig-Holstein wird der Studiengang Sonderpädagogik nur an der Universität Flensburg angeboten.

Im Bachelorstudiengang wählen die Studierenden neben einem allgemeinbildenden Fach 2 von insgesamt 4 verschiedenen sonderpädagogischen Fachrichtungen. Aufgrund der hohen Nachfrage ist der Bachelor-Teilstudiengang Sonderpädagogik zulassungsbeschränkt. Die rechnerische Aufnahmekapazität lag im Wintersemester 2016/17 bei 120. Die Kapazität ist im Zulassungsverfahren auf 160 erhöht worden. Die Hochschule plant, dies auch in den nächsten Jahren so zu handhaben.

Der Masterstudiengang umfasst 2 sonderpädagogische Fachrichtungen und ein allgemeinbildendes Unterrichtsfach. Hinzu kommt das Fach Sonderpädagogische Psychologie. Für die sonderpädagogischen Fachrichtungen im Masterstudiengang gibt es bisher keine Zulassungsbeschränkungen. Während die Aufnahmekapazität auf 82 im Wintersemester 2016/17 gestiegen ist, sind die Anfängerzahlen auf 61 gesunken.

Letztendlich ist für die Deckung des Lehrkräftebedarfs maßgeblich, wie viele Studierende die Abschlussprüfungen (Bachelor bzw. Master) bestehen. Im Bachelor-Bereich sind 2013 die meisten Abschlüsse (103) erreicht worden. Dies hat entsprechend der Studiendauer 2 Jahre später auch im Masterbereich zu einem Ausschlag nach oben (88 bestandene Prüfungen in 2015) geführt. Danach ist die Zahl der Bachelorabsolventen wieder auf 71 in 2016 zurückgegangen.

Die Stellen für Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst dürfen mit Lehrkräften im Vorbereitungsdienst aller Schularten und Laufbahnen besetzt werden. Für die Jahre 2017 und 2018 hat das Bildungsministerium für die Laufbahn der Sonderschullehrer jeweils 70 Einstellungen geplant.

Es ist abzusehen, dass die Zahl der in Schleswig-Holstein ausgebildeten Lehrkräfte nicht ausreichen wird, die Altersabgänge im Bereich Sonderpädagogik zu kompensieren: Die Zahl der durch Pensionierungen frei werdenden Stellen wird bis 2019 auf knapp über 100 jährlich wachsen und danach allmählich wieder auf unter 75 zurückgehen. Hinzu kommt der Bedarf aufgrund der Einführung der inklusiven Beschulung.

Die Lücke wird auch nicht durch Lehrkräfte aus anderen Bundesländern gedeckt werden können. Aufgrund des bundesweit wachsenden Einstellungsbedarfs wird die Zahl der Bewerbungen zurückgehen.

Sonderschullehrkräfte sollen künftig aufgrund der erweiterten Ausbildung in einem allgemeinbildenden Fach auch im normalen Fachunterricht eingesetzt werden.¹ Dies ist kontraproduktiv, weil dadurch Kapazität für die

¹ Vgl. Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, S. 8.

sonderpädagogische Förderung verloren geht. Schulassistenten können dies nicht ausgleichen.

Zwar erhalten auch die Lehrkräfte der übrigen Schularten Basisqualifikationen in den Themenbereichen Heterogenität und Inklusion sowie Förderdiagnostik. Die Studienanteile umfassen aber nur einen Bruchteil der Inhalte des Lehramtsstudiums Sonderpädagogik.

2.3 **Ein Blick aus baulicher Sicht**

Inklusion hat zwingend eine bauliche Komponente. Der durch die UN-BRK herbeigeführte Paradigmenwechsel von der Integration zur Inklusion zwingt zum Handeln. Inklusion ist weit mehr als Integration. Integration reagiert auf das Vorliegen eines Handicaps und versucht es auszugleichen. Die inklusionsfeste Schule ist von vornherein bereit und ausgerüstet, Menschen mit Behinderung aufzunehmen. Behelfslösungen oder Lösungen aus gegebenem Anlass sind Mittel der Integration, nicht der Inklusion.

Ein inklusionsfestes Schulgebäude muss per se die Voraussetzungen bieten, dass es allen Kindern gleichermaßen, egal mit welcher Behinderung, welchem Förderschwerpunkt, mit Hochbegabung oder Migrationshintergrund, ein Ort gemeinsamen Lebens und Lernens sein kann. Die staatlichen Schulen in Schleswig-Holstein sind von diesem Zustand in baulicher Hinsicht weit entfernt.

Der LRH hat geprüft, ob die Gebäude der Regelschulen in Schleswig-Holstein eine inklusive Beschulung ermöglichen. Die Beschulung von körperlich oder geistig benachteiligten Kindern ist in Schleswig-Holstein seit langem gang und gäbe. Schulen und Schulträger versuchen alles, um Kindern mit Handicap den Besuch der gewünschten Schule zu ermöglichen. Wird ein behindertes Kind an der Schule angemeldet, reagieren Schule und Schulträger und lassen die notwendigen Baumaßnahmen kurzfristig ausführen, häufig finanziert aus Bauunterhaltungsmitteln. Die baulichen Maßnahmen sind zum Teil aber nur Einzellösungen, die den Mangel an inklusionsfesten Schulbauten nicht oder nur vordergründig beheben. Denn: Die Umnutzung eines innenliegenden, fensterlosen ehemaligen Stuhllagers zum Rückzugsraum für einen autistischen Schüler ist keine Inklusion.

Nicht alle Schulgebäude lassen sich inklusionsfest umbauen. Der Denkmalschutz, enge räumliche Gegebenheiten oder die vorhandene Gebäudestruktur können dem im Weg stehen.

Bedingt durch die unterschiedlichen Formen der schulischen Bestandsbauten ist die Kostenspreizung für inklusionsbedingte Baumaßnahmen

sehr groß. Letztlich lassen sich die Kosten des inklusionsbedingten Umbaus der schleswig-holsteinischen Regelschulen nicht belastbar feststellen. Festzuhalten bleibt aber, dass der inklusionsfeste Umbau von Schulen ein ernstzunehmender Kostenfaktor von landespolitischer Bedeutung ist.

Wenn die Landesregierung sich entschieden hat, Inklusion an allen Regelschulen aller Schularten zu verwirklichen, dann muss sie bereit sein, sich an den schon nur aus baulicher Sicht immensen Kosten zu beteiligen. Die für den Schulbau zuständigen Kommunen werden die Last dieser gemeinsamen Aufgabe alleine nicht tragen können.

Der LRH schlägt vor, dass das Bildungsministerium Musterraumprogramme erarbeitet, damit nicht 169 Schulträger das Rad jeweils neu erfinden müssen. Diese Musterraumprogramme sollen Lösungen aufzeigen für unterschiedliche bauliche Anforderungen, die den Schulträgern und Schulen die Lösung ihres jeweiligen Problems erleichtern sollen.

Das Bildungsministerium sollte eine zentrale, Kompetenz bündelnde Stelle einrichten, die baufachliche Auskünfte und Beratung in Baufragen erteilen kann.

Schließlich ist eine finanzielle Unterstützung der für den Schulbau zuständigen Kommunen durch ein Schulbauprogramm erforderlich. Die Inklusion ist eine gemeinsame Aufgabe von Land und Kommunen und wird in baulicher Hinsicht nicht allein von den Kommunen geschultert werden können.

2.4 **Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe**

Die Schulbegleitung ist ein wichtiger Baustein der inklusiven Beschulung. Sie gleicht die behinderungsspezifischen Defizite der Schülerin/des Schülers aus, um eine Teilhabe am Unterricht zu ermöglichen, soweit nicht andere Leistungsträger, wie z. B. Kranken-, Pflegeversicherung oder Schule verantwortlich sind.

Es handelt sich um einen individuellen Rechtsanspruch im Rahmen der Eingliederungshilfe, der sich bei einer (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderung aus dem Sozialhilferecht (§§ 53, 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII), bei einer (drohenden) seelischen Behinderung aus dem Jugendhilferecht (§ 35 a SGB VIII in Verbindung mit § 54 SGB XII) ergibt. Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte sowie die Große kreisangehörige Stadt Norderstedt als örtlicher Sozial- und Jugendhilfeträger.

Die Fallzahlen und die Ausgaben in der Schulbegleitung sind stark gestiegen. 2012 wurde in 1.964 Fällen Schulbegleitung gewährt.¹ Die Ausgaben betragen 21 Mio. €. Schulbegleitung wurde 2015 in 3.016 Fällen gewährt. Die Ausgaben betragen 39 Mio. €. Von 2012 bis 2015 gab es einen Fallzuwachs von 40 % im SGB XII-Bereich und 71 % im SGB VIII-Bereich. Die entsprechenden Ausgaben stiegen um 67 % (SGB XII) bzw. um 111 % (SGB VIII). Der Anstieg ist überwiegend auf die zunehmend inklusive Beschulung an den Regelschulen zurückzuführen.

Durch die Schulbegleitung sind alle Unterstützungsleistungen zu erbringen, die im Zusammenhang mit der Ermöglichung einer angemessenen Schulbildung geeignet und erforderlich sind, um die Behinderungsfolgen zu beseitigen oder zu mildern. Ein deutlicher Teil der von der Schulbegleitung zu übernehmenden Aufgaben hat auch pädagogischen Charakter in dem Sinne, dass eine Mitwirkung am Unterricht ermöglicht wird. Die Leistung der Eingliederungshilfe ist im Verhältnis zur schulischen Primärverantwortung zwar nachrangig (§ 2 SGB XII, § 10 SGB VIII). Relevant wird der Nachranggrundsatz aber nur, wenn ein individueller, aus dem Schulrecht ableitbarer Anspruch besteht und sich dieser auch realisieren lässt. Das schleswig-holsteinische Schulrecht eröffnet kein subjektives Recht der Schülerin/des Schülers auf Bereitstellung der notwendigen Unterstützungsleistungen. Demzufolge ist der örtliche Sozialhilfe- oder Jugendhilfeträger in der Regel zuständig und finanzverantwortlich.

Es gibt nur eine Ausnahme: Leistungen im Kernbereich der Pädagogik obliegen nicht der Schulbegleitung, sondern der Schule. Der Kernbereich ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung eng auszulegen. Er beschränkt sich auf die reine Stoff- und Wissensvermittlung. Diese Leistungen sind durch die Lehrkraft zu erbringen. Der Kernbereich ist nicht betroffen, wenn die eigentliche Arbeit der Lehrkräfte lediglich abgesichert wird, z. B. durch die Hilfestellung der Schulbegleitung bei der Fokussierung auf das Unterrichtsgeschehen oder bei der Selbstorganisation der Schülerin oder des Schülers. Die für die inklusive Beschulung notwendigen Lehrkräfte hat das Land zu stellen (§ 36 SchulG).

Nur wenn in diesem Kernbereich Leistungen durch die Schulbegleitung erbracht werden, ist der Aufwand durch das Land auszugleichen. Seit dem Schuljahr 2014/15 stellt das Land über ein Moratorium, eine unbefristete Anschlussvereinbarung und ein Kommunalpaket III Ausgleichssummen an die Kommunen für schulbegleitende Leistungen im pädagogischen Kernbereich bereit. Die Mittel werden zusätzlich zu den sozialgesetzlichen Leistungen gewährt. Grundlage für die Ermittlung der Ausgleichssummen ist

¹ Angaben des Sozialministeriums, Landtagsdrucksache 18/4452 vom 28.07.2016, S. 1.

noch ein weiter Begriff des Kernbereichs, den das Landessozialgericht Schleswig-Holstein (LSG) in 2014 prägte. Ausgehend davon wurde angenommen, dass 50 % der Leistungen der Schulbegleitung auf den pädagogischen Kernbereich entfallen. Das Bundessozialgericht (BSG) hat im Dezember 2016 die enge Auslegung des Kernbereichs bestätigt. In Zukunft sind daher deutlich niedrigere und belastbar ermittelte Ausgleichssummen zu verhandeln, soweit schulbegleitende Leistungen im Kernbereich der Pädagogik erbracht werden. Sie sind im Haushalt des Bildungsministeriums zu veranschlagen, da für diese Aufgaben das Bildungsministerium und nicht das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) sachlich und somit auch finanziell verantwortlich ist.

In der Anschlussvereinbarung zum Moratorium sind das Land und die kommunalen Landesverbände (KLV) zudem davon ausgegangen, dass die Schulischen Assistenzen die Leistungen im pädagogischen Kernbereich - beginnend mit den GS - in vollem Umfang erbringen. Dadurch sollten sich die Zahl der von den Kreisen und kreisfreien Städten zu gewährenden Schulbegleitungen und demzufolge auch die Ausgleichssumme verringern. Diese Entlastung ist bisher nicht eingetreten und so auch nicht zu erwarten.

Zum einen sind die Leistungen im pädagogischen Kernbereich durch Lehrkräfte zu erbringen. Die Schulische Assistenz ist eine unterstützende Ressource für den übrigen pädagogischen Bereich und für alle Kinder zuständig. Demzufolge unterstützt sie zwar auch, aber nicht nur, die inklusiv zu beschulenden Kinder und Jugendlichen.

Zum anderen könnte eine finanzielle Entlastung der Kommunen nur eintreten, wenn durch den Einsatz der Schulischen Assistenzen ein Teil der Schulbegleitungen komplett entfallen würde. Nach einer Befragung der Grundschulleitungen durch das Bildungsministerium stehen bei kleinen Schulen (150 Schülerinnen und Schüler) 13,5 Std./Woche und bei großen Schulen (mehr als 250 Schülerinnen und Schüler) 33,8 Std./Woche für alle Schülerinnen und Schüler zur Verfügung.¹ Eine klassen- bzw. unterrichtsbezogene Präsenz der Schulischen Assistenzen ist damit nicht umsetzbar. Dies wäre jedoch die Voraussetzung für eine mögliche Entlastungswirkung.

Des Weiteren wird der qualitative Aspekt vernachlässigt. Solange die Schulische Assistenz für alle und nicht nur für die inklusiv zu beschulenden Schülerinnen und Schüler zuständig ist und kein Konzept besteht, das

¹ Ohne Berücksichtigung der Vor- und Nachbereitungszeiten (sofern vorgesehen).

beide Unterstützungssysteme verzahnt, laufen die zur Verfügung gestellten Ressourcen weitgehend nebeneinander her.

Was schlägt der LRH vor?

Eine gemeinsame Beschulung erfordert erhebliche Kräfte und bedarf einer intensiven Unterstützung. Das Leitbild der Landesregierung sieht vor, dass die inklusive Schule weitgehend selbst in der Lage ist, dem jeweiligen Förderbedarf ihrer Schülerinnen und Schüler zu entsprechen.¹ Sie müsse dafür auch bestimmte Assistenzfunktionen vorhalten, die eine Schulbegleitung in ihrer jetzigen Form entbehrlich machen würden.

Der LRH empfiehlt einen Modellversuch für die GS: Beim jeweiligen Schulamt werden die Ressourcen für die notwendigen Lehr- und Hilfskräfte der GS und auch für die Schulbegleitung gebündelt. Diese erbringen alle notwendigen Unterstützungsleistungen für die inklusiv zu beschulenden Kinder. Die Laufzeit des Modellversuchs sollte evaluierend begleitet werden. Wenn sich das Modellvorhaben bewährt, kann eine landesweite Lösung mit den entsprechenden Anpassungen im Schulgesetz umgesetzt werden.

2.5 Entwicklung und Finanzierung der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen

85 % der Grund- und 94 % der Gemeinschaftsschulen haben Schulsozialarbeiter. Insgesamt wird an 80 % der allgemeinbildenden Schulen Schulsozialarbeit angeboten. Insbesondere an GS und Gymnasien besteht jedoch weiterer Bedarf.

Zurzeit wird die Schulsozialarbeit hauptsächlich durch das Land mit 17,8 Mio. € finanziert. Die kreisfreien Städte und die übrigen Kommunen mit Schulträgerfunktion finanzieren mit, die Kreise hingegen nicht. Schulsozialarbeit ist eine gemeinsame freiwillige Aufgabe des Landes, der Kreise, kreisfreien Städte und der Kommunen mit Schulträgerfunktion. Das Land ist über den Bildungs- und Erziehungsauftrag eingebunden. Für die kommunalen Schulträger ist es eine Leistung im Rahmen der Daseinsvorsorge. Für die Kreise und kreisfreien Städte in ihrer Funktion als Jugendhilfeträger ergibt sich die Aufgabe aus § 13 SGB VIII. Die gemeinsame Verantwortung bedeutet auch gemeinsame Finanzierung. Es ist eine paritätische Finanzierung anzustreben.

¹ Vgl. Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, S. 5.

Der weitaus überwiegende Teil der Schülerinnen und Schüler, die Schulsozialarbeit in Anspruch nehmen, sind keine inklusiv beschulten Kinder. Schulsozialarbeit ist für alle Schülerinnen und Schüler zuständig. Sie berät und begleitet den Einzelnen, z. B. bei Konflikten untereinander, Problemen im Elternhaus und Schulproblemen. Sie bietet sozialpädagogische Gruppenarbeit (u. a. Anti-Gewalt-Training, Mädchen- und Jungenarbeit, Kompetenztraining) und offene Gespräche und Kontakte an. Dies ist unabhängig davon, ob die Schülerinnen und Schüler einen sonderpädagogischen oder sonstigen Förderbedarf haben. Ausschließlich behinderungsbedingte Bedarfe sind nicht über Schulsozialarbeit abzudecken. Die Ausgaben des Landes für Schulsozialarbeit sind nur zu einem geringen Teil als sogenannte inklusionsbedingte Ausgaben zu werten.

Allgemeiner Teil

1. Vorbemerkung

Schleswig-Holstein ist seit 1990 auf dem Weg zur inklusiven Schule. Sie soll Schritt für Schritt weiterentwickelt werden. Der LRH begleitet diesen Prozess. Er hat 5 Prüfungen durchgeführt, die sich mit der Umsetzung der Inklusion an Schulen unter verschiedenen Blickwinkeln ebenenübergreifend befassen:

- Prüfung des Personaleinsatzes an ausgewählten Förderzentren,
- Entwicklung und Finanzierung der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen,
- Inklusion und Baukosten,
- Inklusive Beschulung an GS,
- Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe.

Zusätzlich wurden Auskünfte zur Frage der Deckung des Einstellungsbedarfs der Lehrkräfte bei der Universität Flensburg eingeholt.

Die Umsetzung der Inklusion an Schulen hat sich bisher zumeist auf die gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf beschränkt. Hier wird der größte Handlungsbedarf gesehen. Daher befasst sich der Sonderbericht nur mit diesen Zielsetzungen und Maßnahmen zur Umsetzung der inklusiven Beschulung. Die Prüfungen des Personaleinsatzes an ausgewählten Förderzentren und der inklusiven Beschulung an GS beziehen sich auf die Förderschwerpunkte Lernen (L) sowie emotionale und soziale Entwicklung. Die übrigen Prüfungen beziehen sich auf die Schülerinnen und Schüler mit (drohenden) geistigen, körperlichen und seelischen Behinderungen.

Die Prüfungsmittelungen wurden der Landesregierung der 18. Wahlperiode und den KLV (Schulsozialarbeit und Schulbegleitung) zur Stellungnahme übersandt. Die bereichsspezifischen Feststellungen sind in diesem Sonderbericht zusammengefasst (vgl. Prüfungen, Tz. 1 bis 5). Sie beziehen sich auf die 18. Wahlperiode und deren Landesregierung.

Der Sonderbericht wurde der Landesregierung der 19. Wahlperiode und den KLV zur Stellungnahme übersandt. Sie haben mit Schreiben vom 21.09.2017 Stellung genommen.

Der Sonderbericht ist bundesweit der erste Sonderbericht dieser Art. Er ist als „erster Aufschlag“ für die inklusive Beschulung zu verstehen. Zu gegebener Zeit wird der LRH auch die übrigen Dimensionen der Inklusion an Schulen (kulturelle und soziale, Herkunft, Nationalität, Religion,

Geschlecht etc.) mitbetrachten. Die inklusive Schule umfasst die ganze Bandbreite der Heterogenität in der Schülerschaft, die Hochbegabung ebenso wie den Migrationshintergrund oder unterschiedliche soziale Ausgangslagen.

2. Was bedeutet Inklusion an Schulen?

In immer mehr Schulen wird inklusiv unterrichtet. Doch was bedeutet Inklusion genau? Es gibt keine konsensfähige Definition dessen, was unter Inklusion zu verstehen ist. Inklusion als Prozess und Ziel ist ein unscharfer Begriff. Die Inhalte sind schwer zu fassen.

Festzuhalten ist, dass Inklusion nicht mit Integration gleichzusetzen ist. Es handelt sich um 2 grundlegend unterschiedliche Konzepte und Sichtweisen auf die Gesellschaft. Integration geht davon aus, dass eine Gesellschaft aus einer relativ homogenen Mehrheitsgruppe und einer kleineren Außengruppe besteht, die in das bestehende System zu integrieren ist. Integration verlangt vom Einzelnen, dass er sich an das Mehrheitssystem anpasst.

Das Konzept der Inklusion hingegen beschreibt eine Gesellschaft, in der jeder Mensch akzeptiert wird und gleichberechtigt und selbstbestimmt an dieser teilhaben kann - unabhängig von Geschlecht, Alter, Herkunft, von Religionszugehörigkeit oder Bildung, von eventuellen Behinderungen oder sonstigen individuellen Merkmalen. In der inklusiven Gesellschaft gibt es keine definierte Normalität, die jedes Mitglied dieser Gesellschaft anzustreben oder zu erfüllen hat.

Bezogen auf Schule bedeutet dies: Die inklusive Pädagogik beschreibt einen Ansatz, der im Wesentlichen auf der Wertschätzung der Vielfalt beruht. Das Konzept bezieht alle Heterogenitätsdimensionen ein. Es ist Aufgabe der Schule dafür zu sorgen, dass alle Schülerinnen und Schüler mit ihren jeweiligen Fähigkeiten und Talenten am Unterricht teilnehmen können.

2.1 Leitbild des Landes

Der erste Bericht zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule hat den Fokus auf das gemeinsame Lernen von Schülern mit und ohne Behinderung gelegt. *„Bezogen auf die Schule bedeutet Inklusion zum einen, dass ein Kind unabhängig von seiner Behinderung in das Regelschulsystem aufgenommen werden kann. Der Staat soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass dieses Ziel verwirklicht werden kann und dass auch Kinder mit Behinderungen innerhalb des Regelschulsystems*

die für ihre Bildung und ihre Persönlichkeitsentfaltung notwendige Förderung erfahren.“¹

Im zweiten Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen ist der Begriff der Inklusion erweitert worden. Es wurde ein „Leitbild inklusive Schule“ beschrieben. *„Eine inklusive Schule ist offen für alle jungen Menschen. Sie richtet ihren Unterricht und ihre Organisation auf eine Schülerschaft in der ganzen Bandbreite ihrer Heterogenität aus. Diese Heterogenität bezieht sich nicht nur auf Behinderung oder sonderpädagogischen Förderbedarf. Sie steht generell für Vielfalt und schließt beispielsweise die Hochbegabung ebenso ein wie den Migrationshintergrund oder unterschiedliche soziale Ausgangslagen.“²*

2.2 **Der Fokus in der Umsetzung liegt auf dem Handlungsbedarf im Bereich der Behinderung**

Auch wenn andere Dimensionen wie kulturelle oder soziale Herkunft, Nationalität, Religion, Geschlecht etc. mitbedacht werden müssen, befasst sich die Umsetzung der Inklusion an Schulen zumeist mit dem Handlungsbedarf im Bereich Behinderung. Die Begriffe „Inklusion“ und „inklusive Beschulung“ sind vorrangig geprägt durch das 2006 verabschiedete Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK).

2.3 **Merkmale einer inklusiven Schule**

Inklusive Schule basiert auf einem Perspektivenwechsel.

Geklärt werden muss nicht mehr: Was braucht die Schülerin oder der Schüler, um die Schule besuchen zu können? Im Mittelpunkt steht stattdessen die Frage: Was braucht die Schule, um die Schülerin oder den Schüler bilden und erziehen zu können?

Was sind die wesentlichen Merkmale einer inklusiven Schule?

- Im Schulprogramm ist verankert, dass alle Schülerinnen und Schüler optimal gefördert werden sollen.
- Es existiert ein innerschulisches Unterstützungssystem, das die erforderlichen Hilfen zur Verfügung stellen kann.
- Schülerinnen und Schüler erfahren Wertschätzung und Respekt unabhängig von ihrem Leistungsstand.
- Für alle Schülerinnen und Schüler werden in regelmäßigen Abständen Förderziele und Fördermaßnahmen vereinbart.

¹ Vgl. Bericht zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule, Landtagsdrucksache 17/1568, S. 8, 9.

² Bericht zur Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, S. 5.

- Unterrichtsziele und -methoden passen sich den Lernvoraussetzungen der Schülerinnen und Schüler an. Im Unterricht werden verschiedene Formen der Binnendifferenzierung realisiert. Dazu gehören: Differenzierungen in der Anzahl der Aufgaben, im Niveau der Anforderungen, durch Unterrichtsmaterialien, im Umfang und in der Intensität der Hilfen durch Lehrkräfte und weiteres pädagogisches Personal, durch Wechsel der Sozialformen und Intensität der Förderangebote (im Klassenverband, in Kleingruppen außerhalb, ...).¹

„Als inklusive Schule gelten Schulen, die alle Kinder bzw. Jugendlichen einer Region aufnehmen, unabhängig von ihren körperlichen, intellektuellen, sozialen, emotionalen und sprachlichen Voraussetzungen. ... Für Schüler mit besonderem bzw. sonderpädagogischem Förderbedarf besteht ein gestuftes Unterstützungssystem, welches von geringfügigen Hilfen im Klassenraum bis hin zu Hilfen durch Sonderpädagogen und weiteren Spezialisten reicht.“²

Im Idealfall lernen im Unterricht einer inklusiven Schule Schülerinnen und Schüler miteinander und voneinander, um die Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten erwerben zu können, die für ihre persönliche Entwicklung und ihre Teilhabe an der Gesellschaft förderlich sind. Die Schule realisiert dazu die erforderlichen individuellen Hilfen in der Klasse und in ergänzenden Förderstunden.

3. **Rechtsgrundlagen**

3.1 **UN-Behindertenrechtskonvention**

Die Bundesrepublik Deutschland hat 2009 die UN-BRK³ ratifiziert. Das Übereinkommen verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland und damit auch die einzelnen Länder in Artikel 24 UN-BRK, 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 zu ermöglichen. In der deutschen Übersetzung der UN-BRK wurde der englische Begriff „inclusive“ mit „integrativ“ übersetzt. Völkerrechtlich bindend ist die englische Fassung, die korrekt mit „inklusiv“ zu übersetzen ist. Vorrangiges Kriterium für alle Maßnahmen ist das Kindeswohl des behinderten ebenso wie des nichtbehinderten Kindes (Artikel 7 Abs. 2 UN-BRK).

¹ Vgl. Zur Entwicklung eines inklusiven Bildungssystems in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020, Bericht mit Empfehlungen der Expertenkommission „Inklusive Bildung in M-V bis zum Jahr 2020“, November 2012.

² Vgl. Ebenda, S. 66.

³ Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, BGBl. I 2008, Teil II, Nr. 35, S. 1420 ff.

Die Ratifizierung der UN-BRK bindet von Verfassung wegen die staatlichen Organe und Stellen aller Ebenen. Dem Recht auf inklusive Bildung kommt in erster Linie eine objektiv-rechtliche Bindungswirkung zu, auch wenn die UN-BRK ein subjektives Rechtsverhältnis zwischen Staat und Individuum begründet. Rechtsansprüche auf bestimmte Leistungen oder konkrete unmittelbare Verpflichtungen ergeben sich aus der UN-BRK nicht. Sie beschreibt nur Staatenverpflichtungen, welche die Vertragsstaaten mit der Ratifizierung eingehen. Die Staatenverpflichtungen müssen von den Vertragsstaaten in innerstaatliches Recht überführt werden. Subjektive Ansprüche können sich erst aufgrund und nach Maßgabe dieser innerstaatlichen Regelungen ergeben.

Bei der Umsetzung der UN-BRK gibt es einen gewissen Spielraum. Es handelt sich um den sogenannten Progressionsvorbehalt in Artikel 4 Abs. 2 UN-BRK. Er trägt der Tatsache Rechnung, dass die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erreicht werden kann. Gleichwohl sind die Vertragsstaaten verpflichtet, „nach und nach“ - ohne vermeidbare Verzögerungen - ein inklusives Bildungssystem zu realisieren. Dieser Progressionsvorbehalt ist nicht mit einem Finanzierungsvorbehalt gleichzusetzen.

Die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention hat dazu geführt, dass die einzelnen Länder gravierende Veränderungen im Schulsystem anstreben und zum Teil auch bereits umgesetzt haben. Gemeinsames Ziel ist eine vermehrte gemeinsame Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderung. Eine spezielle Beschulung gilt als im besonderen Maße begründungspflichtig. Sie wird als Ausnahme und nicht mehr als Regelfall angesehen.

3.2 **Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz**

Um Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung gemeinsam nach Maßgabe des Rechts auf inklusive Bildung gemäß der UN-BRK zu beschulen, müssen die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen im schleswig-holsteinischen Schulrecht geschaffen und die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.

Bereits 1990 ist in § 5 Abs. 2 SchulG die Bestimmung aufgenommen worden, dass behinderte und nichtbehinderte Schülerinnen und Schüler gemeinsam unterrichtet werden, soweit es der individuellen Förderung entspricht. Mit der Novellierung des SchulG in 2007 wurde die Formulierung in § 5 Abs. 2 SchulG abgeändert. Der Begriff „behindert“ wurde durch den Begriff „sonderpädagogischer Förderbedarf“ ersetzt. Schülerinnen und Schüler sollen *„unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden, soweit es [...] der*

individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht (gemeinsamer Unterricht)“. Das bedeutet, dass es auch noch die gesonderte Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Förderzentren gibt.

2011 wurde der Begriff der „inklusive Beschulung“ in das SchulG aufgenommen. Der § 4 Abs. 13 SchulG benennt als pädagogisches Ziel: *„Schülerinnen und Schüler mit Behinderung sind besonders zu unterstützen.“* Das Ziel einer inklusiven Beschulung steht dabei im Vordergrund.

In Schleswig-Holstein ist somit ein grundsätzlicher Vorrang gemeinsamen Unterrichts, der nach Möglichkeit an einer allgemeinen Schule stattfinden soll, Leitbild und Zielvorgabe im SchulG. Dies entspricht den Vorgaben der UN-BRK. Ein individueller Anspruch, im Regelfall Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamen Unterricht und inklusiver Beschulung zu erhalten, ist im schleswig-holsteinischen SchulG nicht geregelt. Einen solchen Individualanspruch gibt es in Hamburg, Bremen und eingeschränkt in Thüringen.¹

Allerdings stellt § 5 Abs. 2 SchulG den gemeinsamen Unterricht unter einen Organisations- und Ressourcenvorbehalt (*„soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben“*). Auch die Schulgesetze der übrigen Länder - mit Ausnahme von Hamburg - enthalten einen solchen Organisations- und Ressourcenvorbehalt.

Dieser Ressourcenvorbehalt ist jedoch restriktiv im Lichte der UN-BRK auszulegen. Zwar unterliegt das Recht auf inklusive Bildung in seiner Eigenschaft als derivatives Teilhaberecht einem allgemein geltenden Ressourcenvorbehalt. Es gilt das etablierte Prinzip, dass der Staat durch Teilhabe- und Leistungsrechte grundsätzlich zu nichts verpflichtet werden kann, was er nicht zu leisten imstande ist. Die überwiegende Rechtsauffassung² ist jedoch, dass eine Einschränkung nur in Betracht komme, wenn die Durchführung der inklusiven Beschulung einschließlich der Schaffung der hierfür erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen unzumutbar wäre und somit eine unbillige Härte darstellen würde. Ein pauschaler Verweis auf höhere Kosten der inklusiven Beschulung an einer allgemeinbildenden Schule reicht nicht aus, um auf eine Beschulung an einem FöZ zu verweisen.

¹ Vgl. Hamburg: § 12 Abs. 1 i. V. m. §§ 3 Satz 1 und 3, 43 Abs. 3 HmbSG; Bremen: § 34 i. V. m. §§ 4 Abs. 5 Satz 1, 9 Abs. 2 BremSchulG; Thüringen: § 12 Abs. 1 Satz 1 ThürGIG i. V. m. §§ 1 Abs. 1, 53 Abs. 2 ThürSchulG.

² *Mißling, Sven, Uckert, Oliver*, Inklusive Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2014 m. w. N.

4. Konzeption und Umsetzung der Inklusion durch das Land

4.1 1. Inklusionsbericht des Landes

Der Bericht zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule aus dem Jahr 2011 enthält folgende Aussage: *„Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, dass sich die inklusive Beschulung im Rahmen der vorhandenen Ressourcen verwirklichen lässt. Das kann vor allem am Beispiel der Förderzentren belegt werden. Denn die Förderzentren können ihrer Dienstleistungsfunktion für die allgemein bildenden Schulen deshalb so wirksam nachkommen, weil im gleichen Maß, wie sie sich dort engagieren, die Zahl ihrer eigenen Schülerinnen und Schüler abgenommen hat. Dieser Rückgang - eine Folge der immer weiter zunehmenden inklusiven Beschulung - ermöglicht es, die in den Förderzentren frei werdenden Ressourcen wiederum in den Ausbau der Inklusion zu lenken.“*¹

4.2 2. Inklusionsbericht des Landes

Der Landtag hat die Landesregierung 2013 aufgefordert, den aktuellen Stand auf dem Weg zur Umsetzung der Inklusion an den schleswig-holsteinischen Schulen darzustellen. Der Bericht sollte die seitens des Landes, der Kommunen und kommunalen Schulträger erforderlichen finanziellen, sächlichen und personellen Ressourcen darstellen, die zur Umsetzung der jeweiligen Teilziele notwendig sind.²

Dieser Aufforderung ist die Landesregierung 2014 mit dem Bericht „Inklusion an Schulen“³ nachgekommen. In dem Bericht werden in Schwerpunkten

- die rechtlichen Grundlagen für eine inklusive Beschulung,
 - die Anzahl der inklusiv beschulten Kinder und Jugendlichen und
 - die Aufgaben der Förderzentren (FöZ)
- dargestellt.

Der Bericht „Inklusion an Schulen“ beschreibt in 10 Punkten verschiedene Handlungsfelder bzw. Entwicklungsschritte:

- Die Schulen sollen durch eine zusätzliche Schulische Assistenz in ihrem pädagogischen Kernbereich gestärkt werden.
- Der Einsatz der Lehrkräfte für Sonderpädagogik an den allgemeinbildenden Schulen wird transparenter und verlässlicher gestaltet.
- Die Ausbildung der zukünftigen Lehrerinnen und Lehrer wird verbessert.

¹ Landtagsdrucksache 17/1568, Nr. 10.4.

² Landtagsdrucksache 18/1246.

³ Landtagsdrucksache 18/2065.

- Die Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer wird im Aufgabenbereich Inklusion gestärkt.
- Die Schulsozialarbeit wird langfristig durch das Land abgesichert.
- Förderzentren bleiben erhalten.
- In jedem Kreis und in jeder kreisfreien Stadt wird mindestens ein FöZ zu einem „Zentrum für inklusive Bildung“ (ZiB) weiterentwickelt.
- Der Übergang Schule - Beruf wird verstärkt inklusiv ausgerichtet.
- Die Stellen des Schulpsychologischen Dienstes werden ausgeweitet.
- Langfristig wird eine sonderpädagogische Grundversorgung entwickelt.

Bereits 2013 hat der LRH aufgezeigt, dass die immensen Belastungen durch die inklusive Schule nur durch vorausschauende Planung mit den vorhandenen Mitteln zu meistern oder an anderer Stelle hierfür Mittel zu erwirtschaften sind.¹

Der LRH hat 2014 in seiner Stellungnahme² zum Bericht der Landesregierung „Inklusion an Schulen“ Schwachstellen deutlich benannt:

- Der finanzielle Rahmen der angekündigten Handlungsfelder bleibt im Dunkeln.
- Die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte werden nicht benannt.
- Es fehlen klare Ziel-, Zeit- und Ressourcenangaben mit Verantwortlichkeiten.

Zu dem Bericht „Inklusion an Schulen“ wurden im Rahmen eines Fachtags zum Thema Inklusion 50 Institutionen und Verbände angehört.³

Der Bericht „Inklusion an Schulen“ ist ein erster Schritt, aber konkrete Zuständigkeiten, Definitionen und Zeitvorgaben fehlen. Auf die finanziellen Auswirkungen wird kaum eingegangen.

4.3 **Arbeitspapier des Bildungsministeriums**

Anfang Januar 2016 hat das Bildungsministerium das Arbeitspapier „Inklusion an Schulen“ veröffentlicht.⁴

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 10.4.

² Umdruck 18/3690.

³ Niederschrift Bildungsausschuss 57. Sitzung am 12.02.2015.

⁴ https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte//inklusion_schulische/Downloads/Inklusion_Arbeitspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Im Arbeitspapier sind folgende Punkte zum Sachstand aufgeführt:

- Multiprofessionelle Teams stärken die inklusive Schule.
- Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte werden konsequent auf die inklusive Schule ausgerichtet.
- Der Übergang Schule - Beruf wird verstärkt inklusiv gestaltet.
- Perspektiven der Förderzentren.

Als Arbeitsschwerpunkt 2015/16 hat sich das Bildungsministerium die Weiterentwicklung der Förderzentren gesetzt.

Die nächsten Schritte sollen sein:

- Ausbau regionaler Kooperationen,
- Ressourcensteuerung,
- Diagnostik,
- Weiterentwicklung Förderschwerpunkt gE,
- Stärkung der Mitwirkung von Eltern und
- Übergang Schule - Beruf.

Weder im Inklusionsbericht noch im Arbeitspapier sind die vom LRH geforderten Daten für

- den Status quo,
 - die Bedarfsberechnung,
 - die Finanzierungsmodalitäten und
 - die Zeitschiene
- enthalten.

Einige der zugrunde gelegten Fakten decken sich nicht mit den Informationen, die dem LRH im Rahmen der Prüfung „Personaleinsatz an ausgewählten Förderzentren“ seitens des Bildungsministeriums zur Verfügung gestellt wurden bzw. öffentlich zugänglich sind.

Im Rahmen der Stellungnahme zu der Prüfung „Personaleinsatz an ausgewählten Förderzentren“ hat das Bildungsministerium versucht, die Zahlen zu erklären. Der LRH hält an der Feststellung fest, dass das im Arbeitspapier verwendete Datenmaterial nicht schlüssig ist.

4.4 **Klemm-Gutachten**

Im September 2016 hat das Bildungsministerium das Gutachten „Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins“ von Prof. em. Klaus Klemm

veröffentlicht.¹ Das Ergebnis lautet: Es fehlen 787 Lehrkräfte an allgemeinen Schulen (GS, Gemeinschaftsschule und Gymnasium). Des Weiteren hat Prof. Klemm berechnet, dass für die Inklusion 3.386 Sonderpädagogen benötigt werden. Dem Bedarf wird im Gutachten ein IST von 2.893 Planstellen für Sonderpädagogen gegenübergestellt, sodass eine Lücke von 493 Planstellen für Sonderpädagogen festgestellt wird. Für die Ermittlung des Bedarfs an Sonderpädagogen und Regelschullehrkräften wird so verfahren, als ob die Schülerin oder der Schüler im FöZ unterrichtet werde. Bei der inklusiven Beschulung besucht die Schülerin oder der Schüler jedoch kein FöZ, sondern wird an einer Regelschule unterrichtet. In die Bedarfsberechnung für Lehrkräfte fließen sowohl die fiktiven Stunden der Sonderpädagogen des FöZ ein als auch die realen Unterrichtsstunden an der Regelschule. Die Doppelzählung soll dem Mehrbedarf an Förderung gerecht werden. Diese Berechnungsmethode wird zusammengefasst „Doppelzählung“ genannt.

Bewertung des Gutachtens durch den LRH:

- Die Berechnungsmethode der „Doppelzählung“ ist schlüssig und nachvollziehbar.
- Die verwendeten Zahlen sind anhand der dem LRH vorliegenden Unterlagen oft nicht nachvollziehbar.

Das Bildungsministerium führt an, dass Prof. Klemm in seinem Gutachten das Prinzip der „Doppelzählung“ für die Bedarfsermittlung vorschlägt. Auf dieser Basis werde im Gutachten eine Bedarfsdeckungslücke von insgesamt 493 Stellen für Inklusion in allen allgemeinbildenden Schulen benannt. Das Bildungsministerium habe sich den Ergebnissen des Gutachtens im Wesentlichen angeschlossen.

Im Gutachten wird die „Doppelzählung“ als Berechnungsmethode angewandt, um den Bedarf an Sonderpädagogen und Lehrkräften an allgemeinbildenden Schulen zu ermitteln. Diese Art der Bedarfsermittlung teilt der LRH (Bedarf von 3.386 sonderpädagogischen Stellen in Förderzentren und in allgemeinen Schulen)². Jedoch stimmt der LRH nicht zu, wie der Bedarf an Sonderpädagogen gedeckt werden soll. Erzieher, Schulische Assistentinnen und Assistenten und Regelschullehrkräfte sind keine Sonderpädagogen und werden im Gutachten zur Deckung der Bedarfslücke herangezogen.

¹ Prof. Klaus Klemm, Gutachten zum „Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins“, Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2016.

² Ebenda, S. 11.

Der LRH betont, dass er den Bedarf an Sonderpädagogen (3.386) in ähnlicher Größenordnung sieht. Das IST liegt laut Haushalt und PZV jedoch nur bei 1.818 Stellen. Daraus ergibt sich eine Lücke von rund 1.500 Sonderpädagogen.

Des Weiteren merkt der LRH an, dass die im Gutachten errechneten zusätzlichen Planstellen an allgemeinbildenden Schulen weder am Ende des Gutachtens noch in der Stellungnahme des Bildungsministeriums erwähnt werden. Gerade diese 787 Planstellen bezeichnet Prof. Klemm als den eigentlichen Zusatzbedarf: 787 Stellen, die den allgemeinen Schulen in diesem Modell der „Doppelzählung“ zusätzlich aufgrund der Relationswerte der allgemeinen Schulen zur Verfügung gestellt werden müssten.¹

4.5 **Multiprofessionelle Teams sollen die inklusive Schule stärken**

Nach dem 2. Inklusionsbericht der Landesregierung müssen in jeder Schulart und an jedem Schulstandort schrittweise die Voraussetzungen geschaffen und so weiterentwickelt werden, dass eine Schule die Anforderungen im Umgang mit einer heterogenen Schülerschaft grundsätzlich selbst erfüllen kann. Dies erfordere neben ausreichenden Planstellen für Lehrkräfte auch die wirksame Verankerung von multiprofessionellen Teams zur individuellen Förderung. In anderen Worten wird dies umschrieben mit einer „Kultur des gegenseitigen Sich-Beratens auf Augenhöhe“.² Dadurch soll die Qualität der inklusiven Beschulung gesteigert werden.

Das multiprofessionelle Team setzt sich je nach Bedarf aus folgenden Professionen zusammen:

- Grundschullehrkraft,
- Sonderpädagogin/Sonderpädagoge,
- Schulische Assistenz,
- Schulsozialarbeit und
- Schulpsychologischer Dienst.

Die Schulsozialarbeit nimmt eine Sonderstellung in diesem Team ein. Sie berät, begleitet und fördert einzelne Schülerinnen und Schüler, z. B. bei Schulproblemen, Konflikten untereinander, Problemen im Elternhaus. Sie bietet sozialpädagogische Gruppenarbeit an, z. B. Anti-Gewalt-Training, Kompetenztraining, offene Gespräche oder Kontakte. Schulsozialarbeiter sind nicht im Unterricht, in der Hausaufgabenhilfe oder zum Ausgleich

¹ Ebenda, S. 11.

² Vgl. Beitrag von *Ilka Hoffmann* zu den Anforderungen an die Professionalität inklusiv arbeitender Fachkräfte, veröffentlicht in „Inklusion im deutschen Schulsystem - Barrieren und Lösungswege“, Freiburg 2014, S. 131.

behinderungsbedingter Bedarfe im Unterricht einzusetzen. Durch ihren inhaltlichen Bezug zur Jugendhilfe haben sie andere Aufgaben.

Soweit für das Kind eine Schulbegleitung nach SGB VIII oder SGB XII bewilligt wurde, wird auch diese zum multiprofessionellen Team hinzugezogen werden, da man auf deren Kenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit dem Kind nicht verzichten kann.

Folgende Aufgaben sind im multiprofessionellen Team zu koordinieren:

- Informationen sammeln und weitergeben,
- bedarfsorientierte Teamzusammensetzung festlegen,
- Teamsitzungen einberufen/leiten,
- erkennen und beraten, welches Kind Unterstützung braucht,
- Lösungen erarbeiten und mit dem Team umsetzen,
- Aufgaben verteilen,
- Elternarbeit koordinieren und
- evaluieren, ob die gewählte Förderung die richtige ist.

Zwischen den Aufgabenbereichen der Teammitglieder gibt es Schnittstellen und Schnittmengen, u. a. zwischen der Schulischen Assistenz, der Schulbegleitung und der Schulsozialarbeit.

Es gibt keine verbindliche Beschreibung der Arbeits- und Wirkungsweise des multiprofessionellen Teams. Die Rollen und Aufgaben der einzelnen Professionen innerhalb des Teams sind nicht beschrieben, ebenso nicht die Schnittstellen. Es gibt lediglich Eckpunkte für die Aufgaben der Schulischen Assistenz, allerdings ohne Beschreibung des Zusammenspiels mit den anderen Teammitgliedern. Das Bildungsministerium befürwortet, dass dies die multiprofessionellen Teams selbst regeln. Nur so könne auf die besonderen Bedarfe der einzelnen Schulen angemessen reagiert werden. Die Abstimmung innerhalb des multiprofessionellen Teams gehöre zur Vorbereitung des Unterrichts und zu den Aufgaben der Schulentwicklung.

Die Teammitglieder haben unterschiedliche Anstellungsträger. Die Grundschullehrkraft, die Sonderpädagogin/der Sonderpädagoge und der Schulpsychologische Dienst sind beim Land beschäftigt. Die Schulische Assistenz kann beim Land beschäftigt sein. Sie kann jedoch ebenso wie die Schulsozialarbeit beim kommunalen Schulträger oder bei einem freien Träger der Jugendhilfe beschäftigt sein. Die Schulbegleitung kann gar kein Anstellungsverhältnis haben oder ebenfalls bei einem freien Träger der Jugendhilfe beschäftigt sein. Entsprechend unterschiedlich sind die Direktions- und Weisungsrechte für die einzelnen Teammitglieder geregelt.

Der LRH hat festgestellt: Multiprofessionelle Teams können die Qualität der inklusiven GS verbessern. Es müssen jedoch die Rahmenbedingungen stimmen, ansonsten geht dies zulasten der Qualität. Die einzelnen Rollen und Aufgabenfelder müssen definiert, abgegrenzt und Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Verbindliche Absprachen und eine sinnvolle Arbeitsteilung sind unabdingbar, um Mehraufwand und Reibungsverluste zu vermeiden.

Da es sich um die inklusive Beschulung handelt, ist es Aufgabe des Bildungsministeriums, den Rahmen vorzugeben. Dies eröffnet den einzelnen Schulen die Möglichkeit, innerhalb des Rahmens angemessen auf die besonderen regionalen Bedarfe zu reagieren.

Beratungen und Absprachen innerhalb des multiprofessionellen Teams sind eine neue zusätzliche Daueraufgabe. Erfolgreiche Teamarbeit benötigt ein ausreichendes Zeitbudget aller Beteiligten und feste Teamzeiten. Ohne zusätzliche Zeitanteile ist das nicht möglich.

Das multiprofessionelle Team benötigt einen „Teamchef“, der die Teamarbeit koordiniert und in den Fällen entscheidet, in denen keine einvernehmliche Lösung erzielt werden kann.

Das **Sozialministerium** hält die Forderung des LRH für berechtigt, für das teamorientierte Zusammenwirken der verschiedenen Professionen in der Schule einen Rahmen zu schaffen. Man teile auch die Auffassung, dass dafür - soweit erforderlich - die Kräfte der Schulbegleitung einzubeziehen seien. Unabdingbar sei umso mehr auch eine genaue Definition und Abgrenzung der verschiedenen Zuständigkeiten. Die Rollenklärung der Personen in ihren verschiedenen Funktionen sei wegen persönlicher Aspekte nicht zuletzt auch vor Ort in der Schule zu leisten.

5. Ausgangslage in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein ist bereits seit 1990 auf dem Weg zu einer inklusiven Schule, in der eine heterogene Schülerschaft gemeinsam lernen kann. Nach Darstellung des Bildungsministeriums liegt im Schuljahr 2015/16 die Inklusionsrate bei 67,2 %, d. h., dass 67,2 % der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinbildenden Schulen inklusiv beschult werden.

5.1 Zahl der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen

Im Schuljahr 2016/17 gibt es in Schleswig-Holstein 770 selbstständige öffentliche allgemeinbildende Schulen.

Dies sind:

- 395 Grundschulen,
- 5 Regionalschulen,
- 3 Halligschulen,
- 139 Gemeinschaftsschulen ohne Oberstufe,
- 42 Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe,
- 100 Gymnasien (inkl. 1 Abendgymnasium).

Darüber hinaus bestehen:

- 86 Förderzentren mit unterschiedlichen Förderschwerpunkten.

Die 86 Förderzentren im Schuljahr 2016/17 verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Schwerpunkte:

- FöZ Schwerpunkt Lernen: 49
- FöZ Schwerpunkt geistige Entwicklung: 26
- FöZ Schwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung: 6
- Spezielle Förderzentren (Emotionale und Soziale Entwicklung, Sehen, Hören und Sprache sowie Pädagogik bei Krankheit): 5

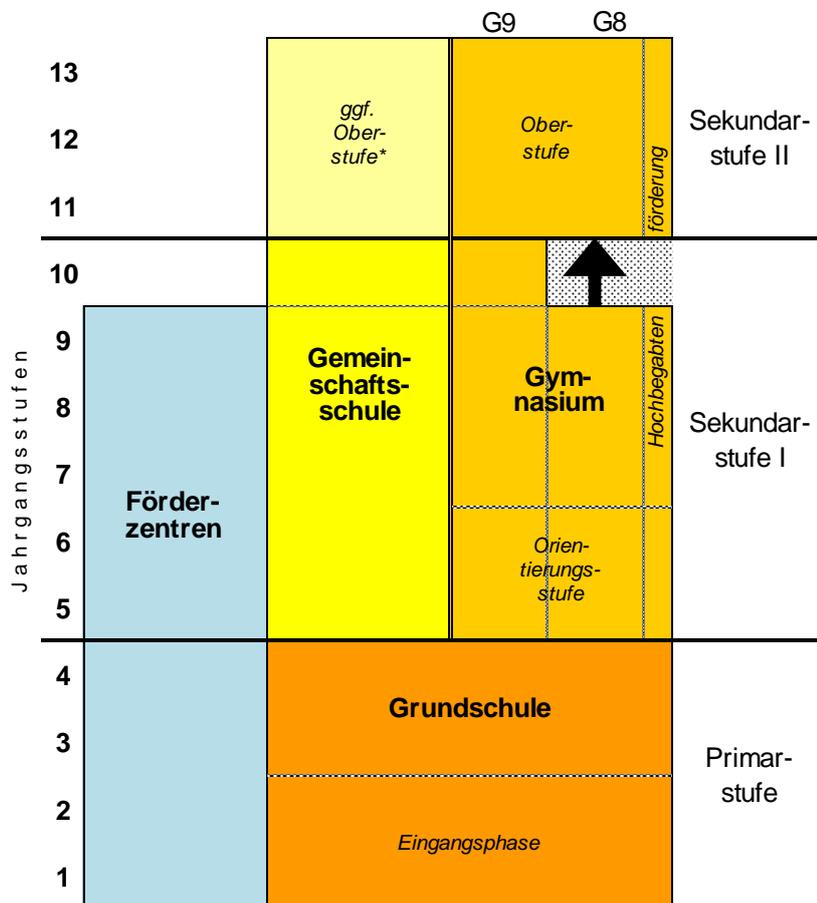
5.2 Schulstruktur

Mit der Schulgesetzänderung 2013 gibt es im Bereich der Sekundarstufe I nur noch 2 Schularten:

- Gemeinschaftsschule und
- Gymnasium.

Die Schularten Realschule und Hauptschule waren ab diesem Zeitpunkt auslaufend. Gesamtschulen und Regionalschulen wurden zu Gemeinschaftsschulen umgewandelt.

Schulstruktur der allgemeinbildenden Schulen in Schleswig-Holstein nach der Schulgesetzänderung 2013



Gymnasium:
G8 (Regelfall) oder G9 oder G8+G9 (Y-Modell)

* Oberstufe nur, wenn öff. Bedürfnis, welches nicht an einer anderen Schule gedeckt werden kann

Quelle: LRH

5.3 Entwicklung der Schülerzahlen

Der Landtagsdrucksache 18/4688 sind aus Tabelle 7.1 folgende Zahlen zu entnehmen:

| | 2007/08 | 2009/10 | 2011/12 | 2013/14 | 2015/16 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Schülerinnen/Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf | 16.468 | 15.960 | 15.593 | 15.467 | 15.552 |
| - davon in FöZ | 9.641 | 8.031 | 6.695 | 5.807 | 5.094 |
| - davon in inklusiven Maßnahmen | 6.827 | 7.929 | 8.698 | 9.660 | 10.458 |
| alle Schülerinnen/Schüler der Jahrgänge 1 bis 10 | 295.986 | 282.295 | 271.645 | 250.987 | 245.511 |
| - davon Anteil der Schülerinnen/Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in % | 5,56 | 5,65 | 5,74 | 6,16 | 6,33 |
| - davon Anteil der Schülerinnen/Schüler in FöZ | 3,26 | 2,84 | 2,54 | 2,31 | 2,07 |
| - davon Anteil der Schülerinnen/Schüler in inklusiven Maßnahmen | 2,31 | 2,81 | 3,20 | 3,85 | 4,26 |
| Schülerinnen/Schüler in I-Maßnahmen in % der Schüler mit Förderbedarf | 41,5 | 49,7 | 55,8 | 62,5 | 67,2 |

Anmerkung: Die grauunterlegten Zahlen sind korrigierte Zahlen des LRH, da die prozentualen Anteile seitens des Bildungsministeriums in der Landtagsdrucksache 18/4688 nicht an die neuen Zahlen angepasst wurden.

Quelle: Landtagsdrucksache 18/4688, Tabelle 7.1

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Bildungsministerium bei dem Bericht zur Unterrichtssituation 2015/16¹ eine andere Definition zugrunde gelegt hat und aus diesem Grund die Zahlen für die Schuljahre 2010/11 bis 2014/15 nicht übereinstimmen mit denen aus dem Bericht zur Unterrichtssituation 2014/15². Des Weiteren wurden in der Landtagsdrucksache die prozentualen Anteile nicht angepasst, sondern beziehen sich auf die „alten“ Zahlen.

Die absoluten Zahlen sowohl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf als auch der gesamten Schülerzahl über die Jahrgänge 1 bis 10 sind von 2010/11 bis 2015/16 gesunken. Der

¹ Landtagsdrucksache 18/4688, Tabelle 7.1.

² Landtagsdrucksache 18/3621, Tabelle 7.1.

prozentuale Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist jedoch gestiegen.

Die Schülerzahl an den GS ist ebenfalls in den letzten Jahren um 5.877 Schülerinnen und Schüler zurückgegangen. Dies entspricht 5,7 %.

5.4 Stellenentwicklung nach Schularten

In dem Zeitraum der Haushaltsjahre 2010 bis 2016 hat sich die Zahl der Planstellen wie folgt verändert:

| Haushaltsjahr | Kapitel | | | | | | insgesamt |
|---------------|---------|-------|-------|-------|---------|-------|-----------|
| | 0711 | 0712 | 0713 | 0714 | 0715 | 0716 | |
| | GS | FöZ | RS | Gym | IGS/Gem | BBS | |
| 2010 | 6.079 | 2.049 | 2.740 | 5.125 | 3.620 | 3.510 | 23.123 |
| 2011 | 4.727 | 2.094 | 2.121 | 5.212 | 5.254 | 3.709 | 22.817 |
| 2012 | 4.727 | 2.094 | 2.121 | 5.212 | 5.254 | 3.709 | 22.517 |
| 2013 | 4.126 | 2.113 | 1.957 | 5.372 | 5.446 | 3.809 | 22.610 |
| 2014 | 4.427 | 2.113 | 1.392 | 5.331 | 5.533 | 3.809 | 22.240 |
| 2015 | 4.210 | 2.163 | 164 | 5.319 | 7.006 | 3.804 | 22.301 |
| 2016 | 3.948 | 2.156 | 141 | 5.337 | 7.019 | 3.781 | 22.016 |
| 2017 | 3.989 | 2.156 | 49 | 4.968 | 7.112 | 3.939 | 21.848 |

Erläuterungen: GS = Grundschule, RS = Regionalschule, IGS = Integrierte Gesamtschule, Gem = Gemeinschaftsschule, BBS = Berufsbildende Schule

Quelle: Haushalte Schleswig-Holstein, Stellenveränderung Lehrkräfte (Kap. 0711 - 0716)

Die größeren Abweichungen zu dem jeweiligen Vorjahr lassen sich wie folgt erklären:

- Grundschulen, Kap. 0711: Aufgrund der Auflösung der Hauptschulen und der Überführung in Regional- und Gemeinschaftsschulen wurden im Haushaltsjahr 2011 hier Stellen reduziert.
- Regionalschulen, Kap. 0713: Im Haushaltsjahr 2014 wurde ein Großteil der Planstellen auf die Gemeinschaftsschulen übertragen. Bei den Gemeinschaftsschulen ist dementsprechend ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.

5.5 Schulische Assistenzen

Im März 2016 waren nach Angaben des Bildungsministeriums 608 Schulische Assistentinnen und Assistenten überwiegend in Teilzeit beschäftigt. Dies entspricht 311 Vollzeitstellen. Nach den Ergebnissen der Grundschulleitungsbefragung steht die Schulische Assistenz in Abhängigkeit von der Schulgröße zur Verfügung:

- kleine Schulen (bis zu 150 Schülerinnen/Schüler): 13,5 Std./Woche,
- mittlere Schulen (150 bis 250 Schülerinnen/Schüler): 22,9 Std./Woche,
- große Schulen (mehr als 250 Schülerinnen/Schüler): 33,8 Std./Woche.

56 % der Schulischen Assistenzen sind beim Land, 23 % bei den kommunalen Schulträgern und 21 % bei freien Trägern der Jugendhilfe beschäftigt.

5.6 Schulbegleitung

2015 wurde in 3.016 Fällen Schulbegleitung¹ gewährt. Je zur Hälfte waren es Schulbegleitungen wegen einer (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderung oder wegen einer (drohenden) seelischen Behinderung.

5.7 Schulsozialarbeit

2015 waren landesweit 409 Vollzeitstellen für Schulsozialarbeit vorhanden. An 80 % der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen wurde Schulsozialarbeit angeboten, vorrangig an Gemeinschafts- und GS.

94 % der Gemeinschafts- und 85 % der GS hatten Schulsozialarbeiter.

Der Personalschlüssel, d. h., die Zahl der potenziell zu betreuenden Schülerinnen und Schüler je Schulsozialarbeiterin/-sozialarbeiter, lag 2015 bundesweit bei 707. Der Personalschlüssel lag bei den GS bei 510, bei den Gemeinschaftsschulen bei 602 und bei den Gymnasien bei 1.883 Schülerinnen und Schülern je Schulsozialarbeiterin/-sozialarbeiter.

¹ Umfasst alle Schulbegleitungen an allgemeinbildenden Schulen (d. h. einschließlich Förderzentren).

Prüfungen

1. Inklusive Beschulung an Grundschulen und Förderzentren

Inklusive Schule muss wirkungsvoll umgesetzt werden.

Wie sieht der Status quo bei der Inklusion aus?

Wie viele Sonderpädagogen braucht Schleswig-Holstein für die Umsetzung der inklusiven Beschulung?

Beide Fragen konnte das Bildungsministerium nicht beantworten.

Um Schülerinnen und Schüler in der Grundschule lernprozessbegleitend zu unterstützen, bedarf es zusätzlicher Förder- und Grundschullehrkräfte.

In der Eingangsphase der Grundschule sind 2 Präventionsstunden wöchentlich pro Klasse durch Förderschullehrkräfte nicht ausreichend. Präventionsstunden sind auch in Jahrgangsstufe 3 und 4 erforderlich. Insgesamt würden für die Erhöhung der Präventionsstunden in der Grundschule je nach Ausstattung in den Jahrgängen 1 bis 4 zusätzlich 568 bis 2.268 Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen benötigt. Dies entspräche rein rechnerisch einem finanziellen Mehrbedarf von 42 Mio. € bzw. 166 Mio. € pro Jahr.

Für den notwendigen Informationsaustausch zwischen Grundschullehrkraft und Förderschullehrkraft fehlt ein verbindliches Zeitbudget (Kooperationsstunden). Das Bildungsministerium sollte zur Qualitätsverbesserung eine Kooperationsstunde schrittweise einführen. Dadurch würden je nach Ausgestaltung 40 bis 160 zusätzliche Planstellen für Grundschullehrkräfte und 4 bis 19 Planstellen für Sonderpädagogen benötigt. Das entspräche einem jährlichen Finanzbedarf von 3 bis 12 Mio. €.

Multiprofessionelle Teams können die Qualität der inklusiven Grundschule verbessern, wenn die einzelnen Aufgabenfelder definiert, abgegrenzt und Verantwortlichkeiten festgelegt sind. Das ist ohne zusätzliches Personal nicht möglich.

Aufgrund fehlender Definitionen sind Statistiken in Schleswig-Holstein, aber auch auf Bundesebene, nur bedingt aussagekräftig.

1.1 Was wurde geprüft?

Der LRH hat im Rahmen der Prüfungen „Personaleinsatz an ausgewählten Förderzentren“ und „Inklusive Beschulung an Grundschulen - eine Bestandsaufnahme“ folgende Fragen gestellt:

- Welche Ressourcen stehen zur Verfügung?
- Wie werden die Ressourcen verteilt?
- Wie werden die Ressourcen gesteuert?
- Welche Aufgaben müssen erfüllt werden/abgedeckt werden?
- Wie viele Unterrichtsstunden kommen bei der Schülerin/dem Schüler an?
- Wie sehen die schulischen Lehr- und Lernbedingungen für die individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern mit dem Förderschwerpunkt L an GS aus?
- Welche Auswirkungen hat die jeweilige gewählte Organisationsform auf den erteilten Unterricht?
- Wieviel Unterricht kommt bei der Schülerin/dem Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf an, wenn er inklusiv beschult wird?
- Wie ist die Aufgabenverteilung zwischen Regelschullehrkraft und Sonderpädagogin?
- Wie wird der Unterrichtsausfall aufgefangen?

In beiden Prüfungen wurde nur der Förderschwerpunkt L betrachtet, da in diesem Bereich auch die inklusive Beschulung überwiegt.

Das zum Prüfungszeitraum letzte vollständige Schuljahr und der damit betrachtete Zeitraum ist das Schuljahr 2014/15. In diesem Schuljahr gab es 51 eigenständige Förderzentren Lernen, davon 12 ohne Schülerinnen und Schüler und 39 mit Schülerinnen und Schülern. Des Weiteren bestanden 22 Förderzentren L in organisatorischen Verbindungen.

Im Primarbereich gab es 547 Grundschulstandorte, davon wurden 70 als Außenstelle geführt. Es wurden 96.419 Schülerinnen und Schüler in 4.457 Grundschulklassen unterrichtet.

11 GS wurden in die nähere Prüfung einbezogen. Kriterien für die Auswahl der GS waren insbesondere Standort, Größe, Schulstruktur und Struktur der Region.

Es wurden Interviews geführt mit Schulämtern und getrennt voneinander auf Ebene der Schulleitung, der Grundschullehrkräfte und der Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Schulgesetz

Im Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz (SchulG) wird unter anderem Folgendes geregelt:

- Pädagogische Ziele (§ 4 Abs. 13 SchulG),
- Aufbau und Aufgaben der GS (§ 41 SchulG),
- Unterrichtsformen (§ 5 Abs. 2 SchulG),
- Zusammenarbeit mit Kindertagesstätte und weiterführender Schule,
- Aufgaben der Förderzentren (§ 45 Abs. 1 SchulG) und
- die Förderschwerpunkte der Förderzentren.

Mindestgrößenverordnung

Die Mindestgrößenverordnung (MindGrVO)¹ legt für die allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren die Mindestschülerzahlen fest:

- Grundschulen - eine Mindestschülerzahl von 80,
- Gemeinschaftsschulen - mindestens 240 Schülerinnen und Schüler,
- Gymnasien 8-jähriger Bildungsgang - 240 Schülerinnen und Schüler,
- Gymnasien 9-jähriger Bildungsgang, organisatorische Verbindung von Gymnasien mit Gemeinschaftsschulteil - mindestens 300 Schülerinnen und Schüler,
- Förderzentren mit dem Förderschwerpunkt Lernen - mindestens 1.000 Grundschülerinnen und Grundschüler im Einzugsbereich.

Die MindGrVO ist gültig bis zum 30.07.2022.

Pflichtstundenerlass

Für **Sonderschullehrkräfte** an Förderzentren beträgt gemäß Pflichtstundenverordnung² die regelmäßige wöchentliche Pflichtstundenzahl 27 LWS.

Ist für diesen Einsatz bei Fördermaßnahmen ein zeitlicher Reiseaufwand erforderlich, vermindert sich die regelmäßige wöchentliche Pflichtstundenzahl pauschal gestaffelt.

Für **Grundschullehrkräfte** beträgt die regelmäßige wöchentliche Pflichtstundenzahl 28 LWS. Dabei bezieht sich die festgelegte Pflichtstundenzahl auf Unterrichtsstunden mit einem Umfang von 45 Minuten. Sind die

¹ § 1 Abs. 1 der Landesverordnung über die Bestimmung der Mindestgröße von öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren (Mindestgrößenverordnung - MindGrVO) vom 21.03.2017, NBI.MSB. Schl.-H. S. 87.

² Landesverordnung über die regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenverordnung - PflichtStVO) vom 30.04.2014, NBI.MBW. Schl.-H. S. 123.

Unterrichtseinheiten anders getaktet, z. B. 60 Minuten, wird die Pflichtstundenzahl entsprechend umgerechnet.

Leitungszeiterlass

Schulleiterinnen und Schulleiter sowohl der Förderzentren als auch der GS erhalten gemäß Leitungszeiterlass¹ für die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben ein bestimmtes Zeitbudget.

Bei den Schulleitungen der Förderzentren sind die LWS Rechenbasis, bei den Leitungen der GS werden die Schülerzahlen zugrunde gelegt. Für beide bedeutet dies, je größer das Kollegium bzw. je mehr Grundschüler, desto mehr Zeitbudget für Leitungsaufgaben.

Die jeweiligen stellvertretenden Schulleitungen erhalten ebenfalls ein Zeitbudget für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Landesverordnung über die sonderpädagogische Förderung

Die Landesverordnung über die sonderpädagogische Förderung (SoFVO)² regelt u. a. die Beschulung für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die gemeinsam, also inklusiv, beschult werden oder ein FöZ besuchen.

Neben Aufbau, Organisation und Aufgaben der Förderzentren legt die SoFVO das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs fest. Ein sonderpädagogisches Gutachten wird durch die Sonderschullehrkraft des zuständigen FöZ erstellt. Das Gutachten legt fest, ob eine Schülerin oder ein Schüler sonderpädagogischen Förderbedarf in einem oder mehreren Förderschwerpunkten hat und nach welchen lehrplanmäßigen Anforderungen unterrichtet werden muss. Die untere Schulaufsichtsbehörde entscheidet danach über den Förderschwerpunkt und über Maßnahmen zur Förderung. Ebenso wird unter Berücksichtigung des Elternwunsches der Förderort geregelt: Inklusiv in der allgemeinbildenden Schule oder in einem geeigneten FöZ.

¹ Bemessung des schulischen Zeitbudgets für die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben sowie für die pädagogische Arbeit und für Schulentwicklung (Leitungszeiterlass), NBI.MBK.Schl.-H. 2010 S. 277.

² Landesverordnung über sonderpädagogische Förderung (SoFVO) vom 20.07.2007, NBI.MBF. Schl.-H. S. 211.

Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein

Im Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein (SHBesG)¹ werden die Ämter der Lehrkräfte und Sonderschullehrkräfte den einzelnen Laufbahnen und Besoldungsgruppen zugeordnet.

Die Besoldungsgruppe der Schulleiterinnen und Schulleiter der GS und der Förderzentren hängt von der Schülerzahl ab. Gleiches gilt für die ständigen Vertreterinnen und Vertreter sowie Koordinatorinnen und Koordinatoren an organisatorischen Verbindungen.

Sonderschullehrkräfte mit der Befähigung für das Lehramt an Sonderschulen sind der Besoldungsgruppe A 13 zugeordnet. Lehrkräfte mit der Befähigung für das Lehramt an GS sind dagegen der Besoldungsgruppe A 12 zugeordnet.

1.3 Förderzentren

Im Schuljahr 2014/15 wurden von 16.615 Schülerinnen und Schülern aller Schularten (1. bis 10. Jahrgang) mit sonderpädagogischem Förderbedarf bereits 11.239 (67,6 %) inklusiv beschult. Im gleichen Zeitraum verblieb ein Drittel (5.376) der Schülerinnen und Schüler in Förderzentren. Je mehr Prävention und Inklusion stattfindet, desto weniger Schülerinnen und Schüler werden in einem FöZ beschult.

Tätigkeitsfelder der Förderzentren umfassen:

- Prävention an allgemeinbildenden Schulen,
- Inklusion an allgemeinbildenden Schulen,
- Unterricht im FöZ.

In § 9 Abs. 1 SchulG ist das FöZ als öffentliche Schule aufgeführt. Gemäß Absatz 2 können Förderzentren mit GS, Gemeinschaftsschulen oder Gymnasien organisatorisch verbunden werden.

Grundsätzlich besteht auch bei der Auswahl eines FöZ die freie Schuwahl. § 24 Abs. 1 SchulG (zuständige Schule) regelt lediglich den Fall, dass die ausgewählte Schule wegen fehlender Aufnahmemöglichkeiten nicht besucht werden kann. Die Beschulung erfolgt dann an der zuständigen Schule, die in § 24 Abs. 2 SchulG definiert ist. Zuständig ist eine Schule des Schulträgers, in dessen Gebiet die zum Schulbesuch verpflichteten Kinder und Jugendlichen ihre Wohnung haben.

¹ Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein - (SHBesG) vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 153, 154; zuletzt geändert am 28.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 199.

Die Schulaufsichtsbehörde hat jedoch nach § 24 Abs. 3 SchulG das Recht, eine Schülerin oder einen Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf abweichend von den Absätzen 1 und 2 der Schule zuzuweisen, in der dem individuellen Förderbedarf am besten entsprochen werden kann. Wird die Schülerin oder der Schüler im gemeinsamen Unterricht nach § 5 Abs. 2 SchulG unterrichtet, legt die Schulaufsichtsbehörde auch das zuständige FöZ fest.

Die **Aufgaben des Förderzentrums** werden in § 45 Abs. 1 SchulG beschrieben:

- FöZ unterrichten, erziehen und fördern Kinder, Jugendliche und Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und beraten Eltern und Lehrkräfte; die Förderung umfasst auch die Persönlichkeitsbildung.
- Sie fördern die inklusive Beschulung an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen.
- Sie nehmen Schülerinnen und Schüler auf, die in anderen Schularten auch mit besonderen Hilfen dauernd oder vorübergehend nicht ausreichend gefördert werden können.
- FöZ wirken an der Planung und Durchführung von Formen des gemeinsamen Unterrichts mit.
- Sie beteiligen sich zusammen mit Kindertageseinrichtungen und sonstigen Einrichtungen der Jugendhilfe zudem an der Förderung von Kindern, Jugendlichen und Schülerinnen und Schülern zur Vermeidung sonderpädagogischen Förderbedarfs.
- FöZ sollen eine individuelle Förderung entsprechend dem sonderpädagogischen Förderbedarf erteilen, soweit möglich die Aufhebung des sonderpädagogischen Förderbedarfs anstreben und dabei eine allgemeine Bildung vermitteln, auf die Eingliederung der Schülerinnen und Schüler in Schulen anderer Schularten hinwirken, zu den in diesem Gesetz vorgesehenen Abschlüssen führen sowie auf die berufliche Ausbildung vorbereiten.
- Das für Bildung zuständige Ministerium kann durch Verordnung weitere Abschlüsse in den Förderschwerpunkten Lernen und geistige Entwicklung vorsehen, die auch an Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf vergeben werden können, die eine allgemeinbildende Schule besuchen.

In § 45 Abs. 2 SchulG sind die **Förderschwerpunkte** aufgelistet:

- Lernen,
- Sprache,
- emotionale und soziale Entwicklung,
- geistige Entwicklung,
- körperliche und motorische Entwicklung,

- Hören,
- Sehen,
- autistisches Verhalten,
- dauerhaft kranke Schülerinnen und Schüler.

Die Bezeichnung des FöZ richtet sich nach dem sonderpädagogischen Schwerpunkt, in dem es vorrangig fördert.

Die Förderzentren haben unterschiedliche Schwerpunkte. Aus der nachfolgenden Tabelle ist die Anzahl der Förderzentren mit den unterschiedlichen Förderschwerpunkten über die letzten 4 Schuljahre zu entnehmen:

Förderzentren mit verschiedenen Schwerpunkten und ihre zahlenmäßige Entwicklung in den Schuljahren 2012/13 bis 2015/16

| | Schuljahr | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2012/13 | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 |
| FöZ SP Lernen | 58 | 51 | 51 | 50 |
| FöZ SP geistige Entwicklung | 28 | 28 | 27 | 26 |
| FöZ SP körperliche und motorische Entwicklung | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Spezielle Förderzentren (Emotionale und soziale Entwicklung, Sehen, Hören und Sprache sowie Pädagogik bei Krankheit) | 3 | 5 | 5 | 5 |
| Beratungsstelle inklusive Schule (BIS) Autismus | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Summe | 96 | 91 | 90 | 88 |

Quelle: Bildungsministerium

Die größte Anzahl bilden die Förderzentren mit dem Schwerpunkt Lernen. In diesem Bereich überwiegt auch die inklusive Beschulung.

Die **Schulträgerschaft** wird in § 54 Abs. 1 SchulG geregelt. Die Förderzentren mit dem Schwerpunkt Lernen sind in der Regel in der Trägerschaft der Gemeinde. Das Bildungsministerium kann auf Antrag die Trägerschaft dem Kreis übertragen, wenn ein geeigneter Träger auf Gemeindeebene nicht vorhanden ist.

Gemäß § 1 MindGrVO ist ein FöZ für 1.000 Grundschülerinnen und Grundschüler zuständig. Die Umsetzung sieht wie folgt aus: In den Förderzentren Lernen, Sprache und sozial-emotionale Entwicklung werden keine 1. und 2. Klassen mehr geführt. Die Klassenstufen 3 bis 8 sollen auslaufen und in flexible Übergangsphasen der Gemeinschaftsschulen

überführt werden. Förderzentren werden ohne Schülerinnen und Schüler sein. Im Schuljahr 2012/13 waren bereits 20 aller Förderzentren „ohne Schüler“. Das entspricht 20 %. Diese Entwicklung hat sich fortgesetzt, das ist auch bei den FöZ mit dem Schwerpunkt L, S und E deutlich zu erkennen:

2013/14: 7 Förderzentren (Schwerpunkt L, S, E) ohne Schüler,

2014/15: 12 Förderzentren (Schwerpunkt L, S, E) ohne Schüler,

2015/16: 17 Förderzentren (Schwerpunkt L, S, E) ohne Schüler.

Die Rolle der Sonderschullehrkraft hat sich verändert. Die Arbeitsanteile verschieben sich:

- Sonderschullehrkräfte arbeiten im Team, binnendifferenziert und fördern individuell.
- Förderzentren, Schulen, Schulträger, Sozialhilfe und Jugendhilfe arbeiten zusammen.
- Die Sonderschullehrkräfte beraten und unterstützen in allgemeinbildenden Schulen.
- Sie unterrichten im Team mit Regelschullehrern, leisten Förderdiagnostik, schreiben Förderpläne fort, stellen spezielle Materialien bereit usw.
- Sie bieten Intensivkurse für Schülerinnen und Schüler an Förderzentren an.
- Sie leisten spezifische Lehrerfortbildung.

Es haben sich 2 Organisationsformen der Förderzentren entwickelt:

- eigenständige Förderzentren,
- Förderzentren in organisatorischer Verbindung.

Besonderheit der Förderzentren in organisatorischen Verbindungen ist, dass sie keine eigene Schulleitung haben, sie unterstehen der Schulleitung der allgemeinbildenden Schule, der sie organisatorisch angeschlossen sind. Dies kann eine GS, eine Gemeinschaftsschule oder ein Gymnasium sein.¹ Die Schulleitung der „Mutterschule“ ist nicht automatisch Sonderpädagoge. Der Verantwortliche für die Abteilung „Förderzentrum“ ist wiederum Sonderpädagoge. Folge: Der Abteilungsleiter (FöZ) agiert wie ein Schulleiter eines eigenständigen Förderzentrums.

Auch bei dieser Organisationsform gibt es die beiden Varianten: FöZ in organisatorischer Verbindung mit und ohne Schüler.

1.4 **Grundschulen**

Im Schuljahr 2014/15 war es möglich, an insgesamt 547 Standorten die Primarstufe zu besuchen. Davon wurden 395 als eigenständige GS und 70

¹ Vgl. § 9 Abs. 2 SchulG.

als Außenstelle geführt. 82 Standorte waren in organisatorischer Verbindung mit z. B. Gemeinschaftsschulen, Förderzentren usw.

Die GS vermittelt Schülerinnen und Schülern Grundlagen der Bildung und des Lernens sowie Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten in einem für alle Schülerinnen und Schüler gemeinsamen Bildungsgang. Dabei soll die unterschiedliche Lernentwicklung der Kinder die Grundlage für eine individuelle Förderung sein. Schulpflichtig sind alle Kinder, die bis zum 30.06. des laufenden Kalenderjahres 6 Jahre alt werden. Auf Antrag der Eltern können auch jüngere Kinder eingeschult werden.

Die GS hat 4 Jahrgangsstufen. Die Jahrgangsstufen 1 und 2 bilden als Eingangsphase eine pädagogische Einheit. Mit dieser Eingangsphase geht die GS auf die unterschiedlichen Kenntnisse und Fertigkeiten von Schulanfängern in besonderer Weise ein. Die Kinder durchlaufen die Phase entsprechend ihrer Lern- und Leistungsfähigkeit flexibel in 1, 2 oder 3 Schuljahren. Deshalb können besonders in der Eingangsphase jahrgangsübergreifende Gruppen gebildet werden. Die jeweilige GS entscheidet über die Ausgestaltung der Eingangsphase.¹

Seit 2003 sind schleswig-holsteinische GS schrittweise verlässlich geworden. Die Verlässliche Grundschule garantiert allen Schülerinnen und Schülern den Unterricht innerhalb eines verlässlichen Zeitrahmens. Für die Eingangsphase beträgt die verlässliche Schulzeit täglich mindestens 4 Zeitstunden, für die 3. und 4. Jahrgangsstufe mindestens 5 Zeitstunden. In diesem Zeitrahmen sind für Unterricht in der Eingangsphase 15 Zeitstunden pro Woche und 19,5 Zeitstunden im 3. und 4. Jahrgang enthalten.²

Grundschullehrkräfte werden durch die Förderzentren beraten und insbesondere in der Eingangsphase im Rahmen von präventiven Maßnahmen unterstützt.

Die Schulart GS hat in Schleswig-Holstein die längste Erfahrung mit der Umsetzung der Inklusion und der inklusiven Arbeit. Die Entwicklung zum gemeinsamen Unterricht begann 1979 durch Schulversuche. Förderschullehrkräfte wurden an GS mit dem Ziel eingesetzt, die Sonderschulbedürftigkeit von Kindern zu verringern.

1985 folgte der erste Landesmodellversuch mit Integrationsklassen. 1990 gab es bereits landesweit 50 Integrationsklassen, in denen Regelschullehrkräfte und Sonderpädagogen/innen in Doppelbesetzung gemeinsam unterrichteten. Parallel dazu erhielten alle Sonderschulen die Aufgabe, als Förderzentren die Integration in den Schulen der anderen Schularten zu

¹ Vgl. § 41 SchulG.

² Vgl. Landesverordnung über Grundschulen vom 22.06.2007, NBl. MBF.Schl.-H. S. 145.

unterstützen. Ebenso wurde der gemeinsame Unterricht als Auftrag für die Schulen aller Schularten im gleichen Jahr in das Schulgesetz aufgenommen.

1991 richtete das Institut für Praxis und Theorie der Schule (IPTS) Lernwerkstätten ein, in denen Grund- und Sonderschullehrerinnen und -lehrer Fortbildungen zum gemeinsamen Unterricht anboten.

Mit den „Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland“ der Kultusministerkonferenz¹ 1994 wurden die bis dahin erreichten Standards in der Weiterentwicklung des gemeinsamen Unterrichts für Behinderte und Nichtbehinderte abgesichert.²

1996 erfolgte eine Änderung im Planstellenbemessungsverfahren. Diese führte dazu, dass die Stellenzuweisung für Lehrkräfte der Förderzentren von der Schülerzahl in den Bereichen Lern- und Sprachbehinderung entkoppelt wurde. Planstellen werden pauschal nach der Schülergesamtzahl der GS jedes Kreises zugewiesen.

Der Lehrplan Sonderpädagogische Förderung wurde mit Wirkung vom 01.08.2004 in Kraft gesetzt. Der Lehrplan gibt den verbindlichen Rahmen zur sonderpädagogischen Förderung vor und gilt für alle Schularten. Durch die enge Vernetzung mit den Lehrplänen der anderen Schularten für alle Fächer entsteht die Notwendigkeit

- zur Umsetzung des Lehrplans auf Schulebene schulinterne Überlegungen in Form schulinterner Fachcurricula zu entwickeln und
- auf Schülerebene zur individuellen Planung/Reflektion des Lernens sonderpädagogische Förderpläne anzulegen.

Jede Schülerin und jeder Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf erhält einen individuellen sonderpädagogischen Förderplan, in dem der schulartbezogene Lehrplan individuell modifiziert, ergänzt oder verkürzt wird.³ Flankiert durch die Verordnung für Sonderpädagogische Förderung wurden damit die Rahmenbedingungen für den gemeinsamen Unterricht und die integrative Förderung neu geregelt.⁴ Förderzentren können präventiv tätig werden, wenn bei einem Kind noch kein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt wurde, aber vermutlich eintreten wird.

¹ Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland - Kultusministerkonferenz (KMK).

² Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.05.1994.

³ Vgl. Lehrplan für Sonderpädagogische Förderung vom 08.07.2004, NBI. MBWFK Schl.-H. S. 215.

⁴ Vgl. Landesverordnung über sonderpädagogische Förderung (SoFVO) vom 20.07.2007, NBI. MBF Schl.-H. S. 211.

2011 wurden mit den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz (KMK) „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“ die Rahmenbedingungen für eine zunehmend inklusive pädagogische Praxis in den allgemeinbildenden Schulen abgebildet. Im Mittelpunkt stehen dabei die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und der gleichberechtigte Zugang zu allen Bildungsangeboten. Grundlage eines inklusiven Unterrichts ist das gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen. Dieser Paradigmenwechsel erfordert ein hohes Maß an Flexibilität aller Beteiligten. Das setzt voraus, dass sich Lehrkräfte aller Schulformen und anderer Professionen in Aus-, Fort- und Weiterbildungen auf den inklusiven Unterricht vorbereiten müssen.¹

Das Bildungsministerium geht von einem weiten Inklusionsbegriff aus: Inklusion im umfassenden Sinn verstanden als Pädagogik der Vielfalt und individuellen Förderung, Verbesserung von Bildungschancen und Verhinderung von Bildungsarmut.² Sicherung und Ausbau der Qualität sind dabei die bildungspolitischen Schwerpunkte.

Auch im Schulgesetz ist der Inklusionsgedanke für GS im § 41 SchulG verankert. Hier wird beschrieben, dass die GS den Schülerinnen und Schülern grundlegende Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse in einem für alle Schülerinnen und Schüler gemeinsamen Bildungsgang vermittelt. Dabei ist die unterschiedliche Lernentwicklung der Kinder Grundlage für eine individuelle Förderung ihrer kognitiven, emotionalen, sozialen, kreativen und körperlichen Fähigkeiten.

Die GS soll mit Kindertageseinrichtungen ihres Einzugsgebiets Vereinbarungen über das Verfahren und die Inhalte der Zusammenarbeit schließen und mit den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen pädagogisch zusammenarbeiten.

§ 5 Abs. 2 SchulG (Formen des Unterrichts) sieht vor, dass Schülerinnen und Schüler unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden, soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Möglichkeiten erlauben und es der individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entspricht (gemeinsamer Unterricht).

¹ Vgl. Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011.

² Vgl. Ebenda.

1.5 Ressourcenverteilung

Wer ist an der Verteilung der Planstellen „Sonderpädagogen“ beteiligt?

Die Verteilung der Ressource „Sonderpädagoge“ findet auf 3 Ebenen statt.

Ebene 1: Bildungsministerium

Die Verteilung findet im Rahmen des PZV statt. Das Bildungsministerium verteilt die seit Jahren fortgeschriebenen Planstellen auf die Schulämter, d. h., dass der tatsächliche Bedarf nicht ermittelt wird. Das Bildungsministerium wendet folgenden Verteilungsschlüssel an: 70 % der Planstellen werden nach Schülerzahlen der Jahrgangsstufen 1 bis 10 an allgemeinbildenden Schulen verteilt. Die verbleibenden 30 % werden nach einem Sozialfaktor verteilt. In diesen Sozialfaktor fließen zu gleichen Teilen die statistischen Zahlen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Arbeitslosenquote“ ein.

Das PZV ist rechnerisch nachvollziehbar, es stellen sich aber folgende Fragen:

Warum werden die Planstellen nach dem Schlüssel 70 : 30 aufgeteilt?

Warum werden gerade die Arbeitslosenquote und die Hilfen zum Lebensunterhalt zur Berechnung der „30 %“ zugrunde gelegt?

Warum gehen beide Faktoren (Arbeitslosenquote und Hilfe zum Lebensunterhalt) gleichgewichtig in die Berechnung ein?

Könnten auch andere Faktoren herangezogen werden, die etwas „dichter“ am Kind oder Jugendlichen sind? Hier könnten sich anbieten

- Kindeswohlgefährdungen,
- Ausländeranteil,
- Heimkinder,
- Autisten,
- Schulbegleiter,
- Bedarfsgemeinschaften,
- Familienunterstützende Maßnahmen,
- Transferleistungen,
- ...

Der LRH hat auf diese Fragen keine Antworten erhalten.

Ebene 2: Schulämter

Die Schulämter können für die weitere Verteilung an die Förderzentren in ihrem Kreis die 70 : 30-Regelung fortführen, sie können aber auch ein eigenes Verteilungssystem anwenden. Fast jedes Schulamt hat seine

eigene Verteilungspraxis. Aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten und Besonderheiten der einzelnen Kreise haben sich verschiedene Methoden entwickelt.

Der eine Kreis verteilt systemisch an die Förderzentren, also ohne Berücksichtigung der festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarfe. Der andere wendet den Verteilungsschlüssel 60 : 40 an. 60 % werden nach Schülerzahlen verteilt, 40 % nach einem Belastungsindex, der aber wiederum andere Basisdaten enthält als die zuvor beim Ministerium zugrunde gelegten 30 %.

Eine andere Variante ist, die Grundschülerinnen und Grundschüler für die neue Aufgabe „Prävention“ doppelt zu zählen. Oder aber ein Flächenkreis verteilt 70 % nach Schülerzahlen unter Doppelzählung der Grundschüler, 20 % nach Anzahl der Heimkinder und 10 % auf Fahrtzeiten der Sonderpädagogen.

Es gibt keine Einheitlichkeit. Der Standort entscheidet über die Bildungschancen.

Ebene 3: Förderzentren

Bei den Förderzentren sind 2 Organisationsformen zu unterscheiden:

- Selbstständige Förderzentren,
- Förderzentren in organisatorischen Verbindungen.

Beide Organisationsformen können

- Förderzentren mit Schülerinnen und Schülern oder
- Förderzentren ohne Schülerinnen und Schüler sein.

Aufgrund des Gedankens der inklusiven Beschulung steigt die Zahl der Förderzentren ohne eigene Lerngruppen.

Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die Arbeit der Schulleitung an den Förderzentren, aber auch auf das Kollegium.

Im Rahmen der selbstständigen Schulen können die Förderzentren ihre Schwerpunkte festlegen. So erklärt sich, warum die einzelnen Stundenanteile differieren. Zum Beispiel werden in 2 Förderzentren keine Stunden für die Prävention für Kindertagesstätten eingeplant. Die Verteilung an die zu versorgenden GS variiert ebenfalls von FöZ zu FöZ. Es gibt feste Zuweisungen an Jahrgangsstufen in den GS, aber auch Budgetzuweisungen. Hier kann die GS in ihrer Selbstständigkeit die Verteilung selbst vornehmen und auch unterjährig je nach Bedarf ändern.

Ist die Ressourcenverteilung angemessen?

Die Verteilung sowohl durch das Bildungsministerium als auch auf Ebene der Schulämter sorgt bei den Lehrkräften und Betroffenen für Unmut und Unzufriedenheit. Der Standort darf nicht über die Versorgung und die Bildungschancen entscheiden. Die unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Verteilung der Planstellen an die Förderzentren (Verteilungsschlüssel, Vorabzug von Maßnahmen usw.) haben zur Folge, dass nicht immer die gleiche Zahl an LWS bei jeder Schülerin/jedem Schüler ankommt.

Ein landeseinheitlicher Sozialatlas würde zu mehr Transparenz und Gerechtigkeit führen. Der Sozialatlas bietet die Möglichkeit, Faktoren, die die Lebensumstände des Kindes treffender abbilden, in die Verteilung einfließen zu lassen. Das Bildungsministerium wäre in der Lage, eine landeseinheitliche Verteilung „nah am Kind“ durchzuführen. Folge: die Förderzentren würden eine bedarfsgerechtere Zuteilung erhalten.

Auch das **Bildungsministerium** sieht einen landeseinheitlichen Sozialatlas, wie ihn der LRH vorschlägt, als durchaus sinnvoll an und arbeitet bereits an der Umsetzung.

Wie werden Grundschullehrkräfte auf die Schulen verteilt?

Das Bildungsministerium weist die Planstellen gemäß Erlass zu, wie sie für die Schularten auf der Grundlage des Landeshaushalts bereitstehen.

Der Bestand verfügbarer Planstellen ermöglicht, die Mindestvorgaben zu erfüllen, die in der Kontingenzstundentafel für den Unterricht vorgesehen sind. Bei deren Einhaltung ist nach der Vereinbarung der KMK die Anerkennung der Abschlüsse sichergestellt.

Die Planstellen für GS werden den Schulämtern jeweils als ein Gesamtbudget zugewiesen. In diesem Rahmen entscheiden die Schulämter eigenverantwortlich, wie sie eine nach Schulart und Bildungsgang ausgewogene Unterrichtsversorgung gewährleisten und alle darüber hinaus noch bestehenden Verpflichtungen erfüllen.

Die Planstellenzuweisung beruht bei GS grundsätzlich auf einer Schülerzahlschätzung für das entsprechende Schuljahr. Ausgangslage hierfür sind die Schülerzahlen des Vorjahres, die für das neue Schuljahr entsprechend den Übergangsquoten und Anmeldezahlen hochgerechnet werden.

Hinzu kommen noch Sonderzuweisungen, die im Einzelnen bemessen und festgelegt sind, z. B. Unterstützung der Inklusion.

Es werden im Erlass Erläuterungen und Vorgaben zu einzelnen Bereichen aufgeführt, z. B. gemeinsamer Unterricht: Grundsätzlich ist der Bedarf für Inklusion und integrative Maßnahmen an den allgemeinbildenden Schulen aus der schülerzahlbezogenen Zuweisung der jeweiligen Schulart zu decken. Darüber hinaus erhalten die Schulämter eine Sonderzuweisung, aus der sie Schulen, in denen durch die Klassenbildung für den gemeinsamen Unterricht ein zusätzlicher Bedarf entsteht, mit weiteren Stunden versorgen können (Frequenzausgleich).

Kriterien für die Zuweisung begründet das Bildungsministerium wie folgt: Die Verteilung der Planstellen anhand der Zahl insgesamt zu versorgender Schülerinnen und Schüler ist unter pädagogischen Aspekten sachgerecht; sie gewährleistet darüber hinaus Gleichbehandlung und Transparenz. Deshalb sollen auch die Schulämter ihre Zuweisung der Planstellen an die einzelnen Schulen an diesen Kriterien ausrichten.

Indikatoren für den Zielerreichungsgrad sind die Erfüllung der Kontingenztafel und die Gewährleistung der Verlässlichen Grundschule.

1.6 **Arbeitsbedingungen der Sonderpädagogen und Grundschullehrkräfte**

1.6.1 **Schulleitung**

Schulleitung Förderzentrum

Die Organisationsform „Förderzentren ohne eigene Lerngruppe“ erfordert ein hohes Maß an Netzwerkarbeit. Die Arbeit verlagert sich: Zum einen ist die Fachlichkeit zu den verschiedenen Förderschwerpunkten für das Kollegium der Sonderschullehrkräfte unabdingbar, zum anderen fallen für die Schulleitung zahlreiche Managementaufgaben an. Es gilt, die Arbeit der sonderpädagogischen Lehrkräfte an den allgemeinbildenden Schulen und ggf. an den Förderzentren zu koordinieren. Der zeitliche Aufwand für die organisatorischen Aufgaben hat zugenommen, nicht zuletzt darin geschuldet, dass die Informationswege durch die Arbeit des Kollegiums an den verschiedenen allgemeinbildenden Schulen komplizierter geworden sind. Höhere Anteile an Prävention und inklusiver Beschulung erfordern eine veränderte Organisationsstruktur.

Die vorgesehenen 6,5 Stunden Leitungszeit sind nicht mehr ausreichend.

Schulleitung Grundschule

Die Leitungszeit wurde die letzten Jahre nicht an die veränderten Aufgaben angepasst. Durch die Inklusion wird mehr Zeit benötigt für

- Besprechungen,
- Terminabsprachen,
- Kontaktaufnahmen mit anderen Institutionen,
- Absprachen mit dem multiprofessionellen Team,
- Problemfälle,
- lösungsorientierte Konferenzen und
- vermehrte Elterngespräche usw.

Durch die inklusive Schule werden diese Vorgänge aus den Förderzentren an die GS verlagert. Das inklusiv beschulte Kind ist Schülerin/Schüler der GS, d. h., Probleme werden mit den Lehrkräften und der Schulleitung der GS besprochen. Dadurch erhöht sich die Arbeitszeit der Grundschulleitung.

Auch im Rahmen der Prävention gibt es zusätzliche Gesprächsrunden und Organisatorisches.

1.6.2 Fahrtzeiten

Die Annahme, dass Sonderpädagogen viel Zeit auf der Straße verbringen, hat sich durch die Prüfung nicht bestätigt. Die Schulleitungen und auch die einzelne Sonderschullehrkraft selbst haben ein großes Interesse daran, die Einsatzorte auf maximal 2 bis 3 zu begrenzen.

1.6.3 Dokumentation

Wie dokumentiert die Förderschullehrkraft?

Die Dokumentationspflicht wird sehr unterschiedlich wahrgenommen. In einigen Förderzentren führen die Lehrkräfte Berichtshefte. Andere Schulleitungen hingegen verzichten auf die Dokumentation wegen des Aufwands. Diese Schulleitungen geben aber an, anlassbezogen in Einzelfällen nachzufragen. Das Bildungsministerium hat diese Aufzeichnungen bisher nicht eingefordert.

Die Qualität der Aufzeichnungen reicht somit von genauen Eintragungen für jeden Unterrichtstag und regelmäßiger Kontrolle durch die Schulleitung des FöZ bis zu einem persönlichen Tagebuch mit gelegentlichen Eintragungen über eigene Fehlzeiten und Beratungsgespräche.

Die Standards für Einträge im Klassenbuch und/oder Unterrichtsplaner werden häufig nicht erfüllt. Das Nachvollziehen bzw. die Kontrolle des erteilten Unterrichts ist so nicht gewährleistet. Das Bildungsministerium muss dafür Sorge tragen, dass flächendeckend die Qualität der Dokumentation garantiert ist.

Was bedeutet die Dokumentation für die Grundschullehrkraft?

Die Grundschullehrkräfte dokumentieren ihren Unterricht in der Regel in Klassenbüchern/Lehrberichten. Diese sind Urkunden im Sinne des § 267 Strafgesetzbuch (StGB) und müssen Mindeststandards an Inhalt und Form erfüllen. Die Schulleitung der GS hat die Aufzeichnungen regelmäßig abzuzeichnen und bescheinigt damit die Vollständigkeit und Richtigkeit.

Der LRH hat stichprobenartig die Klassenbücher/Lehrberichte der Grundschullehrkräfte geprüft. Überwiegend sind die Lehrberichte für den eigentlichen Unterricht der GS aussagekräftig geführt und durch die jeweilige Klassenlehrkraft und Schulleitung abgezeichnet, wobei die Aufzeichnungen in der Qualität variieren.

Die örtlichen Erhebungen haben aber gezeigt, dass die Präventionsstunden in der Eingangsphase und der individuelle Förderunterricht durch die Förderschulkräfte in den Klassenstufen 3 und 4 in den jeweiligen Lehrberichten der Grundschulklassen nicht nachzuvollziehen sind, da die an den GS unterrichtenden Förderschullehrkräfte eigenverantwortlich Lehrberichte über ihre Unterrichtstätigkeit führen. Dabei hängt es von der Organisationsstruktur des zuständigen FöZ ab, wie diese Aufzeichnungen gestaltet sind.

Beispiele

Gut geführt:

Inhalt der Unterrichtsstunden sowohl in der Prävention als auch in der individuellen Förderung, Vertretung der Regelschulkraft, eigene Krankheit, Unterrichtsausfall und Gespräche sind erkennbar.

Schlecht geführt:

Je Unterrichtstag werden nur die Anwesenheit in den entsprechenden Regelschulklassen, Krankheiten und Konferenzen eingetragen. Es gibt keine Kontrolle über Unterrichtsausfall und Vertretung.

Sehr schlecht geführt:

Nur besondere Gespräche und eigene Fehlzeiten sind verzeichnet. Es gibt keine Übersicht über geleistete Unterrichtsstunden.

Wesentlich dabei ist: Wenn Dokumentationen über die Präventionsstunden und die individuellen Förderstunden gefertigt werden, liegen diese nicht der Grundschulleitung vor, sondern sind für die Leitung des FöZ

bestimmt. Damit fehlt der GS der Nachweis, welches Kind wann, wo und wie gefördert wird.

Des Weiteren fehlt damit die Grundlage, den Nachweis der Präventionsstunden gemäß PZV dem Bildungsministerium vorzulegen.

Die GS Appen und das zuständige FöZ Pinneberg z. B. haben diese Problematik erkannt und reagiert:

In Zusammenarbeit haben GS und FöZ eine Übersicht für das Schuljahr 2014/15 erstellt, die den aktuellen erhöhten Förderbedarf im Bereich Prävention in der Eingangsstufe für jede Schülerin und jeden Schüler stichwortartig beschreibt. Damit liegt für alle Beteiligten eine Übersicht vor, die laufend aktualisiert wird.

Zusätzlich gibt es für die Stunden des gemeinsamen Unterrichts (GS/FöZ) je Klasse jeweils eine Vereinbarung, unterzeichnet von allen beteiligten Kolleginnen und Kollegen, die die Grundsätze der gemeinsamen Arbeit in der Inklusion regelt:

- Themenkomplexe,
- Absprachen und Zeiten,
- gemeinsame Gestaltung des Unterrichts,
- Vorbereitung des Unterrichts inkl. der Bereitstellung entsprechender Materialien,
- Zeugnisse/Berichte/Förderpläne/Lernpläne,
- Elternarbeit.

Damit liegt für die Kolleginnen und Kollegen der GS Appen und des FöZ Pinneberg ein Raster vor, das die Zusammenarbeit transparent macht und Verantwortlichkeiten festlegt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Standards für Einträge im Klassenbuch und/oder Unterrichtsplaner in der GS erfüllt werden. Das Nachvollziehen und die Kontrolle der Präventionsstunden bzw. des individuellen Förderunterrichts sind für die Schulleitung der GS nicht möglich, ohne dass dazu zusätzlich die Aufzeichnungen der Förderschulkräfte eingesehen werden.

Das Bildungsministerium muss dafür Sorge tragen, dass flächendeckend eine transparente und belastbare Dokumentation garantiert ist. Der LRH wiederholt deshalb seine Empfehlung, ein elektronisches Klassenbuch einzuführen. Auf Sicht muss die IT-Ausstattung an den Schulen hierzu angepasst werden. Dabei sind die Erfordernisse aller Beteiligten zu beachten und spürbare Vorteile wie Arbeitsvereinfachungen in der Schule bei gleichzeitigen Erkenntnisgewinnen für Schulleitung und Schulaufsicht anzustreben.

Das **Bildungsministerium** dankt für die differenzierten Hinweise des LRH zur Dokumentation. Die Empfehlungen würden im Einzelnen geprüft, bewertet und durch schulaufsichtliches Handeln aufgegriffen werden, um transparente und verbindliche Regelungen im ganzen Land zu gewährleisten. Der vorgeschlagenen Einführung eines elektronischen Klassenbuchs ständen allerdings noch datenschutzrechtliche Bedenken entgegen.

Der **LRH** verweist auf § 17 der Schul-Datenschutzverordnung (SchulDSVO¹), in der eindeutige Regelungen für die Einführung und Nutzung des digitalen Klassenbuchs geschaffen worden sind.

1.6.4 **Vertretungsregelungen - was passiert bei Ausfall?**

Grundsätzlich muss bei Ausfall des Regelschullehrers die Regelschule die Vertretung stellen, bei Ausfall des Sonderpädagogen hat das zuständige FöZ für Ersatz zu sorgen. Die Praxis sieht anders aus:

- Nicht selten hat ein Sonderpädagoge, auch über längere Zeiträume, Vertretungen von Regelschullehrkräften übernommen.
- Ebenso kommt es vor, dass die Grundschullehrkraft über einen längeren Zeitraum keine Unterstützung eines Sonderpädagogen bekommt.

Aufgabe der Schulleitungen ist es, Vertretungsregelungen auf Schulleitungsebene Regelschule und FöZ zu klären. Das darf nicht der einzelnen Sonderschullehrkraft bzw. Grundschullehrkraft überlassen werden.

Fällt die Sonderpädagogin/der Sonderpädagoge aus, entfallen die Präventionsstunden bzw. Förderstunden ersatzlos.

Fällt die Grundschullehrkraft aus, muss der Regelunterricht, auch im Rahmen der Verlässlichen Grundschule, vertreten werden.

Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die die jeweiligen Schulen in ihrem Vertretungskonzept aufgeführt haben, z. B.

- Auflösung der Doppelbesetzung von Grundschullehrkräften,
- Schulleiter/in springt ein, wenn er/sie Bürostunden hat,
- Klasse wird aufgeteilt und geht in ihre Partnerklassen (Eingangsphase max. 2 Stunden täglich),
- gemeinsamer Unterricht 3./4. Klasse in Sport oder Kunst,
- Springerkraft wird angefordert,
- Arbeitsmaterial wird bearbeitet,
- Klassenzusammenlegung,

¹ Vgl. Landesverordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten an öffentlichen Schulen (Schul-Datenschutzverordnung- SchulDSVO) vom 05.06.2015.

- nicht verlässliche Förderstunden fallen aus,
- studentische Praktikantin/studentischer Praktikant betreut die Klasse, die Verantwortung liegt bei der Lehrkraft der benachbarten Klasse.

Löst man die Doppelbesetzung Förderschullehrkraft/Grundschullehrkraft nach Absprache mit der Förderschullehrkraft auf, entfällt sowohl die präventive als auch die individuelle Förderung.

Jede Schule legt die Prioritäten des Vertretungskonzepts über die Schulkonferenz fest.

Die örtlichen Erhebungen des **LRH** haben gezeigt, dass die Förderzentren aufgrund des dezentralen Personaleinsatzes selten in der Lage sind, Vertretungen für Sonderpädagogen zur Verfügung zu stellen. Die Vertretungskonzepte sind nicht kompatibel. In den meisten Fällen werden Doppelbesetzungen aufgelöst, ohne dass das FöZ Ersatz stellen kann und somit der Unterrichtsausfall von der Regelschule aufgefangen werden muss.

Es herrscht ein Ungleichgewicht im Vertretungssystem, welches ausgeglichen werden muss.

1.6.5 **Besoldung**

Sonderpädagoge

Die Besoldungsgruppe des Schulleiters, des ständigen Vertreters bzw. des Koordinators an organisatorischen Verbindungen hängt von der Schülerzahl ab.

Die Berechnung der Schülerzahl berücksichtigt die Schülerinnen und Schüler an den Förderzentren und hälftig die Schülerinnen und Schüler in integrativen Maßnahmen an GS und allgemeinbildenden weiterführenden Schulen.

Die Tatsache, dass die Schülerinnen und Schüler oft nicht mehr im FöZ unterrichtet werden, führt aber nicht zu weniger Arbeitsaufwand für die Schulleitung. Im Gegenteil: Der Informationsaustausch mit Schülern, Eltern und Kolleginnen/Kollegen ist komplizierter und zeitaufwendiger geworden. Eine Schülerin/ein Schüler am FöZ ist einfacher zu betreuen als an einer allgemeinbildenden Schule, weil hier wesentlich mehr Organisation und Abstimmung mit anderen Akteuren erfolgen müssen. Die integrativ beschulte Schülerin/der integrativ beschulte Schüler wird bei der Zuordnung der Besoldungsgruppe für Schulleitungen aber nur zur Hälfte angerechnet.

Die Bemessungsgrundlage „Schülerzahl“ ist nicht zielführend für die angestrebte Entwicklung „Förderzentren ohne Schüler“. Die Berechnungsbasis „Lehrerwochenstunden“ spiegelt die Größe des FöZ und die damit zu betreuenden Schülerinnen und Schüler gerechter wider.

Das **Bildungsministerium** teilt die Feststellung des LRH, dass die aktuelle Schülerzahl als Bemessungsgrundlage für die Besoldung der Schulleitungen von Förderzentren angesichts der zunehmend inklusiven Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf nicht zielführend ist. Deshalb sei eine Neufassung des SHBesG initiiert worden, die am 01.02.2016 in Kraft getreten ist.

Der **LRH** sieht diese Anpassung als einen ersten Schritt, weist aber darauf hin, dass als Bemessungsgrundlage weiterhin die „Schülerzahl“ gilt, die die Größe eines Förderzentrum genauer umschreibt, und nicht „Lehrerwochenstunden“.

Grundschullehrkraft

Die Sonderpädagogin/der Sonderpädagoge in Vollzeit hat eine Unterrichtsverpflichtung von 27 LWS und wird mit A 13 besoldet. Funktionsämter und Koordinatorenstellen sind hier nicht berücksichtigt.

Die Grundschullehrerin/der Grundschullehrer in Vollzeit hat eine Unterrichtsverpflichtung von 28 LWS und wird mit A 12 besoldet. Funktionsämter und Koordinatorenstellen sind hier nicht berücksichtigt.

Beide Lehrkräfte arbeiten an demselben Kind. Die Ungleichbehandlung und die Begründung im Rahmen des neuen Lehrkräftebildungsgesetzes (LehrBG) und SHBesG sind nicht belastbar. Der LRH hat hierzu wiederholt Stellung genommen.

Der LRH hat frühzeitig auf den Handlungsbedarf bei der laufbahn- und besoldungsrechtlichen Eingliederung der Lehrämter infolge der Schulreform hingewiesen. Durch das LehrBG vom 15.07.2014 wurde die Lehrkräfteausbildung neu strukturiert.¹ Mit der Änderung SHBesG vom 29.06.2015 wird die im LehrBG geänderte Lehrerausbildung in die Besoldungsstruktur übertragen. Diese Anpassung ist ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Allerdings führt die Festlegung des Einstiegsamts für Primarstufenlehrer in die Eingangsbesoldungsstufe A 12 weiterhin zu einer Ungleichbehandlung im Vergleich zum Sekundarstufenlehrer I bzw.

¹ Vgl. Schulbericht 2009 des LRH, Nr. 9.1.4, S. 160 und Umdruck 18/2876, S. 10.

Sonderpädagogik im Eingangsamt A 13. Bei gleichen Anforderungen an die Ausbildung sind unterschiedliche Einstiegsämter nicht sachgerecht.¹

Das **Bildungsministerium** hat mitgeteilt, dass unterschiedliche Einstiegsämter nicht sachgerecht seien. Langfristig sei es unabdingbar, dass Grundschullehrkräfte mit A 13 besoldet würden.

1.6.6 Standorte

Förderzentren können die Ressource „Sonderpädagoge“ flexibler einsetzen, wenn die Einsatzorte große Schuleinheiten sind. Die Größe der GS entscheidet mit über die Versorgung mit sonderpädagogischen Planstellen, denn nur bei entsprechend großen Einheiten müssen wenige Standorte angefahren werden. Auch Vertretungsregelungen lassen sich in größeren Einheiten besser umsetzen.

Kleine GS und erst recht die Außenstellen der kleinen GS stellen für eine gleichmäßige Versorgung mit Sonderschullehrkräften ein Problem dar. Hier muss unverhältnismäßig viel Ressource „Sonderschullehrkraft“ investiert werden, die aufgrund der Mangelverwaltung nicht vorhanden ist.

1.7 Besondere Herausforderungen für Sonderpädagogen und Grundschullehrkräfte

Die GS umfasst 4 Jahrgangsstufen, wobei die Klassen 1 und 2 als pädagogische Einheit gesehen und als Eingangsphase bezeichnet werden. In der Eingangsphase arbeiten die Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen bis auf wenige Ausnahmen präventiv. Für die präventive Arbeit gibt es keine Standards. Die Förderschullehrkräfte legen selbst fest, wie die Prävention umgesetzt wird.

1.7.1 Präventionsstunden

Präventionsstunden werden als Tandemstunden durchgeführt, d. h., jeweils 2 Wochenstunden unterrichten Grundschullehrkraft und Förderschullehrkraft gemeinsam im Klassenverband. Es ist aber auch möglich, dass einige Schülerinnen und Schüler als Kleinstgruppe aus der Regelklasse herausgenommen werden, um dann separat unterrichtet zu werden.

Präventionsstunden sind wichtig und richtig. Wie erfolgreich sind 2 Wochenstunden pro Klasse mit einer Lerngruppenstärke von 22 Schülerinnen und Schülern? In der Klassenstufe 1 und 2 (20 Wochenstunden

¹ Vgl. Umdruck 18/5208.

Unterricht) arbeitet die Sonderpädagogin/der Sonderpädagoge 2 Std./Woche unterstützend und eher beratend in der Klasse. Probleme, die in den verbleibenden 18 Unterrichtsstunden aufgetreten sind, muss die Grundschullehrkraft ohne Unterstützung der Sonderpädagogin/des Sonderpädagogen lösen. Kinder mit Defiziten brauchen feste Strukturen. Dazu gehört auch ein festes Team. Die Förderschullehrkraft wird in vielen Fällen als Besucher wahrgenommen, aber nicht als Bezugsperson.

Ab Klasse 3 entfallen die Präventionsstunden bis auf Ausnahmen (Iven-Agßen-Schule, Brarup-Schule). Warum wird nach der Eingangsphase die präventive Unterstützung eingestellt? Auch in der 3. und 4. Klasse gibt es Fälle, die sich im Grenzbereich befinden: Es liegen Defizite vor, aber sie überwiegen nicht so stark, dass ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt wird. Dies kann Schülerinnen und Schüler betreffen, die bereits in der Eingangsphase präventiv gefördert wurden oder bei denen erst in der 3. oder 4. Klasse Defizite deutlich werden.

Analog zur integrativen Beschulung wäre es ein Anfang, in der Eingangsphase die Deutsch- und Mathematikstunden doppelt zu besetzen. Das bedeutet, dass pro Klasse nicht nur 2 Stunden, sondern 10 Std./Woche eingeplant werden müssten.

In der 3. und 4. Klasse wären pro Tag mindestens 3 Stunden notwendig, um inklusive Schule wirkungsvoll und damit wirtschaftlich umzusetzen. Nach der Eingangsphase kommt Englisch als Unterrichtsfach hinzu und auch Heimat-, Welt- und Sachunterricht (HWS) baut immer mehr auf das Sprach- und Leseverständnis auf.

Der LRH hat in Auswertung der örtlichen Erhebungen dazu verschiedene Modellrechnungen vorgenommen. Die bereits existierenden 2 Präventionsstunden in der Eingangsphase sind in den Modellrechnungen jeweils enthalten. Die folgende Tabelle bildet die Ergebnisse ab. Verschiedene Stellschrauben wurden berücksichtigt:

- Unterscheidung Eingangsphase und Jahrgang 3 und 4,
- Klassenteiler 22 und 25 und
- Anzahl der LWS für Prävention.

Bedarf an zusätzlichen Planstellen für Sonderpädagogen

| Anzahl der Lehrerwochen- stunden (LWS) | Eingangsphase | | Jahrgang 3 und 4 | |
|--|---------------|-----|------------------|-------|
| | Klassenteiler | | Klassenteiler | |
| | 22 | 25 | 22 | 25 |
| 15 | 1.080 | 951 | 1.188 | 1.046 |
| 10 | 665 | 585 | 792 | 697 |
| 5 | 249 | 219 | 396 | 349 |

Quelle: LRH

Aus dieser Tabelle ergibt sich ein Mehrbedarf wie folgt:

- Maximalansatz: 15 LWS und Lerngruppengröße von 22 entsprechen 2.268 Planstellen. Dies entspricht 166 Mio. €.
- Minimalansatz: 5 LWS und Lerngruppengröße von 25 entsprechen 568 Planstellen. Dies entspricht 42 Mio. €.

Die Prüfung hat gezeigt, dass vor Ort viele engagierte Lehrerinnen und Lehrer tätig sind, aber die Rahmenbedingungen die Umsetzung der Inklusion erschweren. Um eine erfolgreiche inklusive Beschulung zu gewährleisten, sollten pro Klasse mehr Präventionsstunden zugewiesen werden.

1.7.2 Sonderpädagogischer Förderbedarf

Nach der Eingangsphase, nach 2 bzw. 3 Jahren, endet normalerweise die Prävention. In der 3. und 4. Jahrgangsstufe werden dann in der Regel nur Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf gefördert.

Wird nach der Eingangsphase, frühestens in der 3. Jahrgangsstufe, der sonderpädagogische Förderbedarf festgestellt, werden der Schülerin/dem Schüler bis zu 2 LWS Förderung durch einen Sonderpädagogen zugewiesen. Die allgemeine präventive Arbeit am Kind wechselt ab diesem Zeitpunkt in eine individualisierte, personenbezogene Förderung. Auch wenn die Sonderpädagogin/der Sonderpädagoge jetzt nur noch wenige Schülerinnen und Schüler hat, die individuell zu fördern sind, ist eine Abstimmung mit der Grundschullehrkraft unabdingbar. Der Stundenplan sieht 26 Unterrichtsstunden vor, von denen die Schülerin/der Schüler bis zu 2 Stunden die Unterstützung/Förderung der Förderschullehrkraft erfährt. Um auf das zu fördernde Kind eingehen zu können, bedarf es einer regelmäßigen Abstimmung mit der Fachlehrerin/dem Fachlehrer bzw. der Klassenlehrerin/dem Klassenlehrer, wie die übrige Unterrichtszeit verlaufen ist.

1.7.3 Informationsaustausch - Kooperationsstunden

Was braucht der Sonderpädagoge?

Aufgrund der veränderten Struktur „FöZ ohne Schüler“ sehen sich die Sonderpädagogen nicht regelmäßig vor oder nach dem Unterricht bzw. zwischen den Stunden im Lehrerzimmer. Der erforderliche fachliche Austausch und die gegenseitige Hilfestellung sind dadurch erschwert.

Wer muss sich auch abstimmen?

Der Informationsaustausch zwischen der Grundschullehrkraft und der Förderschullehrkraft findet meist in den Pausen - „zwischen Tür und Angel“ - statt. Das eine oder andere wird ggf. vor Schulbeginn bzw. nach Schulschluss besprochen. Das setzt allerdings voraus, dass beide Parteien anwesend sind. Grundschullehrkräfte arbeiten häufig in Teilzeit. Die Förderschullehrkräfte sind oftmals nur wenige Stunden pro Tag an einem Standort und somit nicht immer präsent.

Die Mehrzahl der Schulen planen die Sonderpädagogin/den Sonderpädagogen bei der Pausenaufsicht nicht ein, um zumindest den Lehrkräften der Regelschule in dieser Zeit die Möglichkeit zu geben, sich mit der Förderschullehrkraft auszutauschen und abzustimmen. Ist keine direkte Absprache möglich, erfolgt die weitere Verständigung und Planung des Unterrichts per Telefon oder E-Mail.

Die Förderschullehrkraft der St.-Jürgen-Schule in Schleswig ist z. B. im Schuljahr 2013/14 an 3 Schulen und einem Kindergarten eingesetzt. Da sie mit ihren Unterrichtsstunden nicht tageweise an einer Schule eingeteilt ist, kommen täglich - trotz der Begrenzung auf 3 Standorte - Fahrtzeiten hinzu. Außerdem gilt es, die unterschiedlichen Stundenpläne und Anfangszeiten zu koordinieren. Oft wird die Pause für die Fahrt genutzt, um rechtzeitig am nächsten Einsatzort zu sein. Die Möglichkeiten für Absprachen werden dadurch noch mehr eingeschränkt. Die Grundschullehrkraft und die Förderschullehrkraft müssen aber die Gelegenheit haben, die Unterrichtsgestaltung/-form abzustimmen.

Die Planungshoheit für den Unterricht liegt bei der Grundschullehrkraft. In der Regel bereitet die Grundschullehrkraft den Unterricht vor und führt ihn auch in Eigenverantwortung durch. Die Förderschullehrkraft ist eher unterstützend bzw. beratend tätig. Die Sonderpädagogin/der Sonderpädagoge arbeitet oft auf Anweisung der Grundschullehrkraft. Für die Förderschullehrkraft ist es schwierig, ein Fach eigenverantwortlich zu unterrichten. Grund dafür ist die geringe Zeit, die die Sonderpädagogin/der

Sonderpädagoge in der Klasse anwesend ist. Den Wochenverlauf erfährt sie nur durch Nachfrage bei der Grundschullehrkraft. Ist ein Zeitfenster vorhanden, wird die Zusammenarbeit besprochen und geplant. Oft fehlt für derartige Absprachen die notwendige Zeit, da die Grundschullehrkraft häufig mit reduzierter Wochenstundenzahl arbeitet und die Sonderschullehrkraft oft mehrere Standorte bedienen muss.

Weder der Grundschullehrkraft noch der Förderschullehrkraft wird ein Zeitbudget für Absprachen zugestanden. Die Grundschullehrkraft, oftmals auch zusätzlich Klassenlehrerin/Klassenlehrer einer Klasse, ist Hauptansprechperson für die Schülerinnen und Schüler, Lehrerinnen/Lehrer und Eltern.

Diese Problematik war im Rahmen der örtlichen Erhebungen Gegenstand jedes Gesprächs. Der LRH hat deshalb nach Auswertung der Interviews mit Grundschul- und Förderschullehrkräften modellhaft die Einführung von Kooperationsstunden berechnet.

Finanzieller Mehrbedarf für Grundschullehrkräfte bei Kooperationsstunden

| Grundschullehrkräfte | Mehrbedarf an Planstellen | |
|-------------------------|---------------------------|----------------|
| | Eingangsphase | Klasse 1 bis 4 |
| 1,0 Lehrerwochenstunde | 80 | 160 |
| 0,5 Lehrerwochenstunden | 40 | 80 |

Quelle: LRH

Bedarf an zusätzlichen Grundschullehrkräften:

Maximalansatz:

160 Planstellen entsprechen einem finanziellen Mehrbedarf von 11 Mio. €.

Minimalansatz:

40 Planstellen entsprechen einem finanziellen Mehrbedarf von 2,8 Mio. €.¹

Finanzieller Mehrbedarf für Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen bei Kooperationsstunden

| Sonderschullehrkräfte | Eingangsphase | Klasse 1 bis 4 |
|-------------------------|---------------|----------------|
| 1,0 Lehrerwochenstunde | 8 | 19 |
| 0,5 Lehrerwochenstunden | 4 | 9 |

Quelle: LRH

¹ Berechnungsgrundlage: Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2015 und 2016 (nicht veröffentlicht); Jahreswert A 12 (Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt) ohne Personalgemeinkosten: 69.065,42 €.

Bedarf an zusätzlichen Förderschullehrkräften:

Maximalansatz:

19 Planstellen entsprechen einem finanziellen Mehrbedarf von 1,4 Mio. €.

Minimalansatz:

4 Planstellen entsprechen einem finanziellen Mehrbedarf von 300 T€. ¹

Für Absprachen und Koordinierung der inklusiven Arbeit brauchen Grund- und Förderschullehrkräfte in der Eingangsphase und in den Jahrgängen 3 und 4 verbindliche Zeitanteile (Kooperationsstunden). Je nach Umfang sind dafür zusätzliche Planstellen für Grundschullehrkräfte (40 bis 160) und Förderschullehrkräfte (4 bis 19) notwendig. Wenn multiprofessionelle Teams eingesetzt werden, müssen die Rahmenbedingungen für diese Teams stimmen, ansonsten geht dies zulasten der Qualität. Reibungsverluste und Qualitätseinbußen sind die Folge. Das angestrebte Ziel wird nicht erreicht, aber die Kosten entstehen trotzdem. Dies ist unwirtschaftlich.

Das **Bildungsministerium** hält Absprachen zur Unterrichtsgestaltung zwischen Lehrkräften für einen Teil ihrer Vorbereitung des Unterrichts und damit für einen Teil ihrer wöchentlichen Arbeitszeit, genauso wie andere Instrumente der internen Koordination (z. B. Lehrerkonferenzen, Dienstversammlungen).

Diese Auffassung teilt der **LRH** nicht. Die Absprachen im Rahmen der Inklusion sind eine neue zusätzliche Daueraufgabe.

1.7.4 **Multiprofessionelles Team**

Zukünftig soll die individuelle Förderung verstärkt durch multiprofessionelle Teamarbeit geleistet werden. Das multiprofessionelle Team setzt sich je nach Bedarf aus bis zu 5 Professionen² zusammen.

Es ist kontraproduktiv, wenn die verschiedenen Professionen nebeneinanderher arbeiten. Es fallen genügend Aufgaben an, die koordiniert werden müssen.

Das erfordert ein Umdenken aller Beteiligten. Es darf keine Trennung der Zuständigkeiten geben. Erfolgreiche Teamarbeit braucht feste Teamzeiten. Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass das fehlende Zeitbudget für regelmäßige Absprachen zulasten der Qualität der individuellen Förderung geht.

¹ Ebenda; Jahreswert A 13 (Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt) ohne Personalgemeinkosten: 73.357,01 €.

² Vgl. Allgemeiner Teil, Tz. 4.5.

Jede Profession hat ihre Berechtigung. Es gibt aber Schnittstellen und Schnittmengen. Die Aufgaben müssen hinreichend umschrieben und voneinander abgegrenzt sein. Ohne Absprachen kann sich der eigentliche Gedanke des multiprofessionellen Teams in das Gegenteil umkehren. Diese Vorgehensweise ist wenig förderlich und unwirtschaftlich.

Ein multiprofessionelles Team kann nur mit Absprachen effizient arbeiten. Dies stellt eine zusätzliche Daueraufgabe dar. Diese Veränderung muss seitens des Bildungsministeriums in der Arbeitszeitberechnung Berücksichtigung finden.

Das Bildungsministerium muss die erforderlichen Ressourcenberechnungen für das multiprofessionelle Team aufstellen und die entsprechenden Stellschrauben nutzen. Dazu muss das Bildungsministerium messbare Ziele festlegen.

1.8 **Statistik und Datenbasis**

Im Rahmen der durchgeführten Prüfungen und Berechnungen wurden folgende Daten zugrunde gelegt:

- Haushalt,
- PZV,
- Interne Statistik des Bildungsministeriums „Auf einen Blick“,
- Landtagsdrucksachen, u. a. Berichte zur Unterrichtssituation,
- Veröffentlichungen des Bildungsministeriums und
- Statistikzahlen des Bildungsministeriums, z. B. über Schülerzahlen und Anzahl der Förderzentren.

Das Zahlenmaterial wird in der Regel für ein Schuljahr zusammengestellt. Je nach Quelle unterscheiden sich allerdings die Zahlen, mit mal mehr, mal weniger großen Differenzen. Zahlenmaterial, welches das Bildungsministerium in verschiedenen Abteilungen zusammenstellt, ist nicht aufeinander abgestimmt. Zum Teil wurden Zahlen eines abgeschlossenen Zeitraums verändert.

Je nach Basis/Quelle und Zeitpunkt variieren so die Ergebnisse.

Das Bildungsministerium hat im Januar 2016 ein Arbeitspapier (Inklusion an Schulen - Umsetzung, Arbeitsschwerpunkte, nächste Schritte) veröffentlicht. Bei der Durchsicht und Überprüfung der Aussagen stellte der LRH fest, dass andere Zahlen verwendet wurden, als dem LRH zuvor für seine Berechnungen zur Verfügung gestellt wurden. Dem LRH wurde dieses Datenmaterial mit dem Hinweis übergeben, dass die Zahlen nicht ohne weitere Erläuterung zu verwenden sind, da es sich teilweise um

interne Statistiken handele. Bei der Erstellung des Arbeitspapiers ist jedoch genau dieses seitens des Bildungsministeriums der Fall: Zahlen der internen Statistik wurden ohne Erläuterung veröffentlicht.

Das Bildungsministerium begründet die Abweichungen und verwendeten Zahlen damit, dass sich die sonderpädagogische Förderung in einem Entwicklungsprozess befindet, der für Organisationsstruktur und Zahl der Förderzentren nicht ohne Folgen bleiben werde. Das betreffe vor allem die Zahl der „Schulen ohne Schüler“, die von der Statistik erst so bezeichnet werden, wenn es wirklich „0 Schüler“ seien und nicht schon, wenn es faktisch null, tatsächlich aber 3 Schülerinnen und Schüler seien. Unterschiedliche Zahlen könnten zudem dadurch bedingt sein, dass Förderzentren mehrere Förderschwerpunkte hätten - z. B. geistige Entwicklung (G) und körperliche und motorische Entwicklung (K) - und daher mal in der einen und mal in der anderen Rubrik gezählt werden würden.

Quoten

Um eine Statistik aufstellen zu können, bedarf es einer einheitlich festgelegten Datenbasis, die die Werte vergleichbar und Rückschlüsse möglich macht.

Die Begriffe

- Inklusion,
- präventive Arbeit,
- vom FöZ Betreute,
- Maßstäbe zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und
- Diagnostik

sind nur einige Beispiele, die vom Bildungsministerium zumindest nicht hinreichend definiert sind.

Die Einteilung nach Förderschwerpunkten, wie es das Schulgesetz vorsieht, findet sich in Auswertungen nicht wieder, weil die Förderschwerpunkte zum Teil zusammengefasst oder statistisch nicht festgehalten werden. So lässt sich nicht ablesen, wie sich ggf. die Anteile der einzelnen Schwerpunkte verändert haben.

Die Vielfalt ist auf Bundesebene noch größer. Wie schon innerhalb eines Bundeslandes, wo die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte die Inklusion sehr unterschiedlich weit entwickelt haben, ist es auf Bundesebene

noch schwerer, Vergleiche zu ziehen. Hinzu kommt, dass Begriffe wie z. B.

- Förderquote,
- Inklusionsquote,
- Exklusionsquote

unterschiedlich verwendet werden bzw. sich aufgrund von verschiedenen Schulsystemen und Entwicklungen anders zusammensetzen.

Der reine Zahlenvergleich kann zu falschen Ergebnissen führen. Hierzu einige Beispiele, um zu verdeutlichen, dass die statistischen Kennzahlen im Kontext und im Hinblick auf die Historie und das aktuelle Umfeld interpretiert werden müssen.

Beispiele

- **Inklusionsquote/Exklusionsquote**

Steigt die Inklusionsquote, sinkt automatisch die Exklusionsquote. Dies ist das eigentliche Ziel der Inklusion.

In vielen Bundesländern steigt zwar die Inklusionsquote, die Exklusionsquote stagniert aber. In einigen Bundesländern ist sie sogar gestiegen.¹ Hierzu gibt es verschiedene Erklärungsmöglichkeiten. Eltern, die nicht wollen, dass ihr Kind separiert in einem FöZ unterrichtet wird, scheuten in der Vergangenheit die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs. Jetzt, wo die inklusive Schule angeboten wird, sehen Eltern Vorteile in der Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs. Eine andere Variante: Es gibt weder in Schleswig-Holstein noch auf Bundesebene einheitliche Förderbegriffe und Diagnosestandards, wann ein sonderpädagogischer Förderbedarf vorliegt. Wenn die Fallzahl der sonderpädagogischen Förderbedarfe steigt, steigt der Bedarf an Lehrerressource vor Ort und wird im günstigsten Fall auch zugewiesen.

- **Förderquote**

Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern sind die Daten zur sonderpädagogischen Förderung in Förderschulen und Regelschulen wenig aussagekräftig. Einige Bundesländer verzichten bereits bei einzelnen Förderschwerpunkten, wie z. B. Lernen, Sprache und emotionale und soziale Entwicklung, in den ersten Schuljahren auf die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs. Die Lehrerressourcen werden dann nicht mehr auf Basis einer individuellen Diagnostik zugeteilt, sondern den Schulen systemisch als Budget zugewiesen.

Vorteil: Weniger Verwaltungsaufwand, weniger Diagnostik. Extra hohe Fallzahlen bringen keinen Vorteil mehr.

Nachteil: Die sonderpädagogisch zu fördernden Schülerinnen und

¹ Vgl. Inklusion in Deutschland - Daten und Fakten, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015, S. 10 f., 28 f.

Schüler werden nicht vollständig erfasst.

Ergebnis: Das Vorgehen führt in einigen Bundesländern zu einer Unterschätzung der Förderquote, also der Quote, die die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ins Verhältnis zu allen Schülerinnen und Schülern der Jahrgänge 1 bis 10 setzt.

Ebenso kommt es zu einer Unterschätzung des Inklusionsanteils, also des Anteils von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf, die inklusiv unterrichtet werden. Wenn diese Gruppe an Regelschulen inklusiv unterrichtet wird, aber nicht oder nicht mehr vollständig mit den jeweiligen Förderschwerpunkten statistisch erfasst wird, weisen in der Folge auf dem Weg zur inklusiven Schule weit fortgeschrittene Länder besonders niedrige Inklusionsanteile auf.

- **Erreichte Schulabschlüsse**

Werden die Abgänger von Förderzentren ohne Ersten allgemeinbildenden Schulabschluss (ESA) differenziert nach Bundesländern betrachtet, so bestehen deutliche Unterschiede. Die Bandbreite reicht von 55 % (Thüringen) bis hin zu 86 % in Brandenburg und Schleswig-Holstein mit 97 %. Schleswig-Holstein hat nach Bremen die geringste Exklusionsquote (2,4 % Stand Schuljahr 2013/14). Dies zeigt, dass viel Arbeit hinsichtlich Inklusion im Vorfeld geleistet wurde. Nur noch für einen geringen Anteil der Schülerschaft in den Jahrgängen 1 bis 10 ist ein Schulbesuch an einem FöZ als förderlicher diagnostiziert worden. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, der den ESA erreichen konnte, wurde bereits inklusiv in der Regelschule beschult. In der amtlichen Statistik werden die Förderschulabschlüsse unter der Rubrik „kein Abschluss“ gezählt, obwohl es den Förderschulabschluss gibt. So kann die statistische Zahl von 97 % über die erfolgreiche Arbeit hinwegtäuschen.

- **Vom Förderzentrum Betreute**

Die Statistik des Bildungsministeriums „*Schüler am FöZ, vom FöZ Betreute und integrativ*“¹ ist wenig aussagekräftig, da es keine eindeutigen Definitionen seitens des Bildungsministeriums dafür gibt. Theoretisch können auch Kinder aus Kindertagesstätten in der Zahl der Betreuten auftauchen. Aus diesem Grund sind diese Zahlen als Steuerungshilfe oder Entwicklungsbarometer ungeeignet.

1.9 Welche personelle Ausstattung brauchen Schulen in Schleswig-Holstein für die inklusive Beschulung?

Um Schülerinnen und Schüler in der GS lernprozessbegleitend zu unterstützen, bedarf es zusätzlicher Förder- und Grundschullehrkräfte.

¹ Statistik des Bildungsministeriums III 305, nicht veröffentlicht.

In der Eingangsphase der GS sind 2 Präventionsstunden wöchentlich pro Klasse durch Förderschullehrkräfte nicht ausreichend. Präventionsstunden sind auch in Jahrgangsstufe 3 und 4 erforderlich. Insgesamt würden für die Erhöhung der Präventionsstunden in der GS je nach Ausstattung in den Jahrgängen 1 bis 4 zusätzlich 568 bis 2.268 Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen benötigt. Dies entspräche einem finanziellen Mehrbedarf von 42 bzw. 166 Mio. € pro Jahr.

Für den notwendigen Informationsaustausch zwischen Grundschullehrkraft und Förderschullehrkraft fehlt ein verbindliches Zeitbudget. Das Bildungsministerium sollte zur Qualitätsverbesserung eine Kooperationsstunde schrittweise einführen. Je nach Ausgestaltung würden 40 bis 160 zusätzliche Planstellen für Grundschullehrkräfte und 4 bis 19 Planstellen für Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen benötigt. Dies entspräche einem finanziellen Mehrbedarf von 3 bis 12 Mio. €.

Multiprofessionelle Teams können die Qualität der inklusiven GS verbessern, wenn die einzelnen Aufgabenfelder definiert, abgegrenzt und Verantwortlichkeiten festgelegt sind. Das ist ohne zusätzliches Personal nicht möglich.

Aufgrund fehlender Definitionen sind Statistiken in Schleswig-Holstein, aber auch auf Bundesebene, nur bedingt aussagekräftig.

Weder im Inklusionsbericht noch im Arbeitspapier sind die vom LRH geforderten Daten für

- den Status quo,
 - die Bedarfsberechnung,
 - die Finanzierungsmodalitäten,
 - die Zeitschiene
- enthalten.

Das Bildungsministerium muss die erforderlichen Ressourcenberechnungen für das multiprofessionelle Team aufstellen und die entsprechenden Stellschrauben nutzen. Dazu muss das Bildungsministerium messbare Ziele festlegen. Auch müssen Aufgaben definiert und abgegrenzt werden. Genau aus diesem Grund dürfen Schulische Assistentinnen/Assistenten und Erzieherinnen/Erzieher nicht als Sonderpädagogen in eine Berechnung einfließen.

Es müssen die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Arbeit des multiprofessionellen Teams geschaffen werden: Räumlichkeiten, Kooperationsstunde, mehr Präventionsstunden und zusätzlich Präventionsstunden nach der Eingangsphase.

1.10 Finanzierung der inklusiven Beschulung

Die erforderlichen Stellen müssten durch Einsparungen an anderer Stelle im Landeshaushalt erwirtschaftet oder im Bildungshaushalt umgeschichtet werden. Diese Empfehlung teilt die **Landesregierung** nicht. Sie beabsichtigt, aus strukturellen Gründen auch kleine Schulstandorte zu erhalten, sodass Einsparpotenziale im erforderlichen Umfang durch eine Straffung der Schulstruktur und wirtschaftliche Klassengrößen nicht gesehen werden. Auch beim Unterrichtseinsatz der Lehrkräfte sieht die Landesregierung keine Einsparmöglichkeiten.

Der **LRH** bleibt bei der Feststellung: Die gegenwärtigen Einnahmen des Landes dürfen nicht dazu verleiten, neue dauerhafte Haushaltsbelastungen einzugehen und damit die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 zu gefährden.

Seit dem Regierungswechsel 2012 wurden die ursprünglichen Sparpläne der Haushaltsstrukturkommission mehrfach angepasst und im Ergebnis weitgehend aufgegeben. Bis zum Jahr 2017 werden trotz rückläufiger Schülerzahlen faktisch keine Lehrerstellen abgebaut. Begründet worden ist dies zunächst mit dem Erfordernis, die Unterrichtsversorgung auf 100 % zu verbessern. Zuletzt wurden zusätzliche Stellen auch mit den hohen Flüchtlingszahlen begründet.¹

Die Möglichkeiten, durch die Einstellung neuer Lehrkräfte **nachgewiesene** Defizite aufzuholen, werden zukünftig schwieriger. Denn die Ressourcen des Landes sind begrenzt. Effektiver ist es, zunächst den Unterrichtseinsatz der vorhandenen Lehrkräfte zu steigern. Hierzu muss das Bildungsministerium alle Potenziale zur Unterrichtssteigerung erkennen und nutzen. Erst am Ende, wenn nachweisbar der Lehrereinsatz optimiert ist, können zusätzliche Lehrerstellen eine Option sein.

Es besteht beispielsweise die Möglichkeit, die vorhandenen Effizienzpotenziale beim Unterrichtseinsatz der vorhandenen Lehrkräfte zu nutzen. In den letzten Jahren ist die Zahl der Stundenermäßigungen um fast 20.000 Unterrichtsstunden gestiegen. Der Gegenwert beträgt allein hier rund 730 Stellen.² Alle Ermäßigungstatbestände sind auf den Prüfstand zu stellen. Freiwerdende Stunden könnten dem Zeitbudget für Absprachen zwischen Grundschullehrern und Sonderpädagogen gutgeschrieben werden.

¹ Bericht über die Unterrichtssituation im Schuljahr 2015/16, Landtagsdrucksache 18/4688.

² Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 9.1.

Dies alles kann nur gelingen, wenn im Vorwege folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie viele Stellen werden für Schule im Idealfall zur 100 % Erfüllung der Stundentafel benötigt?
- Welche Maßnahmen/Vorgaben binden darüber hinaus wie viele Stellen?
- Welche Maßnahmen werden zukünftig wie viele Stellen binden (valide Lehrerbedarfsprognose)?
- Wie viele Stellen stehen zukünftig zur Verfügung (Abbaupfad)?
- Wie ist der zukünftige Lehrerbedarf zu decken (Lehrkräfteausbildung)?

Daran anschließend ist das derzeitige Vorgehen zu hinterfragen:

- Nutzt das Bildungsministerium die richtigen Instrumente, um zu validen Aussagen zu kommen?
- Wie transparent und belastbar wird die Ressourcenverteilung im Spannungsfeld der demografischen Entwicklung, des Stellenabbaupfads und der Umsetzung sonstiger Rahmenbedingungen (z. B. Inklusion) nachgewiesen?

Zusätzliche Ressourcen für den inklusiven Unterricht könnten ebenso durch ein effizienter organisiertes Schulsystem erwirtschaftet werden. Die Stellschrauben für eine Optimierung des Mitteleinsatzes sind vom LRH wiederholt benannt worden:

- Straffung der Schulstruktur und höhere Mindestgrößen,
- Wirtschaftliche Klassengrößen,
- Standortoptimierungen durch eine landesweite Schulentwicklungsplanung.

Es bestehen also Spielräume, um Stellen für den inklusiven Unterricht im Bildungshaushalt umzuschichten. Vor der Ausbringung neuer Stellen muss diese Option zunächst genutzt werden. Der LRH hat dem Bildungsministerium die Notwendigkeit dieses Vorgehens wiederholt aufgezeigt.¹

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 12.1.

Inklusive Schule muss wirkungsvoll umgesetzt werden. Um Schülerinnen und Schüler in der Grundschule lernprozessbegleitend zu unterstützen, bedarf es zusätzlicher Förder- und Grundschullehrkräfte.

Weg vom Förderzentrum - hin zur inklusiven Schule - bedeutet einen Wechsel im Schulsystem und ein Umdenken bei allen am Prozess Beteiligten. Aufgaben werden von den Förderzentren an die allgemeinbildenden Schulen verlagert. Dies ist einer Dezentralisierung gleichzusetzen und erfordert einen neu zu berechnenden Personalbedarf.

Das Bildungsministerium muss den Status quo ermitteln und Ziele definieren. Auf Basis der aktuellen finanziellen Möglichkeiten muss das Bildungsministerium eine Zeitschiene erarbeiten, wann und wie die Ziele zu erfüllen sind. Aufgrund der finanziellen Ressourcen müssen Teilziele definiert bzw. die Zeitschiene verlängert werden. Die Stellschrauben sollen helfen, die Handlungsfelder schrittweise umzusetzen.

2. Deckung des Lehrkräftebedarfs

Die Zahl der in Schleswig-Holstein ausgebildeten Sonderschullehrkräfte wird in den nächsten Jahren nicht ausreichen, die Altersabgänge zu kompensieren.

Die Lehrkräfte aller Schularten sollen Basisqualifikationen in den Themenbereichen Heterogenität und Inklusion sowie Förderdiagnostik erhalten. Die Studienanteile umfassen aber nur einen Bruchteil der Inhalte des Lehramtsstudiums Sonderpädagogik.

Durch die erweiterte Ausbildung der Sonderschullehrkräfte in einem allgemeinbildenden Fach sollen sie auch im normalen Fachunterricht eingesetzt werden. Dies ist kontraproduktiv, wenn dadurch Kapazität für die sonderpädagogische Förderung verloren geht. Schulassistenten können dies nicht ausgleichen.

Aufgrund des bundesweit wachsenden Einstellungsbedarfs wird die Zahl der Bewerbungen aus anderen Bundesländern zurückgehen.

Eine flächendeckende und wirkungsvolle Umsetzung der inklusiven Schule setzt voraus, dass genügend hinreichend qualifizierte Lehrkräfte vorhanden sind.

Der inklusive Unterricht stellt an die Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schulen sowie an die Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen spezifische Anforderungen. Die Entwicklung zu einer inklusiven Schullandschaft und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erfordern eine entsprechende Weiterentwicklung in der Lehrkräftebildung. Die KMK hat dazu Rahmenvereinbarungen beschlossen.¹ Danach sind pädagogische und didaktische Basisqualifikationen in den Themenbereichen „Umgang mit Heterogenität und Inklusion“ sowie „Grundlagen der Förderdiagnostik“ in die Ausbildung für alle Lehrämter zu integrieren.

2.1 Lehramtsausbildung für Sonderpädagogik

Auf der Grundlage des Abstimmungsprozesses in der KMK hat der Landtag 2014 ein LehrBG² beschlossen:

¹ Vgl. z. B.: Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung für ein Lehramt der Grundschule bzw. Primarstufe (Lehramtstyp 1), Beschluss der KMK vom 28.02.1997 i. d. F. vom 10.10.2013.

² Lehrkräftebildungsgesetz Schleswig-Holstein (LehrBG) vom 15.07.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

Basisqualifikation aller Lehrkräfte

Nach diesem Gesetz sollen die Lehrkräfte aller Schularten sowohl im Studium als auch im Vorbereitungsdienst pädagogische und didaktische Basisqualifikationen in den Themenbereichen „Umgang mit Heterogenität und Inklusion“ sowie „Grundlagen der Förderdiagnostik“ erhalten (§ 12 Abs. 2 LehrBG).

Für die von der Europa-Universität Flensburg (Universität Flensburg) angebotenen Masterstudiengänge zum Lehramt an Grundschulen sowie zum Lehramt an Gemeinschaftsschulen gilt dieses bereits seit dem Wintersemester 2013/14, sodass diese Lehrkräfte ab 2020 ihre Tätigkeit an den Schulen aufnehmen können.¹

An der Universität Flensburg sind in dem Bachelorstudiengang Bildungswissenschaften die Pflichtmodule „Heterogenität - Umgang mit Differenz“ und „Diagnostik und Förderung“ mit jeweils 5 Leistungspunkten (LP) integriert worden. Auch wenn *„das Studium dieser Module [...] kaum mehr als 5 % der Inhalte des Lehramtsstudiums Sonderpädagogik [umfasst]“*, tragen die Studienangebote dazu bei, *„elementares Wissen über Beeinträchtigungen zu erwerben, um Entwicklungsauffälligkeiten früh zu erkennen, Einstellungen der Studierenden gegenüber Menschen mit Behinderungen zu beeinflussen und Kompetenzen für die Teamarbeit mit Sonderpädagogen zu vermitteln“*.² Die Universität befürchtet jedoch, dass *„die im Inklusionskonzept formulierten hohen Erwartungshaltungen an Absolventinnen und Absolventen aufgrund ihrer Ausbildung im Bereich der sonderpädagogischen Basiskompetenzen [...] enttäuscht werden“* könnten.

Die Christian-Albrechts-Universität Kiel (Universität Kiel) hat eine Juniorprofessur eingerichtet. In Abstimmung mit den Fachdidaktiken soll damit ein Lehrangebot im Themenbereich „Heterogenität und Inklusion“ geschaffen werden, das die Lehramtsstudierenden aller Fächer erreicht (Teilprojekt „Pädagogisch-Psychologische Diagnostik als Grundlage von Inklusion und Heterogenität“).³ Diese soll nach erfolgreicher Evaluation in eine dauerhafte Professur umgewandelt werden.

¹ http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Gesetzesvorhaben/BTHG/6_Sitzung/6_sitzung_Anlage_zu_ap_zu_top2.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 101.

² Vgl. Stellungnahme der Europa-Universität Flensburg vom 27.11.2014 zum Bericht der Landesregierung: Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, Umdruck 18/3754.

³ Vgl. <http://www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.uni-kiel.de/de>.

Lehramt für Sonderpädagogik

In Schleswig-Holstein wird der Studiengang Sonderpädagogik nur an der Universität Flensburg angeboten. Das Studium setzt sich aus dem für alle Lehramtsstudierenden gemeinsamen Bachelorstudiengang „Bildungswissenschaften“ und dem Masterstudiengang „Master of Education Lehramt Sonderpädagogik“ zusammen.

Der polyvalente Bachelorstudiengang ist ein sogenannter Zwei-Fach-Studiengang, d. h., die Studierenden entscheiden sich für 2 Teilstudiengänge (ihre zukünftigen Unterrichtsfächer). Eine Besonderheit gibt es beim Lehramt für Sonderpädagogik: Statt eines der beiden Fächer belegen die Studierenden den Teilstudiengang Sonderpädagogik.

In diesem Teilstudiengang wählen die Studierenden 2 von den insgesamt 4 angebotenen sonderpädagogischen Fachrichtungen:

- Pädagogik für Menschen mit Sprach- und Kommunikationsstörungen,
- Pädagogik und Didaktik zur Förderung der emotionalen und sozialen Entwicklung,
- Sonderpädagogik des Lernens sowie
- Pädagogik bei Beeinträchtigung der geistigen Entwicklung.

Aufgrund der hohen Nachfrage ist der Bachelor-Teilstudiengang Sonderpädagogik zulassungsbeschränkt.

Der Masterstudiengang umfasst ebenfalls 2 sonderpädagogische Fachrichtungen und ein allgemeinbildendes Unterrichtsfach. Hinzu kommt das Fach „Sonderpädagogische Psychologie“. Das Unterrichtsfach schließt an den entsprechenden Teilstudiengang des Bachelorstudiums an. Gleiches gilt für die sonderpädagogischen Fachrichtungen.

Für die sonderpädagogischen Fachrichtungen im Masterstudiengang gibt es bisher¹ keine Zulassungsbeschränkungen.

Darüber hinaus werden in dem allgemeinbildenden Fach die künftigen Lehrkräfte für Sonderpädagogik so weit ausgebildet, dass sie einen eigenständigen Unterricht in diesem Fach erteilen können. Im Hinblick auf dieses Unterrichtsfach können die Studierenden zwischen einer Spezialisierung für die GS oder für die Sekundarschule wählen. Entscheiden sie sich für die Spezialisierung Sekundarschule, studieren sie das Unterrichtsfach in dem gleichen Umfang wie die Studierenden mit dem Studienziel Sekundarschullehramt (90 LP).

¹ Stand: Wintersemester 2016/17.

Durch die erweiterte Ausbildung für den Fachunterricht können diese Lehrkräfte künftig im Umfang bis zur Hälfte ihrer regelmäßigen Arbeitszeit auf Planstellen der allgemeinbildenden Schulen eingesetzt werden.¹ Dadurch werde die sonderpädagogische Fachkompetenz in den Kollegien der Schulen deutlich gestärkt.² Die Universität Flensburg hat zu bedenken gegeben, dass der vorgesehene Einsatz kontraproduktiv erscheine, da mit dem erteilten Fachunterricht Lehrkapazität für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf entzogen werden könnte. Der angedachte Ausgleich über eine Vielzahl von Assistenzkräften sei im Sinne der Qualitätssicherung des Unterrichts nicht begründbar.³

2.2 Anfänger- und Absolventenzahlen

In der ersten Phase der Lehramtsausbildung (Bachelor) haben sich die Bewerberzahlen, die Aufnahmekapazität sowie die Anfängerzahlen an der Universität Flensburg wie folgt entwickelt:⁴

Bewerberzahlen, Aufnahmekapazität und Studierende im 1. Fachsemester im Teilstudiengang Sonderpädagogik (Bachelor)

| Semester | Bewerbungen | Aufnahmekapazität | Studierende im 1. Fachsemester |
|------------|-------------|-------------------|--------------------------------|
| WS 2009/10 | 630 | 103 | 100 |
| WS 2010/11 | 549 | 100 | 107 |
| WS 2011/12 | 688 | 120 | 121 |
| WS 2012/13 | 667 | 119 | 121 |
| WS 2013/14 | 595 | 100 | 101 |
| WS 2014/15 | 490 | 101 | 101 |
| WS 2015/16 | 415 | 120 | 120 |
| WS 2016/17 | 361 | 120 (160)* | 150 |

* Freiwillige Erhöhung der Aufnahmekapazität von 120 auf 160 im Zulassungsverfahren

Auch wenn die Zahl der Bewerbungen seit 2012/13 stark rückläufig ist, gab es im Wintersemester 2016/17 weiterhin einen Bewerberüberhang.

Die rechnerische Aufnahmekapazität lag im Wintersemester 2016/17 wie bereits im Wintersemester 2011/12 bei 120. Zwischendurch war sie auf 100 gesunken. Im letzten Zulassungsverfahren ist die Hochschule von

¹ Vgl. Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen vom 26.08.2014, Landtagsdrucksache 18/2065.

² http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Gesetzesvorhaben/BTHG/6_Sitzung/6_sitzung_Anlage_zu_ap_zu_top2.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 101.

³ Vgl. Stellungnahme der Universität Flensburg vom 27.11.2014 zum Bericht der Landesregierung: Inklusion an Schulen (Landtagsdrucksache 18/2065), Umdruck 18/3754.

⁴ Vgl. Bericht der Landesregierung zur „Zukunft der Lehramtsausbildung für Sonderpädagogik“ vom 05.05.2015, Landtagsdrucksache 18/2869; ab WS 2015/16: Angaben der Europa-Universität Flensburg.

einer Aufnahmekapazität von 160 ausgegangen (freiwillige Erhöhung). Dazu wird die Hochschule voraussichtlich weiterhin mit freiwilligen Erhöhungen arbeiten.

Die Zahl der Studierenden im 1. Fachsemester hat sich wegen der Zulassungsbeschränkung entsprechend der bereitgestellten Kapazität entwickelt. Allein im Wintersemester 2016/17 sind nicht alle Plätze belegt worden.

Für die zweite Phase der Lehramtsausbildung (Master) ergeben sich folgende Daten:

**Aufnahmekapazität und Studierende im 1. Fachsemester
im Studiengang Lehramt Sonderpädagogik (Master)**

| Semester | Aufnahmekapazität* | Studierende im 1. Fachsemester | davon Schwerpunkt L |
|-----------------|---------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| WS 2009/10 | 35 | 45 | 17 |
| WS 2010/11 | 52 | 49 | 22 |
| WS 2011/12 | 54 | 48 | 27 |
| WS 2012/13 | 51 | 67 | 23 |
| WS 2013/14 | 71 | 94 | 36 |
| WS 2014/15 | 78 | 77 | 39 |
| WS 2015/16 | 81 | 60 | 18 |
| WS 2016/17 | 82 | 61 | 26 |

* Da die Aufnahmekapazität auf der Ebene der Fachrichtung ermittelt wird, handelt es sich bei der aggregierten Darstellung (auf Studiengangsebene) ggf. um gerundete Zahlen.

Quelle: Universität Flensburg

Während die Aufnahmekapazität sukzessive von 35 im Wintersemester 2009/10 auf 82 im Wintersemester 2016/17 gestiegen ist, sind die Anfängerzahlen nach einem Anstieg auf insgesamt 94 im Wintersemester 2013/14 wieder auf 61 im Wintersemester 2016/17 gesunken.

Die größte Gruppe mit sonderpädagogischem Förderbedarf sind Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf im Schwerpunkt L (z. B. Lese-Rechtschreibschwäche oder Rechenschwäche). In der sonderpädagogischen Fachrichtung „Sonderpädagogik des Lernens“ ist die Zahl der Studierenden im 1. Fachsemester zunächst auf 39 im Wintersemester 2014/15 gestiegen, danach jedoch wieder deutlich zurückgegangen.

Letztendlich ist für die Deckung des Lehrkräftebedarfs maßgeblich, wie viele Studierende die Abschlussprüfungen (Bachelor bzw. Master) bestehen:

Bestandene Abschlussprüfungen im Bereich Sonderpädagogik

| Abschlussjahrgang | Bachelor | Master | davon Schwerpunkt L |
|-------------------|----------|--------|---------------------|
| 2010 | 54 | 18 | 11 |
| 2011 | 51 | 41 | 17 |
| 2012 | 75 | 41 | 14 |
| 2013 | 103 | 39 | 13 |
| 2014 | 89 | 60 | 20 |
| 2015 | 86 | 88 | 41 |
| 2016 | 71 | 71 | 31 |

Insgesamt ist die Zahl der bestandenen Prüfungen im Bereich Sonderpädagogik seit 2010 gestiegen.

Im Bachelorbereich sind 2013 die meisten Abschlüsse (103) erreicht worden. Danach ist die Zahl wieder auf 71 in 2016 zurückgegangen.

Dies hat entsprechend der Studiendauer 2 Jahre später auch im Masterbereich zu einem Ausschlag nach oben geführt (88 bestandene Prüfungen in 2015). Davon waren 41 dem Förderschwerpunkt L zuzuordnen. 2016 sind es 71 gewesen (davon 31 im Bereich Lernen).

Werden den Absolventenzahlen die Anfängerzahlen in den jeweiligen Studiengängen (vgl. Tz. 2.2) gegenübergestellt, zeigt sich, dass nicht alle Studierenden ihr Studium wie vorgesehen durchlaufen haben. Die Zahl der Studienabbrecher ist zwar insgesamt gesehen relativ gering. 2016 ist die Zahl der Bachelorabsolventen mit 71 jedoch niedriger gewesen, als es die Anfängerzahl in 2012 bzw. 2013 hätte erwarten lassen (121 bzw. 101).

2.3 Referendariat

Die insgesamt 1.494 Stellen im Haushaltsplan 2017 für Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst dürfen mit Lehrkräften im Vorbereitungsdienst aller Schularten und Laufbahnen besetzt werden.

Für 2017 und 2018 hat das Bildungsministerium für die Laufbahn der Sonderschullehrer jeweils 35 Einstellungen zum 01.02. und 01.08. geplant. Dies sind zusammen 70 im Jahr.

Die Plätze sind in den vergangenen Jahren sowohl von Bewerberinnen und Bewerbern aus Schleswig-Holstein als auch aus anderen Bundesländern besetzt worden. Letztere machten einen Anteil von etwa 50 % aus.¹

¹ Einstellungssituation von Referendaren bzw. Lehrern im Vorbereitungsdienst in Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/2657.

Dabei ist die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber insgesamt rückläufig. So ist auch das Bildungsministerium zum Einstellungstermin 01.02.2017 davon ausgegangen, dass es in den Lehrämtern für Sonderpädagogik eine Restplatzvergabe geben wird.¹

Im Wettbewerb der Bundesländer um Absolventinnen und Absolventen der Sonderpädagogik sind laut Universität Flensburg Abwanderungen aus Schleswig-Holstein vor allem nach Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen festzustellen.²

2.4 Einstellungsbedarf

Der Einstellungsbedarf an Lehrerinnen und Lehrern hängt zunächst von der Zahl der ausscheidenden Lehrkräfte ab (Ersatzbedarf), die maßgeblich durch die Altersstruktur der Lehrkräfte und durch ihr Abgangsverhalten (Erreichen der Altersgrenze, Dienstunfähigkeit etc.) beeinflusst wird.

In der 18. Wahlperiode hat das Bildungsministerium für den Zeitraum bis 2025 folgenden Ersatzbedarf im Bereich der Förderzentren prognostiziert:³

Künftige Abgänge an den Förderzentren bis 2025 (in Stellen)

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 92 | 100 | 101 | 95 | 86 | 80 | 77 | 74 | 71 |

Die Zahl der frei werdenden Stellen wird bis 2019 auf knapp über 100 wachsen und danach allmählich wieder auf unter 75 zurückgehen.

Zu berücksichtigen ist, dass aufgrund des Teilzeitverhaltens der Lehrkräfte ca. 10 bis 15 % mehr Lehrkräfte benötigt werden, um die frei werdenden Stellen vollständig zu besetzen.

Diesem Bedarf stehen 70 ausgebildete Referendare gegenüber (vgl. Tz. 2.3), von denen ein Teil noch in andere Bundesländer abwandern könnte.

Es ist also abzusehen, dass die Zahl der in Schleswig-Holstein ausgebildeten Lehrkräfte nicht ausreichen wird, die Altersabgänge zu kompensieren.

¹ Quelle: Ministerium für Schule und Berufsbildung, News zum Einstellungstermin 01.02.2017 vom 04.08.2016.

² Stellungnahme der Universität Flensburg vom 27.11.2014 zum Bericht der Landesregierung: Inklusion an Schulen (Landtagsdrucksache 18/2065); Umdruck 18/3754.

³ Lehrersituation und Lehrerbedarfsprognose für Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/1123.

Hinzu kommt der Bedarf aufgrund der Einführung der inklusiven Beschulung (vgl. Prüfungen, Tz. 1.9). Das Bildungsministerium selbst geht von einer Deckungslücke von knapp 500 Stellen aus, die „gegebenenfalls sogar überwiegend“ mit Sonderpädagogen geschlossen werden soll. Schon im Schuljahr 2017/18 würden 50 zusätzliche Stellen für Sonderpädagogen geschaffen.¹

Bewerber aus anderen Bundesländern

Das Bildungsministerium hat in der Vergangenheit darauf verwiesen, dass Schleswig-Holstein traditionell einen hohen Anteil von Bewerberinnen und Bewerbern aus anderen Bundesländern habe.² Der Lehrerberuf sei schon immer zu erheblichen Teilen durch Bewerbungen aus anderen Ländern gedeckt worden.

Die KMK ist 2015 zu dem Ergebnis gekommen, dass der Einstellungsbedarf bei den sonderpädagogischen Lehrkräften bundesweit im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2025 nur zu 86 % gedeckt werden kann:³ Bis 2025 fehlten jährlich durchschnittlich ca. 400 Lehrkräfte. Im Zuge der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK), das seit dem 26.03.2009 für Deutschland verbindlich ist, und der zunehmend inklusiven pädagogischen Praxis in den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen stelle die errechnete Unterdeckung eine besondere Herausforderung für die Länder dar.

Hinzu kommt, dass die Bedarfswerte der KMK-Prognose den inklusionsbedingten Zusatzbedarf noch nicht zufriedenstellend berücksichtigen.⁴

In welchem Umfang zusätzliche Stellen für den inklusiven Unterricht geschaffen werden, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland: So sollen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen⁵ und Niedersachsen⁶ erhebliche Mittel für zusätzliche Stellen bereitgestellt werden (Stand: April 2017).

¹ http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/III/Presse/PI/2016/Oktober_2016/III_Klemm_Gutachten.html.

² Vgl. Schulbericht 2004 des LRH, S. 57.

³ Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2014 – 2025 – Zusammengefasste Modellrechnungen der Länder, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 208 – Juni 2015.

⁴ Prof. Klaus Klemm, Gutachten zum „Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins“, Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2016, S. 11.

⁵ http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Gesetzesvorhaben/BTHG/6_Sitzung/6_sitzung_Anlage_zu_ap_zu_top2.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁶ Pressemitteilung des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 07.08.2013.

Andere Länder wie Berlin¹, Brandenburg, Bayern, Hessen² und Mecklenburg-Vorpommern planen deutlich weniger Ausgaben für die Inklusion (Stand: April 2017). Sachsen und Sachsen-Anhalt wollen die Inklusion im Rahmen der bestehenden Ressourcen umsetzen (Stand April 2017).³ Dabei stellt Sachsen zusätzliche Mittel für die Schulträger (Kommunen) bereit.

Aufgrund des stark wachsenden Einstellungsbedarfs in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ist davon auszugehen, dass die Zahl der Bewerbungen aus diesen Ländern zurückgehen wird. In den anderen Ländern fällt das geplante Einstellungsvolumen überwiegend deutlich geringer aus. Eine Möglichkeit zur Deckung des Einstellungsbedarfs könnte also sein, die Absolventen aus diesen Ländern gezielt anzusprechen, um sie für den Schuldienst in Schleswig-Holstein zu gewinnen.

Im Sinne eines inklusiven Schulsystems hat Berlin das Lehramt für Sonderpädagogik aufgegeben. Stattdessen können die Studierenden sich bei allen 3 Lehrämtern (GS, Sekundarschule/Gymnasium, Berufliche Schulen) für Sonderpädagogik entscheiden, ob sie anstelle eines Fachs 2 sonderpädagogische Fachrichtungen wählen.⁴ Auch diese Lehrämter erfüllen die Anforderungen für den Lehramtstyp 6 (Sonderpädagogische Lehrämter) im Sinne der Rahmenvereinbarung über die Ausbildung und Prüfung für ein sonderpädagogisches Lehramt.⁵

Ähnliches gilt für Brandenburg. Die Universität Potsdam bildet für folgende Lehrämter aus: Lehramt für die Primarstufe bzw. Lehramt für die Primarstufe mit Schwerpunkt Inklusionspädagogik (Klassen 1 bis 6) sowie Lehramt für die Sekundarstufen I und II (Klassen 7 bis 13).⁶

2.5 Fort- und Weiterbildung

Auch das Bildungsministerium geht davon aus, dass der Lehrkräftemarkt - gerade im Bereich Sonderpädagogik - angespannt ist.⁷ Es gebe daher ab

¹ Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 06.06.2016 auf eine schriftliche Anfrage zur Ausstattung der Inklusiven Schwerpunktschulen 2016/17, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/18608.

² Antwort des Kultusministers vom 09.02.2016 auf eine Kleine Anfrage betreffend Ausbildungskapazitäten für Lehrkräfte mit dem Lehramt an Förderschulen, Hessischer Landtag, Drucksache 19/3028.

³ http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Gesetzesvorhaben/BTHG/6_Sitzung/6_sitzung_Anlage_zu_ap_zu_top2.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁴ Studien- & Berufswahl 2015/16, Tz. 4.9.3 Lehramtsausbildung in Berlin, S. 446.

⁵ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.05.1994 i. d. F. vom 10.10.2013.

⁶ <https://www.studieren-in-bb.de/content/lehramt-brandenburg>.

⁷ Prof. Klaus Klemm, Gutachten zum „Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins“, Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2016.

Sommer 2017 einen Zertifikatskurs „Inklusion - Grundlagen in der Sonderpädagogik“ für Lehrkräfte am Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH). Es stünden zunächst 50 Plätze zur Verfügung. Bei entsprechender Nachfrage könne ein weiterer Kurs mit 50 Interessierten im Februar 2018 stattfinden, danach jeweils 2 Kurse pro Jahr. Der Zertifikatskurs sei zugleich ein Angebot für Lehrkräfte, die einen Schularten- oder Laufbahnwechsel zur Sonderpädagogin oder zum Sonderpädagogen anstreben, sowie für Grundschullehrkräfte, die eine A 13-Besoldung erreichen wollen.

Bereits 2013 habe das IQSH eine Fortbildungsinitiative für den Umgang mit Heterogenität und besonderen Förderbedarfen gestartet.¹ Dabei könne die Inklusion als „roter Faden“ angesehen werden. Sie werde im umfassenden Sinne verstanden als Pädagogik der Vielfalt und individuellen Förderung, Verbesserung von Bildungschancen und Verhinderung von Bildungsarmut. Als „roter Faden“ durchziehen Veranstaltungen zu diesem Thema alle Bereiche der Fortbildungsangebote. Zudem sei die schulinterne Lehrerfortbildung intensiviert worden.

Das IQSH bietet 2017 im Themenfeld „Inklusion“ insgesamt 138 Fortbildungsveranstaltungen an, davon 117 für Lehrkräfte.² Bei einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl von etwa 15 wären dies ungefähr 1.750 Lehrkräfte, die im Bereich der Inklusion fortgebildet werden (einschließlich Mehrfachzählungen).

2.6 **Fazit**

Die Zahl der in Schleswig-Holstein ausgebildeten Sonderschullehrkräfte wird in den nächsten Jahren nicht ausreichen, die Altersabgänge zu kompensieren.

Daher ist es richtig gewesen, die Aufnahmekapazität im Teilstudiengang Sonderpädagogik an der Universität Flensburg von 120 auf 160 zu erweitern (freiwillige Erhöhung). Fraglich ist aber, ob dies ausreichen wird.

Zwar sollen die Lehrkräfte aller Schularten Basisqualifikationen in den Themenbereichen Heterogenität und Inklusion sowie Förderdiagnostik erhalten. Die Studienanteile umfassen aber nur einen Bruchteil der Inhalte des Lehramtsstudiums Sonderpädagogik.

Sonderschullehrkräfte sollen künftig aufgrund der erweiterten Ausbildung in einem allgemeinbildenden Fach auch im normalen Fachunterricht

¹ Antwort der Landesregierung zur Umsetzung des Inklusionskonzepts auf eine Kleine Anfrage der PIRATEN, Landtagsdrucksache 18/4442.

² Stand: 14.03.2017.

eingesetzt werden.¹ Dies ist kontraproduktiv, weil dadurch Kapazität für die sonderpädagogische Förderung verloren geht. Schulassistenten können dies nicht ausgleichen.

Aufgrund des bundesweit wachsenden Einstellungsbedarfs wird die Zahl der Bewerbungen aus anderen Bundesländern zurückgehen.

Der LRH empfiehlt, die konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung der Lehramtsausbildung im Studium stärker als bisher an die Bedarfe der inklusiven Bildung anzupassen.

Dies gilt vor allem für das Lehramt an Grundschulen. Das auf 10 Semester verlängerte Studium an der Universität Flensburg müsste genügend Raum bieten, eine vertiefende Qualifizierung im sonderpädagogischen Bereich zu integrieren. Stattdessen müssen die angehenden Grundschullehrkräfte in der Bachelor-Phase weiterhin das komplette Fachwissen für die Sekundarstufe I erwerben.

Sowohl aus qualitativen als auch aus quantitativen Gründen sollte darüber hinaus geprüft werden, ob die in Berlin in allen Lehrämtern eingeführte Möglichkeit, anstelle eines Fachs 2 sonderpädagogische Fachrichtungen zu wählen, auch in Schleswig-Holstein umgesetzt werden könnte. Dies wäre wohl zumindest an der Universität Flensburg möglich und könnte mehr Lehrkräfte weitergehender als bisher für einen inklusiven Unterricht befähigen.

Da an der Universität Kiel keine Sonderpädagogen ausgebildet werden, sollte dort die Inklusion als Querschnittsthema in die Fachwissenschaften bzw. -didaktiken integriert werden.

Die **Universität Flensburg** geht davon aus, eine weitere sonderpädagogische Professur zu erhalten. Mit diesen zusätzlichen Personalressourcen werde die Anzahl der Studienplätze weiter gesteigert.

Den Ausführungen des LRH zur quantitativen Entwicklung kann das **Bildungsministerium** im Grundsatz folgen. Zu den Empfehlungen, welche die inhaltliche Gestaltung der Studiengänge betreffen, weist es darauf hin, dass diese einer eingehenden Prüfung bedürfen. Es sei nicht beabsichtigt, dem Berliner Modell zu folgen und den eigenständigen Studiengang Sonderpädagogik aufzugeben.

¹ Vgl. Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, S. 8.

3. Inklusion: Ein Blick aus baulicher Sicht

Inklusion ist das erklärte Ziel der Landesregierung. Eine inklusive Schule muss von ihrer Konzeption her für ein breites Spektrum unterschiedlicher Bedürfnisse angelegt sein, damit jedes Kind in seiner Eigenheit wahrgenommen werden und die ihm angemessene Unterstützung erfahren kann. Davon sind die staatlichen Schulen in baulicher Hinsicht weit entfernt.

Eine umfängliche Barrierefreiheit im Sinne des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen ist in den Schulen noch nicht erreicht. Teil- und Behelfslösungen sind Integration, aber keine Inklusion.

Ein Anforderungsprofil für die inklusive Schule fehlt. Ein Musterprogramm für die inklusive Schule ist erforderlich. Hier sollten Ausstattung und Raumqualitäten definiert werden.

Das Bildungsministerium sollte eine zentrale baufachlich besetzte Stelle für die kompetente Beratung zu baufachlichen Fragestellungen der Inklusion einrichten.

Die Kommunen als Schulträger, die für den Schulbau zuständig sind, sind häufig mit der Finanzierung der inklusionsbedingten Baumaßnahmen, wie z. B. der Herstellung der Barrierefreiheit, überfordert. Es ist Aufgabe des Landes, sich zur Erreichung des gemeinsamen Ziels Inklusion finanziell zu engagieren und Fördermöglichkeiten für die Ertüchtigung zur inklusiven Schule zu schaffen.

3.1 Ausgangspunkt

Das Ziel der UN-BRK ist es u. a., schrittweise und transparent ein inklusives Bildungswesen auf allen Ebenen zu entwickeln (Artikel 7 und 24 UN-BRK).

Daraus leitet sich ein Paradigmenwechsel ab, der auch den schulischen Bereich erreicht hat, von der Integration zur Inklusion: Alle Kinder an den allgemeinbildenden Regelschulen - von der Grundschule bis zum Gymnasium - müssen ausnahmslos gleichen Anteil an und Zugang zur Bildung haben.

Für die Schulträger und Schulen bedeutet das, dass sie die baulichen Voraussetzungen für eine inklusive Beschulung schaffen müssen. Inklusion hat also zwingend eine bauliche Komponente, die weit über das Thema der Barrierefreiheit hinausgeht. Eine in baulicher Sicht inklusionsfeste

Schule ermöglicht allen Schülerinnen und Schülern gleichermaßen den Besuch einer allgemeinbildenden Regelschule, unabhängig vom Förderschwerpunkt oder der Art der Behinderung. Der LRH benutzt in diesem Sinn den Begriff der inklusionsfesten Schule.

3.2 Prüfungsansatz

Der LRH hat geprüft, ob die Gebäude der Regelschulen in Schleswig-Holstein eine inklusive Beschulung ermöglichen. Der Frage, welche Infrastruktur für eine erfolgreiche Inklusion in Regelschulen erforderlich ist, ist bislang auch in den anderen Bundesländern wenig nachgegangen worden.

3.2.1 Die Landesregierung und die Inklusion

Die Landesregierung hat in ihren beiden Berichten zur Inklusion an Schulen sowie im Arbeitspapier „Inklusion an Schulen“ vom Januar 2016¹ keine Aussagen hinsichtlich der eventuell notwendigen Umgestaltung der baulichen Infrastruktur gemacht.

In bautechnischer Hinsicht gibt es keine weitere Differenzierung notwendiger Ressourcen. Die Stärkung und Umgestaltung der Schulen zu inklusiven Schulen muss anscheinend nur personell und inhaltlich erfolgen, obwohl im Weiteren die gesamte Bandbreite der Heterogenität einer Schülerschaft als Zielobjekt genannt wird (einschließlich z. B. Hochbegabung, Migrationshintergrund).

In der 18. Wahlperiode hat das Bildungsministerium festgestellt, dass *„eine inklusive Schule von ihrer Grundkonzeption her auf ein breites Spektrum unterschiedlicher Bedürfnisse angelegt sei. Sie zeichne sich gerade dadurch aus, dass jedes Kind in seiner Eigenheit wahrgenommen werde und selbstverständlich die ihm angemessene Unterstützung erfahre.“*²

Die Schulen in Schleswig-Holstein sind davon in baulicher Hinsicht weit entfernt. Das Bildungsministerium lässt die Frage baulicher Anforderungen von Inklusion außen vor. Der Grund dafür: Die Schulträger sind für den Schulbau zuständig. Daraus leitet das Bildungsministerium ab, dass die Verantwortlichkeit für die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für Inklusion ausschließlich bei den Schulträgern liegt. Auch sie seien an die

¹ Bericht zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule, Landtagsdrucksache 17/1280, Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065 sowie Arbeitspapier „Inklusion an Schulen“, Umsetzung, Arbeitsschwerpunkte, nächste Schritte des Ministeriums für Schule und Berufsbildung vom Januar 2016, Umdruck 18/5395.

² Bericht der Landesregierung zur Inklusion an Schulen, Landtagsdrucksache 18/2065, S. 77.

UN-BRK gebunden. Das Bildungsministerium hat insbesondere auf die Gefahr hingewiesen, dass die Kommunen aus Konnexitätsgesichtspunkten Forderungen an das Land stellen könnten.

Der LRH hat Zweifel, ob eine erfolgreiche Inklusion funktionieren kann, wenn das zuständige Ministerium einen wesentlichen Teil der gemeinsamen Aufgabe von Land und Kommunen aus Zuständigkeits- und letztlich finanziellen Gesichtspunkten ausklammert.

Wenn Konsens ist, dass jedes Kind - gleich ob behindert, hochbegabt, sozial-emotional auffällig oder mit Migrationshintergrund - eine allgemeinbildende Schule besuchen können soll, dann hat dies zwangsläufig Folgen für die baulichen Anforderungen an die Schulen. Dies gilt für den Neubau ebenso wie für Bestandsbauten. Für letztere ist es in der Regel schwieriger und teurer, den Bestand an neue bauliche Anforderungen anzupassen. Mit der baulichen Barrierefreiheit ist es dann aber nicht getan.

3.2.2 **Barrierefreiheit**

Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG)¹ definiert in § 4 Barrierefreiheit wie folgt:

„Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

3.2.3 **Die Prüfung**

Die Frage ist, ob eine flächendeckende Inklusion gelingen kann, wenn das Land die baulichen Lösungen 169 Schulträgern überlässt. 169 Schulträger beantworten die sich immer wieder stellenden Fragen immer wieder neu! Dies ist nicht zielführend und es ist unwirtschaftlich. Der LRH ist deshalb folgenden Fragen nachgegangen:

- Wie gehen Schulträger und Schulen mit den Anforderungen der Inklusion an den Baubereich um?
- Bedarf die Umsetzung der Inklusion der Standardisierung bestimmter baulicher Maßnahmen?
- Sind diese baulichen Maßnahmen in einer entsprechenden Schulbau-richtlinie vom Bildungsministerium zu regeln?

¹ Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) vom 27.04.2002, BGBl. I S. 1467/1468, zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234.

- Werden die Anpassungen ohne Schulbauförderung dauerhaft funktionieren? Inklusionsbedingte Baumaßnahmen sind in der Regel technisch aufwendig und daher teuer.

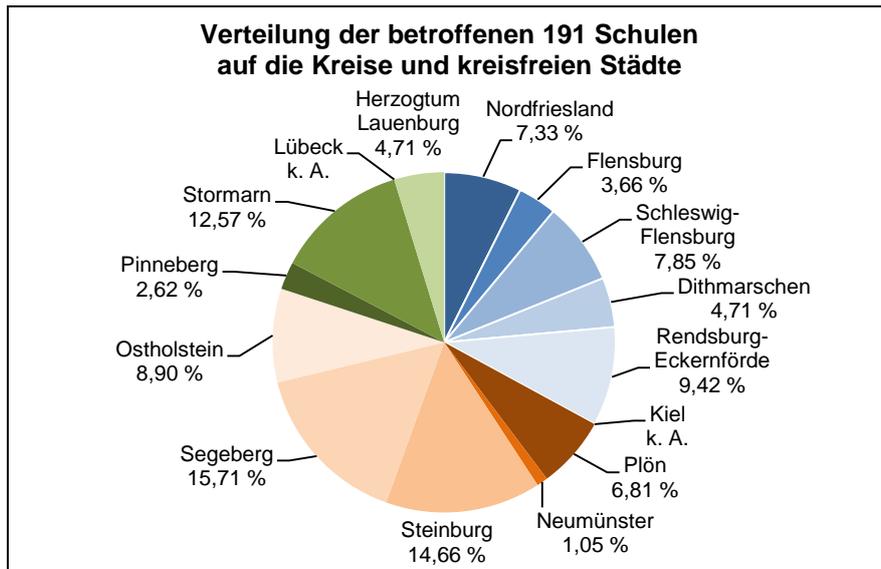
3.2.4 Die Vorgehensweise

Der LRH hat 169 Schulträger - Kreise, Ämter, Städte und Gemeinden - am 16.09.2015 angeschrieben und um Angaben zu inklusionsbedingten Baumaßnahmen und deren Kosten in den letzten 5 Jahren (2010 bis 2014) gebeten. 121 Antworten sind eingegangen. Es wurden 191 von Maßnahmen betroffene Schulen angegeben. Der LRH hat 13 Schulträger besucht, Vor-Ort-Besichtigungen und Interviews durchgeführt.

Die Anfragen und Antworten verteilen sich wie folgt auf die Kreise und kreisfreien Städte:

Zuordnung der Antworten zu den Kreisen und kreisfreien Städten

| | Schulträger | Antworten | betroffene Schulen | Kostenangaben in T€ |
|-----------------------|-------------|-----------|--------------------|---------------------|
| Nordfriesland | 12 | 7 | 14 | 405 |
| Flensburg | 1 | 1 | 7 | 213 |
| Schleswig-Flensburg | 18 | 11 | 15 | 1.931 |
| Dithmarschen | 10 | 6 | 9 | 525 |
| Rendsburg-Eckernförde | 23 | 19 | 18 | 603 |
| Kiel | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Plön | 10 | 9 | 13 | 170 |
| Neumünster | 1 | 1 | 2 | 98 |
| Steinburg | 11 | 9 | 28 | 415 |
| Segeberg | 16 | 13 | 30 | 440 |
| Ostholstein | 18 | 13 | 17 | 644 |
| Pinneberg | 16 | 8 | 5 | 244 |
| Stormarn | 17 | 14 | 24 | 759 |
| Lübeck | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Herzogtum Lauenburg | 14 | 9 | 9 | 456 |
| Summe | 169 | 121 | 191 | 6.903 |



Die Städte Kiel und Lübeck haben den Fragebogen nicht zurückgesendet. Deshalb konnten keine Kosten inklusionsbedingter Maßnahmen einfließen. Die beiden Städte wurden dennoch unmittelbar einbezogen. Es wurden Interviews und Besichtigungen vor Ort durchgeführt.

3.3 Prüfungsfeststellungen

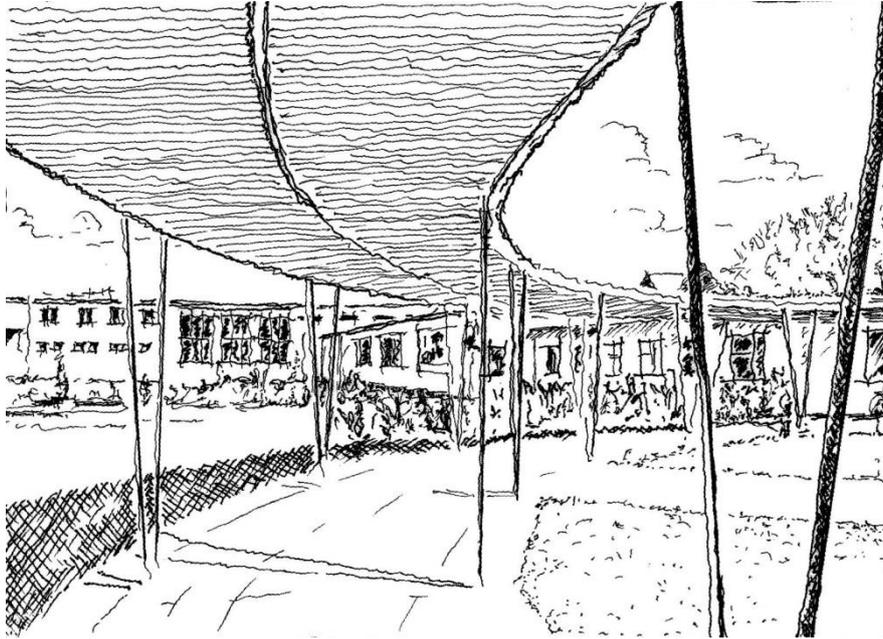
3.3.1 Die unterschiedliche Bauweise lässt keine einheitlichen Lösungen zu

In Schleswig-Holstein wie bundesweit gibt es unterschiedliche Schulbautypen. Diese kommen infolge Aus- und Umbauten auch in Mischformen vor. Die Spanne reicht von „altherwürdig wilhelminischen Lehranstalten“

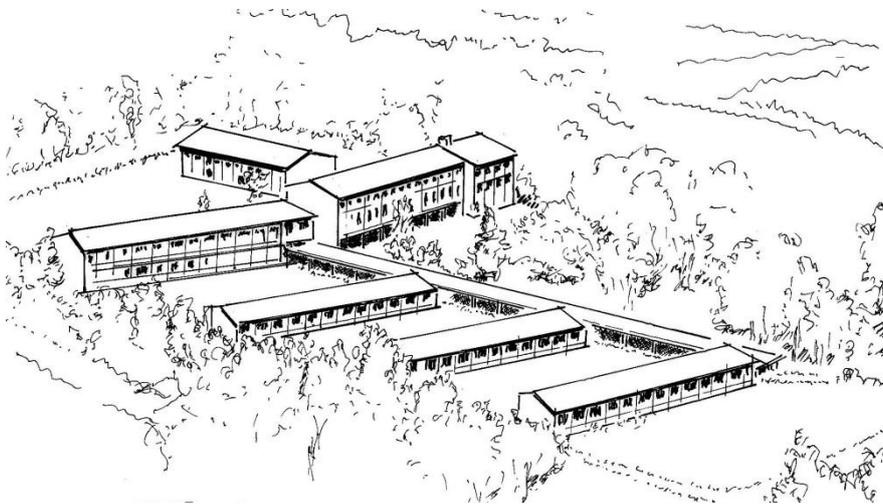


Quelle: LRH

über die Pavillonbauten der 50er- und 60er-Jahre,



Quelle: LRH

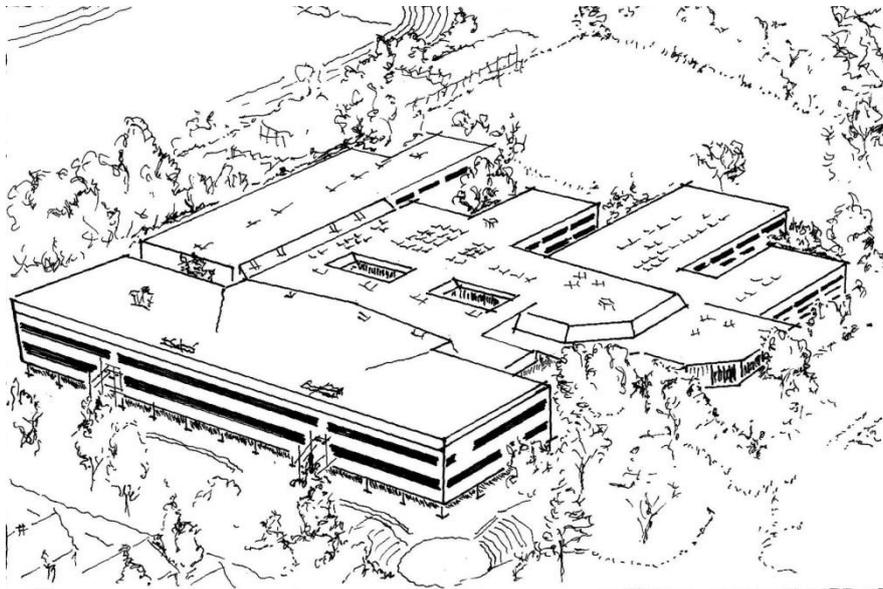


Quelle: LRH

die sogenannten „Kasseler Modellschulen“ der 70er-Jahre

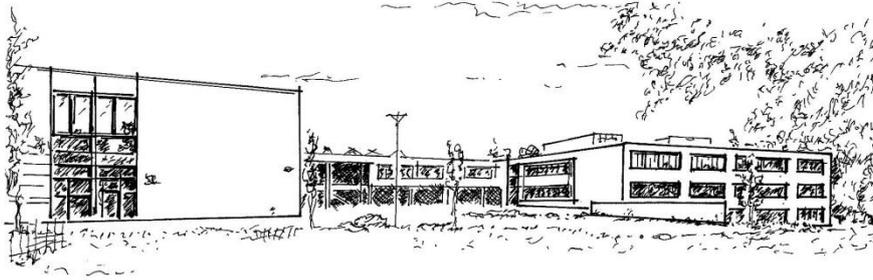


Quelle: LRH

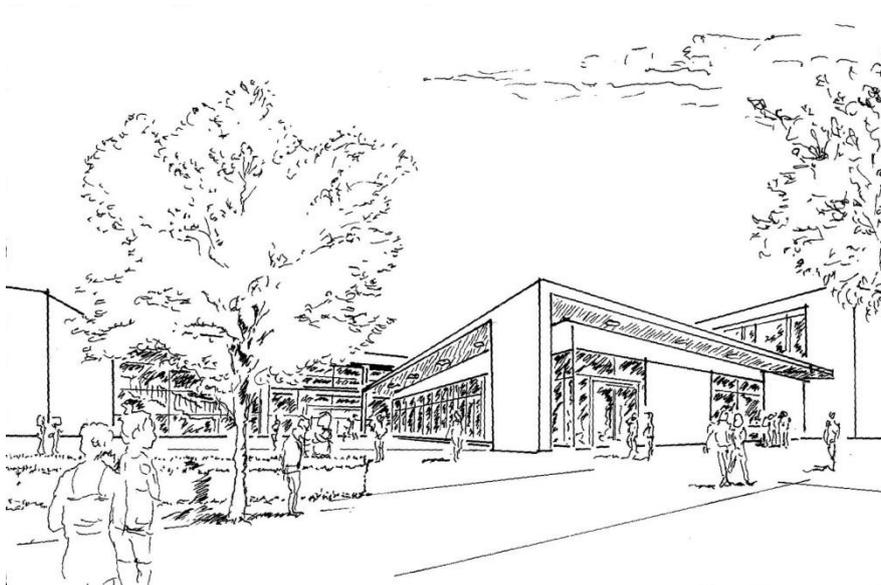


Quelle: LRH

bis hin zu aktuellen Neubauten mit Campuscharakter.



Quelle: LRH



Quelle: LRH

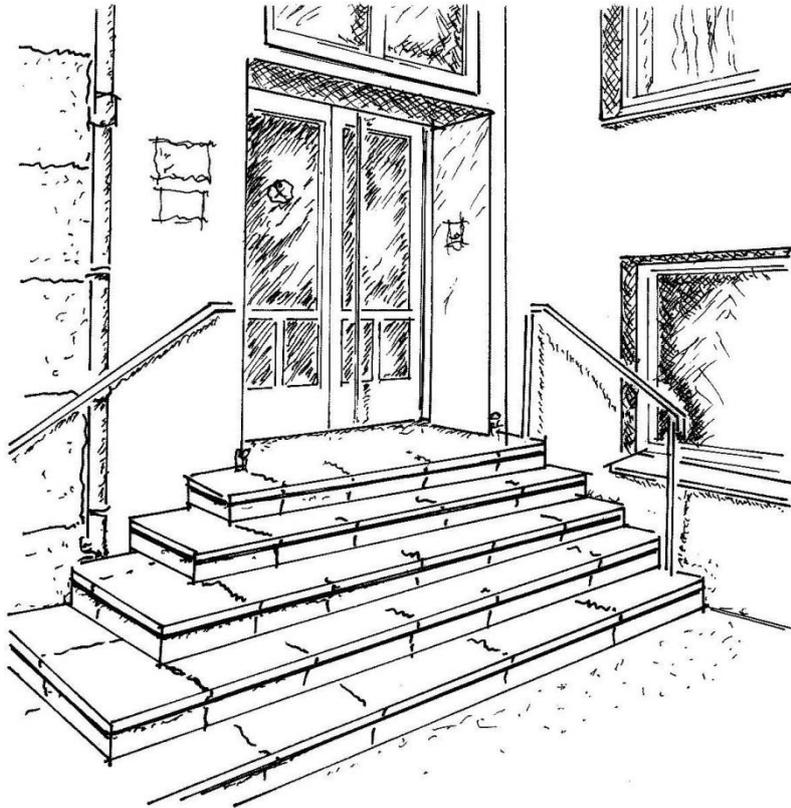
Nicht jeder Bautyp eignet sich gleichermaßen für einen inklusionsfesten Umbau.

Eine inklusive Beschulung in verschiedenen Schulbautypen erfordert unterschiedliche bauliche Maßnahmen. Dies betrifft sowohl die Erschließung der Schulen für körperlich benachteiligte Schülerinnen, Schüler und Lehrkräfte als auch die veränderten Anforderungen an die räumliche Situation und Ausstattung. Eine für alle verbindliche Lösung kann es nicht geben. Zielführend sind modellhafte Lösungen für einzelne Schulbautypen. Damit kann zumindest vermieden werden, dass das Rad jedes Mal von Neuem erfunden wird.

Ein Beispiel, das die Herausforderungen deutlich macht:

Die meist innerstädtischen, repräsentativ historistisch geprägten Schulbauten aus der Zeit von ca. 1875 bis nach dem 1. Weltkrieg sind nur mit sehr großem Aufwand an die heutigen Anforderungen eines zeitgemäßen

Schulgebäudes anzupassen. Der zentralistisch organisierte Grundriss mit oft nur einem zentralen Treppenhaus, das halbgesschossige Anheben des Erdgeschosses und der Denkmalschutz sind hier die größten Hindernisse.



Haupteingang einer innerstädtischen, denkmalgeschützten Schule (Quelle: LRH)



Treppenhaus derselben Schule (Quelle: LRH)

Auch sind Größe und Anordnung der Unterrichtsräume nur unzureichend für einen modernen Schulbetrieb geeignet. Die notwendigen Erweiterungen entstehen zumeist als Nebengebäude oder Anbauten ohne ausreichende Verbindung zum Ursprungsbau. Die beengten Verhältnisse führen zu Schwierigkeiten bei der organisatorischen Umnutzung vorhandener Räume für Zwecke der inklusiven Beschulung. Ausweichräume oder offene Raumkapazitäten sind kaum vorhanden.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der zentral-innerstädtischen Lage dieser Schulgelände. Die Grundstücke sind im Regelfall sehr begrenzt. Erweiterungen können hier nur auf Kosten der knappen Freifläche erfolgen.



Innerstädtisches, enges Schulgrundstück mit denkmalgeschützter Ursprungsbausubstanz und vielen Erweiterungsbauten

Quelle: LRH

Das **Bildungsministerium** bezeichnet die praktikablen Lösungen vor Ort als Inklusionsmaßnahmen. Entscheidend sei, dass sich „Schule“ auf die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler einstellt und nicht die Schülerinnen und Schüler sich an die Gegebenheiten der Schule anpassen müssten.

Die vom Bildungsministerium gutgeheißene und vom LRH vor Ort festgestellte, am konkreten Einzelfall orientierte Vorgehensweise ist in der Tat praktikabel. Sie entspricht aber nicht dem Leitgedanken der Inklusion. Selbstverständlich gibt es nicht eine Lösung für alle Schulen. Deshalb fordert der **LRH** modellhaft beschreibende Lösungen für einzelne Raumsituationen.

3.3.2 Die Kosten gehen von ... bis ...

Die Kostenspreizung für inklusionsbedingte Baumaßnahmen ist groß. Der LRH hat dies am Beispiel von Aufzugs- und Treppenliftanlagen aufgezeigt. Aus den Rückmeldungen der Schulträger ergaben sich folgende Kosten:

- Treppen- und Plattformlifte: 5 bis 75 T€.
- Aufzüge über mehrere Geschosse: 25 bis 220 T€.
- Wiederinbetriebnahme vorhandener Anlagen: 2,2 T€ bis 6 T€.

Ein im Auftrag des Städtetages, Landkreistages und Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen erstelltes Gutachten kommt bei vergleichbaren Maßnahmen zu noch höheren Ergebnissen.¹

Die Kosten für den inklusionsfesten Umbau einer Schule lassen sich per se genauso wenig belastbar feststellen wie die Kosten für den Umbau sämtlicher Schulen des Landes.

Nähme man die im thüringischen Entwicklungsplan Inklusion² nur für die barrierefreie Ausstattung der staatlichen Schulen errechneten durchschnittlichen Kosten von 150 T€ pro Schule, ergäbe das für Schleswig-Holstein bei 864 staatlichen Schulen³ 129,6 Mio. €.

¹ Schwarz, Weishaupt, Schneider, Makles, Tarazona, „Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken, Juli 2013, im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen, des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, S. 53 - 56; http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/siteuebergreifend/2013/gutachten_spitzverbnrw_inklusion_130712_final.pdf.

² Entwicklungsplan Inklusion, Thüringer Entwicklungsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 7 und 24) im Bildungswesen bis 2020 vom 09.07.2013, S. 72; http://www.lsv-thueringen.de/wp-content/uploads/2013/07/2013-07-09-Th%C3%BCringer_Entwicklungsplan_Inklusion.pdf.

³ Vgl. Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2015/2016, Hamburg 2016, S. 41, Allgemeinbildende Schulen in Schleswig-Holstein im Schuljahr 2014/2015, hier nur staatliche Schulen ohne private und ohne Förderzentren und Abendgymnasien; https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Jahrb%C3%BCcher/Schleswig-Holstein/JB15SH_Gesamt_Internet.pdf.

Deutlich wird aber auch, dass es Schulgebäude gibt, die für bestimmte Behinderungsarten nur mit wirtschaftlich nicht vertretbarem Aufwand oder z. B. aus Gründen des Denkmalschutzes nicht umgebaut werden können.

Festzuhalten ist, dass der inklusionsfeste Umbau von Schulen ein ernstzunehmender Kostenfaktor ist, der in der Summe von landespolitischer Relevanz ist.

3.3.3 **Bedingt jede Behinderung Baumaßnahmen?**

Das Schulgesetz definiert in § 45 Abs. 2 die Förderschwerpunkte, die von Förderzentren angeboten werden. Der Wille zur inklusiven Beschulung gilt grundsätzlich für Kinder jedes Förderschwerpunkts. Nicht jeder Förderschwerpunkt aber bedeutet in der Umsetzung der Inklusion einen Baubedarf. Je nach Förderschwerpunkt oder Art der Schwerbehinderung ist also zu betrachten, ob am Schulgebäude bauliche Maßnahmen erforderlich sind.

Die lediglich auf das Bauwerk bezogene Barrierefreiheit ist bei Schulbauten gemäß § 52 Abs. 2 LBO¹ für Neubauten regelmäßig herzustellen. In Bestandsbauten gleich welchen Baujahrs ist sie regelmäßig nicht gegeben. Bei einer Betrachtung, welche Behinderung/welcher Förderschwerpunkt welche Baumaßnahme bedingt, ist die Beeinträchtigung der Bewegungsfähigkeit eines Menschen keinesfalls die einzige zu betrachtende Einschränkung.

Ist das Hör- oder Sehvermögen eingeschränkt oder gar nicht vorhanden, stellt sich die Frage, welche baulichen Maßnahmen diesen Schülerinnen und Schülern die Teilnahme am Unterricht oder die Orientierung in der Schule ermöglichen. Für Schülerinnen und Schüler, die autistisches Verhalten zeigen, welcher Ausprägung auch immer, ist über geeignete Rückzugsräume nachzudenken. Weiterhin ist der Klassenraum in entsprechender akustischer Qualität (Hörsamkeit)² herzustellen. Schülerinnen und Schüler mit Defiziten in ihrer emotionalen und sozialen Entwicklung, werden zeitweise aus dem gemeinsamen Unterricht genommen, gleich, ob hier eine Anerkennung zur Förderung vorliegt oder nicht. Sei es, dass sie ihre Emotionen in den Griff bekommen müssen und deshalb in die Obhut der Schulsozialarbeit gegeben werden oder, dass sie in Kleingruppen unterrichtet werden. Für beides muss die inklusive Schule Raum zur Verfügung stellen.

¹ Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 22.01.2009, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.06.2016, GVObI. Schl.-H. S.369.

² Vgl. DIN 18041: 2016-03 (D) - : Hörsamkeit in Räumen - Anforderungen, Empfehlungen und Hinweise für die Planung“, Berlin 2016.

Werden Kinder in der Schule begleitet, müssen die Klassenräume Platz für die Schulbegleitung bieten. Müssen Kinder während der Schulzeit medizinisch oder anderweitig betreut werden, muss dies in einem eigenen Raum störungsfrei möglich sein. Dieser muss bestimmten medizinischen und hygienischen Anforderungen genügen.

Eine aus baulicher Sicht inklusionsfeste Schule ermöglicht allen Schülerinnen und Schülern, gleich welchen Förderschwerpunkts oder mit welcher Behinderung, gleichermaßen den Besuch einer allgemeinbildenden Regelschule, d. h. einer GS, Gemeinschaftsschule oder eines Gymnasiums.

3.3.4 Teil- und Einzellösungen sind keine Inklusion

Die Beschulung von körperlich oder geistig benachteiligten Kindern ist in Schleswig-Holstein seit Langem gang und gäbe. Viele Schulträger und Schulen verwiesen darauf, dass sie Kindern mit Handicap den Besuch der gewünschten Schule schon immer zu ermöglichen versucht haben. Diese Aussagen werden belegt durch das partielle Vorhandensein von Rampen im Innen- wie Außenbereich, von Aufzügen, optischen Leitsystemen, Akustikmaßnahmen in einzelnen Klassenräumen, Umnutzung von Räumen für Rückzugsmöglichkeiten etc. Dies gilt unabhängig von der Schulart und ebenso unabhängig von der Bauart oder dem Baujahr der Schule.

Schulen und Schulträger vor Ort reagieren in der Regel bei Anmeldung eines Kindes mit besonderem Förderbedarf auf die damit an das Schulgebäude gestellten Anforderungen. Dies funktioniert mit einem mehr oder weniger langen Vorlauf. Ziel aller Bemühungen ist es regelmäßig, dem Kind mit Handicap den Schulbesuch zu ermöglichen.

Mit einer Ausnahme, dem kompletten Neubau einer Gemeinschaftsschule, ist keine Schule und kein Schulträger auf dem Weg, eine komplett inklusionsfeste Schule zu erreichen. Bei allen vom LRH betrachteten Maßnahmen handelte es sich um Maßnahmen aus gegebenem Anlass.

Viele Maßnahmen sind dabei durchaus nachhaltig, wie der Einbau von Aufzügen, Treppenliften oder Rampen. Sie können auch nach Ausscheiden des darauf angewiesenen Kindes weiter genutzt oder später bei Bedarf wieder in Betrieb genommen werden. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Verbesserung der Raumakustik, die letztendlich allen Schülerinnen und Schülern und den Lehrkräften nützen.

Andere Maßnahmen sind dagegen reine Notlösungen, die den Mangel an inklusionsfesten Schulbauten nur vordergründig beheben. Schulen und Schulträger reagierten auf Inklusionsanforderungen mit organisatorischen Lösungen. So wurden die Klassen mit Rollstuhlfahrern ins Erdgeschoss

verlegt. Unterrichtsmaterialien aus den im Obergeschoss befindlichen naturwissenschaftlichen Fachräumen wurden jeweils für den Unterricht ins Erdgeschoss transportiert.

Für Autisten wurden innenliegende, fensterlose Räume, ehemalige Stuhllager oder Kartenräume als Rückzugsräume umfunktioniert. Für die Betroffenen sei dies akzeptabel gewesen, hieß es.

So nachvollziehbar solche Notlösungen sind, getragen von dem Willen, die betroffenen Schülerinnen und Schüler an der Schule zu unterrichten und zu integrieren, so deutlich wird aber auch, dass die bestehenden Schulbauten weit entfernt sind von den Anforderungen einer inklusionsfesten Schule.

Das **Bildungsministerium** kann dem LRH nicht in der Einschätzung folgen, dass eine praktikable Einzellösung, die eine auf die Bedingungen vor Ort und den Förderschwerpunkt der Schülerin oder des Schülers zugeschnittene Beschulung bietet, nicht mit dem Leitgedanken der Inklusion vereinbar sei. Entscheidend sei, dass sich „Schule“ auf die Bedürfnisse des Kindes einstellt und nicht das Kind sich den Gegebenheiten der Schule anpassen müsse. Der LRH führe nur einen einzigen Beispielfall an für eine Notlösung, die es zu vermeiden gelte. Die Alternative könne nicht der inklusionsfeste Umbau oder Neubau aller Schulen sein.

Der **LRH** hat mehrere Beispiele für Notlösungen gesehen und auch aufgeführt. Die Unterbringung eines Autisten in einem innenliegenden Raum ist an zwei von 13 besuchten Schulen festgestellt worden. Andernorts musste ein Rollstuhlfahrer das gesamte Schulgelände umfahren, um in die Turnhalle zu gelangen. Die Alternative für solche Notlösungen ist, dass das Bildungsministerium die Schulen und Schulträger in baulichen Belangen der Inklusion nicht alleine lässt, sondern sie bestmöglich unterstützt. Der LRH hat hierzu Vorschläge erarbeitet. Er überhöht dabei keinesfalls den Inklusionsbegriff, sondern nimmt ihn so, wie ihn die UN-BRK meint: Inklusion ist mehr als Integration.

Die überwiegende Zahl der von Inklusion betroffenen Kinder in Schleswig-Holstein werden integrativ beschult - d. h., die Schule reagiert auf das Handicap eines Kindes. Das ist klassische Integration. Anders ausgedrückt heißt das, das Bildungsministerium hebt die erreichte Integration in den Schulen auf die Stufe der Inklusion.

Der LRH verweist auf den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung: *„Wer von einer Inklusionsquote spricht und damit die Zahl der*

behinderten Schüler meint, die eine Regelschule besuchen, hat Inklusion nicht verstanden.“¹

„Eine „Inklusionsquote“ von 67,6 % suggeriert, dass 67,6 % der über 800 Schulen Schleswig-Holsteins bereits über die Voraussetzungen verfügen, dass dort Kinder und Jugendliche mit Behinderung chancengleich lernen können.“²

3.3.5 **Beratung in Bausachen - unzureichend**

Sollen Schülerinnen und Schüler mit Inklusionsbedarf an einer Schule eingeschult werden, lassen die Schulen und Schulträger sich in der Regel beraten. Dazu stehen die Förderzentren mit dem jeweils gefragten Förderschwerpunkt, die Kreisfachberater, die Beratungsstelle Inklusive Schule (BIS) des IQSH oder auch der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung zur Verfügung. Die Beratungsangebote werden auch genutzt. Allerdings: Eine fundierte baufachliche Beratung kann hier nicht geleistet werden. Der Fokus ist darauf gerichtet, die Bedürfnisse der zu fördernden Schülerinnen und Schüler zu formulieren. Die Umsetzung dieser Bedürfnisse in geeignete bauliche Maßnahmen bleibt den Schulträgern überlassen.

Gerade kleinere Kommunen oder Schulverbände verfügen häufig über keinen eigenen baufachlichen Sachverstand. Auch die eingeschalteten Architekten und Ingenieure sind nicht zwingend mit den Anforderungen inklusionsbedingter Baumaßnahmen vertraut.³

Viele Schulträger und Schulen wünschten sich einen „Werkzeugkoffer“: Eine Stelle, an der sie gebündelt Informationen und Beratung zu den Anforderungen der Inklusion an das Bauwerk Schule und zu Lösungsmöglichkeiten für die Umsetzung erhalten könnten. Eine solche zentrale Stelle, die Know-how an Lösungen für inklusionsbedingte Baumaßnahmen für die unterschiedlichsten Behinderungsarten vorhält, wäre für die betroffenen Schulen und Schulträger hilfreich. Sie würde Kosten und Zeit sparen, weil nicht jeder Schulträger jedes (für ihn neue) Problem neu lösen müsste. Auch wären Schulträger nicht darauf angewiesen, dass die von ihnen eingeschalteten Architekten hinreichend Erfahrung und Kenntnisse im Bereich barrierefreien Bauens haben.

¹ www.landtag.ltsh.de/beauftragte/lb/publikationen.html: Landesbeauftragter übergibt 6. Bericht.

² 6. Tätigkeitsbericht 2013/14 des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung beim Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 48; http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/beauftragte/lb/daten/download-publikationen/zcfgb6Taeigkeitsbericht_2013-14_Landesbeauftragter_web.pdf.

³ Vgl. Kommunalbericht 2008 des LRH, Nr. 16.

Hätten sie eine kompetente Beratungsstelle an ihrer Seite, könnten sie die eingeschalteten Architekten entsprechend anweisen bzw. deren Lösungsvorschläge bereits in der Planungsphase konstruktiv begleiten.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass es Gespräche mit den kommunalen Landesverbänden geführt habe. Diese hätten sich übereinstimmend gegen eine beruflich besetzte Stelle beim Land ausgesprochen, die Unterstützung durch die Landesförderzentren hervorgehoben und auf die Einbindung der Schulleitungen bei den Planungen verwiesen. Es werde befürchtet, dass die durch eine gesonderte Stelle formulierten beruflichen Anforderungen sich voraussichtlich verselbstständigen und zu einem überbordenden Aufgabenkatalog für die Schulträger führten.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** unterstützt ausdrücklich die Anregung des LRH, dass sich das Land aktiv an der Gestaltung der baulichen Voraussetzungen einer inklusiven Schullandschaft beteiligen soll. Gesprächsbereitschaft für diese Kooperation, getragen von finanzieller Unterstützung des Landes über das jetzt vorgesehene Schulbauprogramm hinaus, sei vorhanden.

Der **LRH** weist auf den ihm gegenüber vorgetragenen Wunsch der Schulträger und Schulleitungen vor Ort nach Unterstützung in beruflichen Fragen hin, den der Städteverband offenbar mitträgt. Das Bildungsministerium bleibt aufgefordert, die vom LRH aufgeworfenen Fragestellungen mit der kommunalen Seite im Dialog zu erörtern und dabei ggf. Konnexitätsfragen zu klären. Nur im Miteinander wird die gemeinsame Aufgabe Inklusion zu lösen sein. Dies gilt auch für bauliche Probleme. Der Hinweis auf die Unterstützung durch die Landesförderzentren jedenfalls geht fehl. Diese halten gerade keine Beratungsleistungen in beruflicher Sicht vor. Genauso wenig wie Kreisfachberater, BIS etc.

3.3.6 **Bauliche Konzepte für eine inklusive Beschulung fehlen**

Die Feststellungen zu den in Schleswig-Holstein anzutreffenden Schulbautypen belegen, dass eine komplette Aufrüstung aller bestehenden Schulgebäude zu inklusionsfesten Bauten nicht finanzierbar, teils schlicht nicht möglich ist. § 5 Abs. 2 Schulgesetz regelt, „dass *Schülerinnen und Schüler unabhängig von dem Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs gemeinsam unterrichtet werden [sollten], soweit es die [...] sächlichen Möglichkeiten erlauben*“. Dieser Vorbehalt, soweit er mit den Regelungen der UN-BRK vereinbar ist, eröffnet die Möglichkeit, vom gemeinsamen Schulbesuch von Kindern mit Förderbedarf und solchen ohne abzuweichen, wenn die Schaffung der hierfür erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen unzumutbar wäre und somit eine unbillige Härte darstellen würde.

In Schleswig-Holstein gibt es keinerlei Vorgaben - außer der Barrierefreiheit nach Landesbauordnung -, welche Räume, in welcher Ausstattung und Qualität, eine inklusionsfeste Schule vorhalten muss. Es ist erforderlich, dass für eine inklusive Beschulung, d. h. für alle Förderschwerpunkte, die baulichen Anforderungen an ein Schulgebäude und Schulgelände erfasst und beschrieben werden. Zurzeit entscheiden 169 Schulträger jeweils für ihren Bereich bei anstehenden Bedürfnissen, was sie an baulichen Inklusionsmaßnahmen durchführen und sich leisten können.

Das ist unwirtschaftlich. Fakt ist, dass die Kommunen als Schulträger gemäß § 48 Schulgesetz für den Schulbau zuständig sind und ihn bezahlen. Fakt ist aber ebenfalls, dass es auch bislang schon Raumprogramme und Schulbauförderung in Schleswig-Holstein gegeben hat.

Wenn das Bildungsministerium sich nicht mit wenigen gut gelungenen Vorzeigeschulen, im Übrigen aber in der Fläche mit Lösungen zufriedengeben will, die zu Integration, nicht aber zu Inklusion führen, bleibt ihm nur der Weg, sich aktiv in die Gestaltung der baulich inklusionsfesten Schule einzubringen.

Hilfreich sind Musterraumprogramme, die Arbeitsschritte vereinfachen oder sogar erübrigen, die sonst jeder Schulträger für sich gehen müsste. Diese Programme können Empfehlungen für ggf. notwendige zusätzliche Räume, Flächenangaben für Klassenzimmer in Abhängigkeit von der Klassenstärke, Größe und Anzahl der zusätzlich erforderlichen Räume enthalten. Raumqualitäten zu Akustik, Beleuchtung, Haptik etc. können hier ebenfalls beschrieben werden. Musterraumprogramme können Orientierung geben, welche Maßnahmen in welcher Qualität im Hinblick auf die Förderschwerpunkte/Behinderungsarten bei der Planung baulicher Veränderungen bedacht werden müssen.

Das **Bildungsministerium** hat erhebliche Bedenken gegen die Erstellung eines Musterraumprogramms.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die inklusive Beschulung völlig neue Arten von Räumlichkeiten und deren Ausstattung verlangt. Diese zu definieren, Anforderungen zu formulieren und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, kann das Bildungsministerium nicht 169 Schulträgern überlassen. Ein solches Musterraumprogramm sollte auf Initiative des Bildungsministeriums in enger Zusammenarbeit mit der kommunalen Seite erarbeitet werden. Dabei muss klar sein, dass es sich um Empfehlungen, Hilfestellung und Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten handelt, **nicht um ein zwingend umzusetzendes Raumprogramm**. Damit dürfte zumindest in diesem Bereich die Frage der Konnexität nicht von Belang sein.

Ein „Werkzeugkoffer“ erspart den Schulträgern nicht, aus den aufgezeigten Maßnahmen und Lösungsmöglichkeiten die für ihre Anforderungen und Gebäude passende und wirtschaftlich umsetzbare Lösung zusammenzustellen und an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen. Der Schulträger wird hierdurch nicht aus der Verantwortung zur Umsetzung der UN-BRK entlassen. Aber es erleichtert die Umsetzung erheblich.

Das Musterraumprogramm sollte bei einer zentralen, baufachlich besetzten Stelle vorgehalten werden, die auch inhaltliche Fragen beantworten kann. Damit würde Know-how an einer zentralen Stelle gebündelt. Lösungen für erstmalig aufgetretene Probleme könnten von dort begleitet und dann im Musterraumprogramm berücksichtigt werden.

Der zentrale Ansprechpartner könnte beim IQSH oder der dort unterhaltenen BIS, aber auch bei der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) aufgrund deren baufachlicher Qualifikation angesiedelt werden.

3.4 Wer trägt die Kosten?

Das Land Schleswig-Holstein hat in Absprache mit den kommunalen Verbänden die objektbezogene Schulbauförderung eingestellt. Die aus dem Vorwegabzug des Kommunalen Finanzausgleichs gespeiste Förderung habe sich als sehr schwerfällig und bürokratisch erwiesen und nennenswerte Steuerungseffekte wären damit nicht verbunden gewesen. Der LRH hatte diese Maßnahmen und die neue Finanzierungsstruktur über die ab 2013 erhöhten allgemeinen Schlüsselzuweisungen und die Beteiligung der Wohngemeinden über den Schullastenausgleich kritisch betrachtet.¹

Das **Bildungsministerium** hält den kompletten inklusionsfesten Umbau aller Schulen angesichts des Ressourcenvorbehalts des § 5 Abs. 2 SchulG weder für geboten noch für verhältnismäßig. Gleichwohl werde die Landesregierung ein Schulbauprogramm auflegen und eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs erarbeiten, um die kommunale Seite bei dieser Aufgabe unterstützen zu können.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** stimmt der Feststellung des LRH zu, dass der inklusionsfeste Umbau von Schulen ein ernstzunehmender Kostenfaktor von landespolitischer Bedeutung sei. Dieser stelle eine kaum zu stemmende Herausforderung dar, die die Schulträger alleine nicht bestehen könnten. Er begrüßt die Aufforderung an die Landesregierung, zusätzliche Unterstützung vorzusehen, und schlägt vor, die gemeinsamen Ziele durch Einrichtung von Schwerpunktschulen zu realisieren.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** teilt die Feststellung des LRH, dass die kommunalen Schulträger mit der Finanzierung der inklusionsbedingten Baumaßnahmen überfordert seien. Er unterstützt die Aussage des

¹ Vgl. Kommunalbericht 2008 des LRH, Nr. 16, S. 136, 139.

LRH, dass es Aufgabe des Landes sei, sich zur Erreichung des gemeinsamen Ziels Inklusion finanziell zu engagieren und Fördermöglichkeiten zu schaffen. Er fordert ein über das jetzt vorgesehene Schulbauprogramm hinausgehendes finanzielles Engagement des Landes.

Der **LRH** erklärt hierzu: Wenn Inklusion das erklärte Ziel der Landesregierung ist, dann ist es ihre Aufgabe zu entscheiden, welches der richtige Weg ist. Der Erfolg der Umsetzung ihrer Inklusionsziele wird maßgeblich auch davon abhängen, dass die baulichen Voraussetzungen für eine inklusive Beschulung landesweit geschaffen werden. Die Finanzierung sicherzustellen ist eine Frage der politischen Schwerpunktsetzung. Die Neuauflage eines Schulbauprogramms ist ein Schritt in die richtige Richtung.

3.5 **Was zu tun ist**

Der LRH fordert das Bildungsministerium auf, seine Zurückhaltung in Sachen Schulbau im Interesse der Schülerinnen und Schüler, die inklusiv beschult werden sollen, aufzugeben und sich aktiv an der Gestaltung der baulichen Voraussetzungen einer inklusiven Schullandschaft zu beteiligen. Insbesondere gilt:

- Um Schulträgern Lösungen aufzuzeigen, sind **Musterraumprogramme** hilfreich. Sie können Empfehlungen zu ggf. notwendigen zusätzlichen Räumen, Raumgrößen, Akustikmaßnahmen, Beleuchtung etc. enthalten. Dies würde den Schulen und Schulträgern die Lösung ihres jeweiligen Problems erheblich erleichtern.
- Musterraumprogramme und Checklisten müssten bei einer **zentralen baufachlich besetzten Stelle** vorgehalten werden. Diese kann fachliche Auskünfte und Beratung leisten. Eine solche Stelle könnte bei der BIS oder bei der GMSH angesiedelt sein.
- Unabhängig davon wird über ein **Schulbauförderprogramm** der inklusionsfeste Umbau der Schulen in Schleswig-Holstein begleitet werden müssen. Anderenfalls wird es dabei bleiben, dass auch künftig nur auf aktuelle Anforderungen reagiert werden kann und Einzellösungen geschaffen werden, die einer wirklichen Inklusion entgegenstehen.

4. Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe

Allein die Schule und nicht der Sozial- und Jugendhilfeträger ist für den Kernbereich der pädagogischen Arbeit zuständig. Die Leistungen in diesem Kernbereich sind durch die Lehrkraft zu erbringen.

Nur wenn in dem Kernbereich Leistungen durch die Schulbegleitung erbracht werden, ist dieser Aufwand durch das Bildungsministerium auszugleichen. Dabei ist die enge Definition des Kernbereichs zugrunde zu legen. Das führt zu deutlich niedrigeren Ausgleichssummen des Landes an die Kommunen, da bisher für den Ausgleich eine weite Definition des Kernbereichs verwendet wurde.

Langfristig soll die inklusive Schule weitgehend selbst in der Lage sein, dem jeweiligen Förderbedarf ihrer Schülerinnen und Schüler zu entsprechen. Sie muss dafür auch bestimmte Assistentenfunktionen vorhalten, die eine Schulbegleitung in ihrer jetzigen Form entbehrlich machen. Dazu müssen die Ressourcen bei der Schule gebündelt werden.

Der LRH empfiehlt, modellhaft beim jeweiligen Schulamt die Ressourcen für die notwendigen Lehr- und Hilfskräfte der Grundschulen und auch für die Schulbegleitung zu bündeln. Wenn sich der Versuch bewährt, sollte dies landesweit umgesetzt werden.

Bei der inklusiven Beschulung sind vielfältige Unterstützungsleistungen erforderlich, um eine Schülerin oder einen Schüler, die/der behindert oder von Behinderung bedroht ist, zu beschulen. Eine dieser Unterstützungsleistungen ist die Schulbegleitung.

4.1 Was ist Schulbegleitung?

Die Schulbegleitung gleicht die behinderungsspezifischen Defizite der Schülerin/des Schülers aus, um eine Teilhabe am Unterricht zu ermöglichen. Ausgehend von dem konkreten Hilfebedarf erbringt sie diverse Leistungen, soweit nicht andere Leistungsträger, wie z. B. Kranken-, Pflegeversicherung oder Schule verantwortlich sind. Dies sind u. a. lebenspraktische Hilfen, Hilfen zur Mobilität, Interaktions- und Kommunikationshilfen sowie Struktur- und Orientierungshilfen im Schulalltag.

Die Hilfen werden durch Personen geleistet, die die Schülerinnen und Schüler mit Behinderung während eines Teils oder während der gesamten Schulzeit begleiten. Diese helfenden Personen haben keine festgelegten Berufsbezeichnungen. Ein definiertes Berufsprofil oder eine trennscharfe Aufgabenbeschreibung gibt es nicht. In Schleswig-Holstein wird der Begriff der **Schulbegleitung** verwendet.

4.2 **Rechtliche Voraussetzungen**

Die Schulbegleitung ist eine Maßnahme zur angemessenen Schulbildung im Rahmen der Eingliederungshilfe. Es handelt sich um einen individuellen Rechtsanspruch. Die Anspruchsgrundlagen unterscheiden sich nach der Art der Behinderung:

- Anspruch nach Sozialhilferecht wegen einer (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderung nach §§ 53, 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII in Verbindung mit § 12 EinglHV,¹
- Anspruch nach Jugendhilferecht wegen einer (drohenden) seelischen Behinderung nach § 35 a SGB VIII² in Verbindung mit § 54 SGB XII und der EinglHV.

Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Sozial- und Jugendhilfeträger.³ Des Weiteren ist nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Jugendförderungsgesetz (JuFöG) die Große kreisangehörige Stadt Norderstedt für ihr Gebiet durch Verordnung zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt worden.⁴

4.3 **Der Zuständigkeitskonflikt im Rahmen der inklusiven Beschulung**

Welche Teilhabeleistungen obliegen der Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe? Welche Leistungen obliegen der Schule im Rahmen der Pädagogik? Dies ist nicht immer eindeutig voneinander abgrenzbar. Die Zuständigkeit bestimmt zugleich, wer im Rahmen der inklusiven Beschulung die Leistungen zu finanzieren hat.

¹ § 12 Verordnung nach § 60 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Verordnung - EinglHV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.02.1975, BGBl. I S. 433, zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234.

² Sozialgesetzbuch Aachtes Buch (SGB VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - Artikel 1 des Gesetzes vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234.

³ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) - Sozialhilfe § 97 Abs. 3 Satz 1 SGB XII, Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022 zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234 i. V. m. §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 AG-SGB XII SH vom 31.03.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 90 bzw. § 69 SGB VIII vom 11.09.2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234 i. V. m. § 47 Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendförderungsgesetz - JuFöG) vom 05.02.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 158.

⁴ Landesverordnung über die Bestimmung der Großen kreisangehörigen Stadt Norderstedt zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vom 27.02.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 181.

4.3.1 Kernbereich der pädagogischen Arbeit - alleinige Verantwortung der Schule

Unstreitig ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung, dass allein die Schule und nicht der Sozial- und Jugendhilfeträger für den Kernbereich der pädagogischen Arbeit zuständig ist.¹ Das Land hat die für die inklusive Beschulung notwendigen Lehrkräfte zu stellen (§ 36 SchulG). Die Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe ist außerhalb des pädagogischen Kernbereichs zu verorten. Umstritten ist,

- welchen Umfang dieser Kernbereich hat und
- ob dieser Bereich aus der Perspektive des Sozialhilfe- bzw. Jugendhilferechts oder des jeweiligen Landesschulrechts zu bestimmen ist.

Das BSG und das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bestimmen den pädagogischen Kernbereich aus der Perspektive des Sozialhilfe- bzw. des Jugendhilferechts. Zu dem Kernbereich der Schule würden alle schulischen Maßnahmen gehören, die dazu dienen, die Lehrziele zu erreichen. In erster Linie ist dies also der Unterricht, der die für den erfolgreichen Abschluss notwendigen Kenntnisse vermitteln soll.² Der Kernbereich wird eng ausgelegt und beschränkt sich auf die reine Stoff- und Wissensvermittlung. Diese Rechtsauffassung hat das BSG durch eine Entscheidung vom 09.12.2016 bekräftigt.³ Der Kernbereich sei nicht betroffen, wenn die eigentliche Arbeit der Lehrkräfte lediglich abgesichert werde, z. B. durch die Hilfestellung der Schulbegleitung bei der Fokussierung auf das Unterrichtsgeschehen oder bei der Selbstorganisation der Schülerin oder des Schülers.

Das Landessozialgericht (LSG) Schleswig-Holstein hatte den Kernbereich in 2 Entscheidungen nach Landesschulrecht bestimmt und dementsprechend erweitert.⁴ Der Kernbereich der schulischen Arbeit sei durch § 4 SchulG umrissen. Die dort festgeschriebene Verpflichtung zur inklusiven Beschulung sei damit nahezu deckungsgleich mit dem Kernbereich der pädagogischen Arbeit. Die Schule habe Maßnahmen anzubieten, damit Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam beschult werden können. Hilfen, die gesetzlich vom Schulträger zu erfüllen seien, könnten nicht vom Sozialhilfeträger verlangt werden.

¹ Vgl. Urteile des Bundessozialgerichts vom 22.03.2012, Az.: B 8 SO 30/10 R, juris Rn. 21; und vom 15.11.2012, Az.: B 8 SO 10/11 R, juris Rn. 15 f; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.10.2012, Az.: 5 C 21/11, Rn. 37.

² Vgl. Urteil des Bundessozialgerichts vom 15.11.2012, B 8 SO 10/11 R, Rn. 17.

³ Urteil des Bundessozialgerichts vom 09.12.2016, Az.: B 8 SO 8/15 R.

⁴ Beschluss des Landessozialgerichts Schleswig-Holstein vom 17.02.2014, L 9 SO 222/13 B ER, juris Rn. 43 f; und Beschluss des Landessozialgerichts Schleswig-Holstein vom 15.04.2014, L 9 SO 36/14.

Mit der Entscheidung vom 09.12.2016 hat sich das BSG dahingehend positioniert, dass der Kernbereich pädagogischer Arbeit nicht nach den schulrechtlichen Vorschriften des jeweils betroffenen Landes, sondern bundeseinheitlich durch Auslegung des SGB XII zu bestimmen ist.

Dadurch ist Rechtssicherheit gegeben. Der Kernbereich der pädagogischen Arbeit ist eng auszulegen und im Regelfall klar abzugrenzen von den schulbegleitenden Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe. Dieser Kernbereich ist durch die Lehrkraft und nicht durch unterstützende pädagogische Kräfte zu erbringen. Die Tätigkeiten im Kernbereich der pädagogischen Arbeit sind als Aufgabe der Schule durch das Bildungsministerium und nicht über die Eingliederungshilfe zu finanzieren.

4.3.2 **Übrige Unterstützungsleistungen - in der Verantwortung des örtlichen Sozial- oder Jugendhilfeträgers**

In der Rechtsprechung wird übereinstimmend vertreten, dass den §§ 53, 54 SGB XII i. V. m. § 12 EinglHVO ein individualisiertes Förderverständnis zugrunde liegt. Eine Unterscheidung der Maßnahmen insbesondere nach pädagogischen, nichtpädagogischen oder begleitenden Maßnahmen sei rechtlich nicht geboten. Grundsätzlich kämen alle Maßnahmen in Betracht, die im Zusammenhang mit der Ermöglichung einer angemessenen Schulbildung geeignet und erforderlich seien, die Behinderungsfolgen zu beseitigen oder zu mildern.¹ Ein deutlicher Teil der von der Schulbegleitung zu übernehmenden Aufgaben habe (auch) pädagogischen Charakter in dem Sinne, dass eine Mitwirkung am Unterricht ermöglicht werde.

Andererseits gibt es die schulische Primärverantwortung, eine angemessene Beschulung eines behinderten Kindes sicherzustellen. Zudem ist die Leistung der Eingliederungshilfe nachrangig (§ 2 SGB XII, § 10 SGB VIII). Relevant wird der Nachranggrundsatz allerdings nur, wenn ein individueller, aus dem Schulrecht ableitbarer Anspruch besteht und sich dieser auch realisieren lässt. Das schleswig-holsteinische Schulrecht eröffnet kein subjektives Recht der Schülerin/des Schülers auf Bereitstellung der notwendigen Unterstützungsleistungen. Demzufolge ist der örtliche Sozialhilfe- oder Jugendhilfeträger zuständig und finanzverantwortlich.

4.4 **Finanzierungskonflikt dauerhaft lösen - dabei eine enge Definition des pädagogischen Kernbereichs zugrunde legen**

Nach den beiden Beschlüssen des LSG Schleswig-Holstein im Jahr 2014 bis zur erneuten Bestätigung des engen Kernbereichs durch das BSG im

¹ Vgl. Beschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 20.12.2013, L 9 SO 429/13 B ER, juris, Rn. 27.

Dezember 2016 war der Umfang des Kernbereichs der Pädagogik nicht eindeutig bestimmbar. Das LSG hatte in seinen Beschlüssen den Kernbereich deutlich erweitert. In diesem weiten Kernbereich erbrachten nicht nur Lehrkräfte und Sonderpädagogen Unterstützungsleistungen für inklusiv zu beschulende Kinder und Jugendliche, sondern auch Schulbegleitungen.

Eine Klärung durch ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Kingreen¹ gelang nicht. Der Gutachter kam zu dem Ergebnis, dass sich die persönlichen Unterstützungsleistungen der Schulbegleitung nicht rechtlich trennscharf von den Leistungen der Schule im Kernbereich der pädagogischen Arbeit abgrenzen ließen. Dies spräche dafür, die Kostenverteilung für die Schulbegleitung einstweilen und zumindest übergangsweise politisch auszuhandeln.

4.4.1 Schwierige Ausgangslage für die Verhandlungen

Die Ausgangslage für die Verhandlung über die Kostenverteilung zwischen dem Land und den KLV war schwierig. Bereits vor dem Beschluss des LSG vom 17.02.2014 vertraten die Kreise die Position, dass die *„Schulen im Zuge des Aufbaus eines inklusiven Schulsystems aus Landesmitteln so auszustatten sind, dass eine Beschulung von jungen Menschen mit und ohne Behinderung in Schulen ohne den Einsatz von Integrationshelfern und damit ohne Leistungen der Jugendhilfe oder der Sozialhilfe möglich ist.“*²

Durch die Beschlüsse des LSG sahen die Kreise sich in ihrer Auffassung bestätigt. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag empfahl, künftig nur noch Hilfen zu gewähren, die nicht den Kernbereich der schulischen Arbeit betreffen. Im bisherigen Umfang sollten die Leistungen der Schulbegleitung nur noch bis zum Ende des Schuljahres 2013/14 bewilligt werden.

Einige Kreise folgten dieser Empfehlung und verwiesen auf die Zuständigkeit des Landes. Dieses wiederum verwies auf die Zuständigkeit der Kreise.

Es entstanden Leistungslücken: Die Leistungen, die der kommunale Bereich in den Kernbereich der Pädagogik einstufte, wurden von einzelnen Kommunen nicht mehr von der Schulbegleitung, aber mangels entsprechender Ressourcen auch nicht von der Schule erbracht. Andere Kommunen erbrachten die Leistungen im Kernbereich der Pädagogik zwar

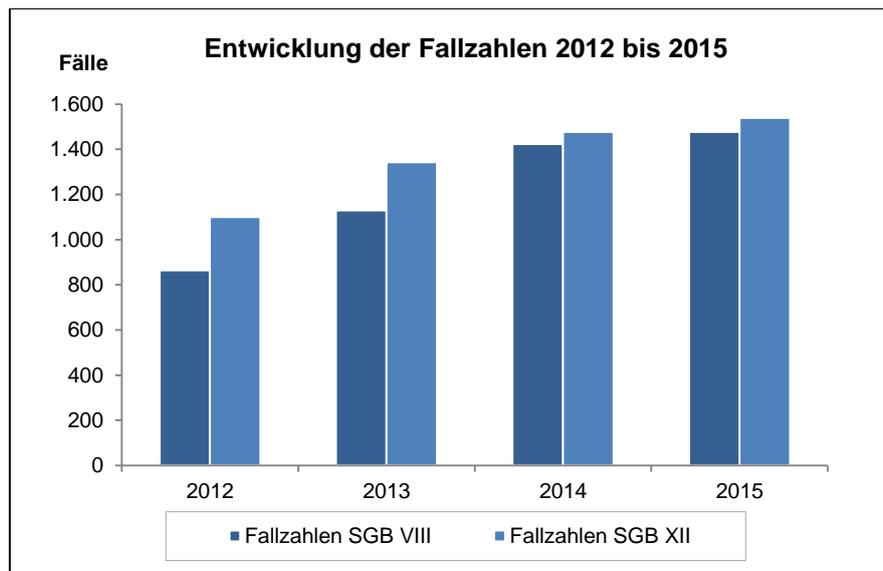
¹ Gutachten von Prof. Dr. Kingreen zur Finanzierungsverantwortung für die Schulbegleitung an öffentlichen Regelschulen in Schleswig-Holstein, Umdruck 18/3549.

² Empfehlungen des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages (beschlossen durch die Landrätekonzferenz am 03.06.2013) - Präambel 1. Absatz (nicht veröffentlicht).

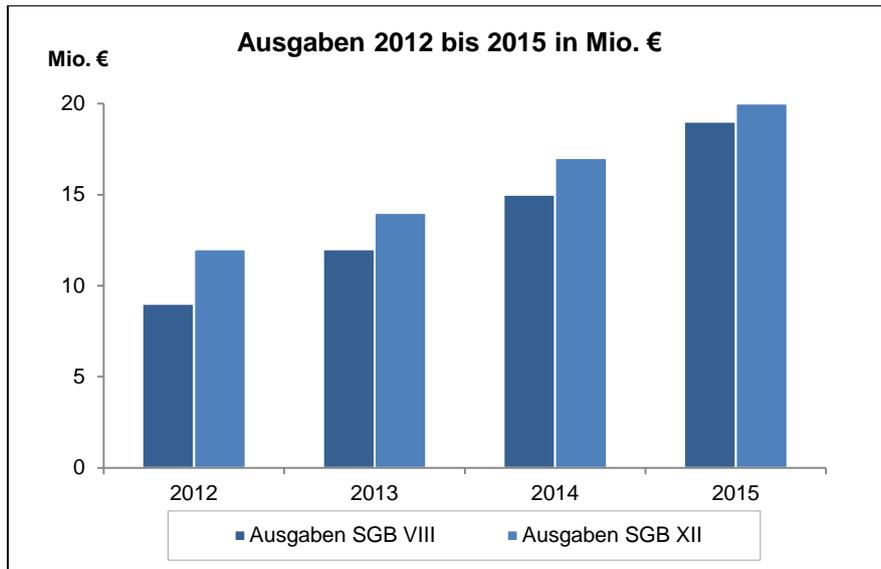
weiterhin, bestanden jedoch auf vollständiger Kostenerstattung durch das Land.

Auch die stark steigenden Fallzahlen und Ausgaben in der Schulbegleitung verschärften die Ausgangslage. 2012 wurde in 1.964 Fällen Schulbegleitung gewährt.¹ Die Ausgaben betragen 21 Mio. €. 2015 wurde nach Angaben der Kreise und kreisfreien Städte in 3.016 Fällen Schulbegleitung gewährt. Die Ausgaben betragen 39 Mio. €. Je zur Hälfte waren es Schulbegleitungen nach SGB XII und nach SGB VIII. Von 2012 bis 2015 gab es einen Fallzuwachs von 40 % im SGB XII-Bereich und 71 % im SGB VIII-Bereich. Die entsprechenden Ausgaben stiegen um 67 % (SGB XII) bzw. um 111 % (SGB VIII). Der Anstieg der Fälle korreliert mit dem Anstieg der Ausgaben. Er ist überwiegend auf die zunehmend inklusive Beschulung an den Regelschulen zurückzuführen. Das Verhältnis der Fälle nach SGB VIII im Vergleich zu SGB XII hat sich im Verlauf der Jahre auf annähernd gleiche Anteile eingependelt.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** und **Städteverband** verweisen darauf, dass ein Zusammenhang der steigenden Fallzahlen mit der zunehmenden inklusiven Beschulung nur gemutmaßt werden könne. Die Jugend- und Sozialhilfeträger würden vermehrt eine erhöhte Sensibilität der Erziehungsberechtigten für (mögliche) Beeinträchtigungen und daraus möglicherweise resultierende Unterstützungsbedarfe melden. Auffällig sei auch, dass vor allem Lehrkräfte die Eltern auf die Assistenznotwendigkeiten durch die Jugend- und Sozialhilfe verweisen und die Aufnahme des Kindes an der Regelschule von der Gestellung einer solchen Assistenz abhängig machen würden.



¹ Angaben des Sozialministeriums, vgl. Landtagsdrucksache 18/4452, S. 1.



4.4.2 Das Moratorium für das Schuljahr 2014/15

Für das Schuljahr 2014/15 zahlte das Land den Kreisen und kreisfreien Städten einen einmaligen Sonderbetrag zur Sicherstellung der schulbegleitenden Hilfen. Damit sollte der Aufwand im Kernbereich der pädagogischen Arbeit nach SGB VIII und SGB XII gedeckt werden.

Das Sozialministerium unterstellte 30 Mio. € Gesamtausgaben für die Schulbegleitung: Tatsächlich lagen die Gesamtausgaben 2014 im Nachhinein bei 32 Mio. €. Das Land und die Kommunen schätzten, dass 50 % der Gesamtausgaben auf Leistungen im pädagogischen Kernbereich entfallen. Man einigte sich daher auf einen Ausgleichsbetrag von 15 Mio. € an die örtlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe. Die Mittel wurden zusätzlich zu den sozialgesetzlichen Leistungen gewährt. Veranschlagt wurden sie im Haushalt des Sozialministeriums.

4.4.3 Anschlussvereinbarung zum Moratorium

Die Landesregierung vereinbarte im Juni 2015 mit den kommunalen Landesverbänden (KLV) eine unbefristete Anschlussvereinbarung zum Moratorium vom November 2014.¹

Es wurden die tatsächlichen Gesamtausgaben für das Jahr 2014 (=32 Mio. €) für Schulbegleitung nach SGB VIII und SGB XII zugrunde gelegt, nicht jedoch die Gesamtausgaben für 2015. Diese betragen bereits

¹ „Anschlussvereinbarung zum Moratorium vom November 2014 zwischen Landesregierung, Schleswig-Holsteinischem Landkreistag, Städteverband Schleswig-Holstein und Schleswig-Holsteinischem Gemeindetag zur Finanzierung von Hilfen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung und/oder sonderpädagogischem Förderbedarf beim Schulbesuch“ vom 19.06.2015, Umdruck 18/4748.

39 Mio. €. Die 32 Mio. € Gesamtausgaben für Schulbegleitung wurden zwischen Grund- und weiterführenden Schulen aufgeteilt. Grundlage für die Aufteilung war eine Abfrage des Bildungsministeriums zum Umfang schulbegleitender Hilfen in den Schulen. 55 % (17,6 Mio. €) der Ausgaben für Schulbegleitung wurden den GS und 45 % (14,4 Mio. €) den weiterführenden Schulen zugeordnet. Der geschätzte Anteil schulbegleitender Leistungen im pädagogischen Kernbereich von 50 % wurde beibehalten.

In den GS sollte der Anteil von schulbegleitenden Hilfen im pädagogischen Kernbereich (50 % von 17,6 Mio. € = 8,8 Mio. €) durch die Schulischen Assistenzkräfte übernommen werden. Man ging davon aus, dass sich dadurch - wenn auch in einem noch nicht bezifferbaren Umfang - die Zahl der Schulbegleitungen reduzieren würde. Die übrigen schulbegleitenden Leistungen in den GS sollten durch die Kommunen bewilligt und finanziert werden. Die Schulische Assistenz sollte an den GS zum 01.08.2015 eingerichtet werden. Da sich dies verzögerte, zahlte das Land - wie vereinbart - im Dezember 2015 eine Ausfallzahlung für das Schuljahr 2015/16 von zunächst 4,4 Mio. €. Der endgültige Betrag sollte davon abhängen, wieviel der Haushaltsmittel für Schulische Assistenz zu festgelegten Stichtagen verbraucht oder gebunden war. Über die Endabrechnung des Ausfallbetrags befindet sich das Sozialministerium mit dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag und dem Städteverband in Verhandlungen.¹

Bis die Schulische Assistenz auch für die weiterführenden Schulen eingeführt ist, sollten die Kreise und kreisfreien Städte Schulbegleitung auch für den pädagogischen Kernbereich bewilligen. Dafür erhielten sie für das Schuljahr 2015/16 einen Festbetrag von 5,21 Mio. €. Die Anschlussvereinbarung sieht weiterhin vor, dass sich ab dem Schuljahr 2016/17 der Festbetrag um je 10 % steigern soll.

Die Regelungen der Vereinbarung, einschließlich der Wirkungsweise der Schulischen Assistenz, sollen nach dem Schuljahr 2016/17 evaluiert werden.

4.4.4 **Kommunalpaket III - Anschlussvereinbarung zur Anschlussvereinbarung**

Basierend auf der Anschlussvereinbarung ab dem Schuljahr 2015/16 bewilligten einige Kreise Schulbegleitungen nur noch für die Leistungen, die nicht in den pädagogischen Kernbereich fielen. Die Zuständigkeit für diese Leistungen liege bei der Schule. An den betreffenden Schulen seien Schulische Assistenzen vorhanden, die nach der Anschlussvereinbarung

¹ Stand: April 2017.

den Kernbereich der Pädagogik abdecken sollten. Im Ergebnis wurden diese Leistungen in etlichen Fällen weder von der Schule noch von der Schulbegleitung erbracht.

Die Kreise verlangten daraufhin vom Land eine Nachbesserung der Anschlussvereinbarung. Die Entlastung durch die Schulischen Assistenzen würde nicht in dem vereinbarten Maße eintreten.

Am 07.11.2016 beschlossen das Land und die Kommunen ein weiteres Kommunalpaket, das auch die Schulbegleitung beinhaltet.¹ Das Land erhöht die in der Anschlussvereinbarung zum Moratorium vereinbarte Ausgleichssumme für Schulbegleitung im Grundschulbereich um maximal je 1,5 Mio. € für die Schuljahre 2016/17 und 2017/18. Die KLV sind verpflichtet, Schulbegleitung in den Fällen zu bewilligen, in denen die Förderung und Unterstützung nicht auf andere Weise sichergestellt ist. Grundsatzfragen sollen nach der Vorlage der zum Ende des Schuljahrs 2016/17 geplanten Evaluation in weiteren Gesprächen geklärt werden.

4.4.5 **Für die Zukunft: Ausgleichszahlungen nach der engen Definition des Kernbereichs der Pädagogik bemessen**

Sämtliche Vereinbarungen sind vor dem Hintergrund der Beschlüsse des LSG zu sehen und zu bewerten. Sie sehen einen finanziellen Ausgleich des Landes für schulbegleitende Leistungen im pädagogischen Kernbereich vor. Diese fallen nunmehr zweifelsfrei in die originäre Zuständigkeit der Schule. Für diese Aufgaben ist das Bildungsministerium sachlich und somit auch finanziell verantwortlich. Die Veranschlagung der Mittel im Haushalt des Sozialministeriums ist nicht sachgerecht. Sie sind im Haushalt des Bildungsministeriums zu veranschlagen.

Durch die 3 Vereinbarungen wurde der Konflikt über die Zuständigkeit und damit einhergehend die Finanzierung bestimmter Tätigkeiten der Schulbegleitung nicht gelöst, sondern nur vertagt.

Angesichts fehlender belastbarer Daten gingen die Parteien bei allen Vereinbarungen davon aus, dass 50 % der Leistungen der Schulbegleitung auf den pädagogischen Kernbereich entfallen. Wenn die Beteiligten weiter davon ausgehen, dass schulbegleitende Hilfen im kernpädagogischen Bereich anfallen können, muss die Ausgleichssumme belastbar ermittelt

¹ Vgl. „Vereinbarung zwischen dem Land Schleswig-Holstein, endvertreten durch den Ministerpräsidenten, und den kommunalen Landesverbänden über eine Beteiligung des Landes an den Kosten der Integration auf kommunaler Ebene sowie weiterer finanzieller Entlastungsmaßnahmen“ vom 07.11.2016, S. 9, https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/InformationenFluechtlinge/Downloads/Kommunalpakt_2016.pdf?blob=publicationFile&v=1.

werden. Dabei ist der Kernbereich im Sinne der aktuellen Entscheidung des BSG eng auszulegen und auf die reine Lehrtätigkeit beschränkt. Die Ausgleichssumme wird in Zukunft deutlich geringer ausfallen. Die Kosten sind durch das Bildungsministerium zu erstatten.

Das erste Moratorium war eine reine Übergangslösung zur Befriedung für das Schuljahr 2014/15. Die Anschlussvereinbarung zum Moratorium ab dem Schuljahr 2015/16 ließ den Finanzierungskonflikt hingegen wieder aufleben. Man ging davon aus, dass die Schulischen Assistenzen die Leistungen im pädagogischen Kernbereich - beginnend mit den Grundschulen - in vollem Umfang erbringen. Dadurch sollten sich der Umfang der von den Kreisen und kreisfreien Städten zu gewährenden Schulbegleitungen und demzufolge auch die Ausgleichssumme verringern. Die Kompensation und Anrechnung von Schulischer Assistenz bei schulbegleitenden Hilfen war von Beginn an unter 2 Aspekten nicht sachgerecht. Zum einen sind die Leistungen im pädagogischen Kernbereich durch Lehrkräfte zu erbringen. Die Schulische Assistenz ist eine unterstützende Ressource für den übrigen pädagogischen Bereich. Zum anderen kann eine finanzielle Entlastung der Kommunen nur eintreten, wenn durch den Einsatz der Schulischen Assistenzen ein Teil der Schulbegleitungen komplett entfallen würde. Die 311 Vollzeitstellen für 475 Grundschulen reichen noch nicht mal für eine volle Stelle pro Grundschule.¹ Eine klassen- bzw. unterrichtsbezogene Präsenz der Schulischen Assistenzen ist damit nicht umsetzbar. Dies wäre jedoch die Voraussetzung für eine mögliche Entlastungswirkung. Soweit Schulassistentinnen/Schulassistenten während des Unterrichts anwesend sind, können sie bestimmte Tätigkeiten der Schulbegleitung übernehmen. Die Schulbegleiterinnen und Schulbegleiter werden jedoch weiterhin notwendig und im Unterricht anwesend sein. Der Entlastungseffekt ist gering.

Die Erhöhung der Ausgleichssumme durch das Kommunalpaket III dient wiederum lediglich der Befriedung bis zur Evaluation. Das Zustandekommen der Summe von je 1,5 Mio. € ist nicht nachvollziehbar. Sie ist weder geschätzt noch berechnet.

Das **Sozial- und das Bildungsministerium** beabsichtigen, sachgerechte Bemessungsgrundlagen für künftig notwendige Ausgleichs im Wege der geplanten Evaluation zu untersuchen und mit den kommunalen Landesverbänden insoweit eine transparente Gesamtfinanzierung der Ausgaben der Eingliederungshilfe zur Unterstützung des Schulbesuchs nach dem SGB VIII und XII bzw. IX (neu) zu schaffen.

¹ Berechnung anhand der Gesamtauswertung zum 01.03.2016, erstellt am 29.06.2016 vom Bildungsministerium (nicht veröffentlicht).

4.5 Der qualitative Aspekt wird vernachlässigt

4.5.1 Eine Kommission bleibt auf der Strecke

Ab September 2014 hatte eine Kommission den Auftrag, Vorschläge für die angestrebte schulische Unterstützungsstruktur im Rahmen der inklusiven Bildung und die notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu erarbeiten.¹ Betrachtet werden sollten die Schulsozialarbeit, die schulischen Ganztags- und Betreuungsangebote, die Förderzentren, der schulpsychologische Dienst, die Schulbegleitung und die im Aufbau befindliche Schulische Assistenz. In der Kommission waren die KLV, das Land, die schulische Praxis sowie Träger der Jugend- und Sozialhilfe vertreten. Die Federführung wurde offen gelassen. Die Kommission tagte letztmalig am 25.11.2015. Nach einem Gespräch der Geschäftsführer des Städteverbands und des Landkreistags mit der Staatssekretärin des Sozialministeriums und dem Staatssekretär des Bildungsministeriums im Sommer 2016 wurde die Kommission - ohne Abschlussbericht - beendet.

Nach der Beendigung der Kommission blieb deren Lenkungsgruppe als sogenannte Steuerungsgruppe bestehen. Sie erarbeitete gemeinsame Handlungsempfehlungen mit den KLV zum Zusammenwirken von Schulbegleitung/Schulassistenz an den GS.² Diese Empfehlungen regeln lediglich das Verfahren im Konfliktfall. Die Streitpunkte bleiben bestehen.

Die Kommission hat ihren Auftrag nicht erfüllt. Vorschläge für die angestrebte schulische Unterstützungsstruktur und die notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen wurden nicht erarbeitet. Sie befasste sich im Wesentlichen nur mit der Einführung der Schulischen Assistenzen (Eckpunkte sowie Optionsmodelle zur Anstellungsträgerschaft). Der eigentliche Auftrag - die Vernetzung der verschiedenen Unterstützungssysteme - geriet dadurch ins Hintertreffen. Es blieb beim ergebnislosen Thematisieren. Die Federführung hätte beim Bildungsministerium liegen müssen, da es um die inklusive Beschulung ging.

¹ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Landesverbände, des Ministeriums für Schule und Berufsbildung und des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung vom 26.09.2014 zum Rechtsgutachten „Finanzierungsverantwortung für die Schulbegleitung an öffentlichen Regelschulen in Schleswig-Holstein“, Prof. Dr. Kingreen, Universität Regensburg, Umdruck 18/3549.

² Vgl. „Empfehlungen MSB, MSGWG und KLV zum Zusammenwirken von Schulbegleitung/Schulassistenz an den Grundschulen (Arbeitstitel)“ vom 11.07.2016, http://www.martinhabsaat.de/wp-content/uploads/2017/01/2016-12-15-Empfehlungen-Schulbegleitung-Schulische-Assistenz_Unterzeichn....pdf.

4.5.2 Bündelung der Ressourcen von Schulischer Assistenz und Schulbegleitung findet nicht statt

Die Schulische Assistenz ist zunächst nur bei den GS eingeführt. Sie ist für alle Kinder zuständig, soll die Arbeit der gesamten GS unterstützen und fördert systemisch.¹ Demzufolge unterstützt sie auch, aber nicht nur, die inklusiv zu beschulenden Kinder und Jugendlichen. Unter anderem unterstützt sie die Lehrkräfte sowie Schülerinnen und Schüler während des Unterrichts, bei der Gestaltung des gesamten Schulvormittags einschließlich der Pausen, bei besonderen Projekten, Ausflügen bzw. Klassenfahrten, Sporttagen, Schul- und Klassenfesten sowie generell beim Lernen am anderen Ort.

Zum 01.03.2016 sind nach Angaben des Bildungsministeriums 608 Schulische Assistenzen überwiegend in Teilzeit beschäftigt. Für die Anstellung der Schulassistenten stehen 3 Optionen² zur Wahl: 56 % sind beim Land beschäftigt, 23 % bei den kommunalen Schulträgern und 21 % im Auftrag der kommunalen Schulträger bei freien Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. In den beiden letzten Fällen erstattet das Land den kommunalen Schulträgern die Kosten.

Nach einer Befragung der Grundschulleiter durch das Bildungsministerium stehen

- bei kleinen Schulen (150 Schülerinnen und Schüler) 13,5 Std./Woche,
- bei mittleren Schulen (150 bis 250 Schülerinnen und Schüler) 22,9 Std./Woche und
- bei großen Schulen (mehr als 250 Schülerinnen und Schüler) 33,8 Std./Woche

für alle Schüler zur Verfügung.³

Nach dem Schuljahr 2016/17 soll eine Evaluation der Wirkungsweise der Schulischen Assistenzen erfolgen.

Das Ergebnis der Befragung zeigt, wie gering die auf die einzelnen Schülerinnen und Schüler entfallende Ressource der Schulischen Assistenz ist. Die Schulische Assistenz ist systemisch tätig, die Schulbegleitung hingegen eine Einzelfallhilfe. Bei bestimmten Fallkonstellationen wird eine

¹ Vgl. „Eckpunkte zur Zielsetzung und zu den Aufgaben Schulischer Assistenz“ - Stand 12.05.2015, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte//inklusion_schulische/Downloads/Schulassis_Eckpunkte.html.

² Vgl. „Verständigung zwischen dem Ministerium für Schule und Berufsbildung sowie dem Gemeindetag und dem Städteverband Schleswig-Holstein über das Optionsmodell zur Organisation der Schulischen Assistenz vom 21.05.2015“ http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte//inklusion_schulische/Downloads/Schulassis_Optionsmodell.pdf.

³ Ohne Berücksichtigung der Vor- und Nachbereitungszeiten (sofern vorgesehen).

1 : 1-Betreuung weiterhin erforderlich sein. Dies kann durch die Schulische Assistenz nicht gewährleistet werden. Solange diese für alle Schülerinnen und Schüler zuständig ist und es kein Konzept zur Verzahnung beider Unterstützungssysteme gibt, können die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht wirtschaftlich gebündelt werden. Dies ist bei den insgesamt für inklusive Beschulung zu geringen Ressourcen besonders nachteilig.

Da das Land die Schulischen Assistenzen in vollem Umfang finanziert, hätte es sie auch in vollem Umfang anstellen sollen. Dann hätte das Bildungsministerium die Weisungsrechte und Einflussmöglichkeiten, um den Einsatz der pädagogischen Kräfte bestmöglich zu gestalten.

4.6 Was schlägt der LRH vor?

Seit 1990 verfolgt das Land inklusive Ziele im Schulwesen. Die Schulbegleitung ist ein wichtiger Baustein der inklusiven Beschulung. Sie ist Teil des nur ungenügend konzeptionierten Unterstützungssystems. Die Lösung ist weder finanziell noch qualitativ gelungen. Das System Schule muss sich strukturell zu einem inklusiven Schulsystem weiterentwickeln.

Eine gemeinsame Beschulung erfordert erhebliche Kräfte und bedarf einer intensiven Unterstützung. Dazu gehört als entscheidende Größe eine ausreichende personelle und sächliche Ausstattung. Das Bildungsministerium will, dass die Unterstützungsleistungen wie aus einer Hand kommen. Anzustreben ist, dass sie nicht nur wie aus einer Hand, sondern tatsächlich aus einer Hand kommen. Das langfristige Ziel ist, dass eine inklusive Schule personell, fachlich, sächlich und räumlich so ausgestattet ist, dass Kinder mit und ohne Behinderungen miteinander lernen können.

Diesem Ziel entspricht auch das Leitbild der Landesregierung zur inklusiven Schule. Perspektivisch betrachtet ist diese weitgehend selbst in der Lage, dem jeweiligen Förderbedarf ihrer Schülerinnen und Schüler zu entsprechen. Sie muss dafür auch bestimmte Assistenzfunktionen vorhalten, die eine Schulbegleitung in ihrer jetzigen Form entbehrlich machen. Will die Landesregierung diesem Leitbild entsprechen, müssen die Ressourcen bei der Schule gebündelt und bei der Schulbegleitung neue Wege gegangen werden. Nur so kann es gelingen, ausreichende Personalressourcen vorzuhalten und flexibel einzusetzen.

Der LRH empfiehlt einen **Modellversuch** für die GS in 2 Kreisen und 2 kreisfreien Städten. In den Versuchskommunen werden beim jeweiligen Schulamt die Ressourcen für die notwendigen Lehr- und Hilfskräfte der GS und auch für die Schulbegleitung gebündelt. Diese erbringen alle notwendigen Unterstützungsleistungen für die inklusiv zu beschulenden Kinder.

Die Laufzeit des Modellversuchs sollte mindestens 3 Schuljahre betragen und evaluierend begleitet werden.

Konkret bedeutet dies:

- Prof. Klemm hat ein bedarfsorientiertes Personalbudget für die Unter- richtung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf vorgeschlagen.¹ Dieses Budget umfasst die Stellen für sonderpädagogische Lehrkräfte, Lehrkräfte mit einer Lehramtsqualifikation für eine der allgemeinen Schularten, Erzieherinnen/Erzieher und Schulische Assistenzen. Die Mittel soll das Bildungsministerium nach den entsprechenden Bereinigungen um die Förderzentren auf die Schulamtsbereiche verteilen.
- Die für Schulbegleitung aufgewendeten Mittel der Modellkommunen im Rahmen des Benchmarkings der Kreise und kreisfreien Städte werden ermittelt.
- Dieser Betrag wird den Schulamtsbereichen zusätzlich zu den Mitteln für das Personalbudget nach Prof. Klemm zur Verfügung gestellt. Von den Schulamtsbereichen werden sie mit geeigneten, belastbaren Indikatoren auf die betreffenden GS verteilt. Der Umfang des Budgets wird regelmäßig überprüft und ggf. angepasst.
- Die Personalressourcen für die Schulische Assistenz und Schulbegleitung werden gebündelt und erbringen alle notwendigen Unterstützungsleistungen für inklusiv zu beschulende Kinder.

Vorteile:

- Vereinfachung für Eltern, Kommunen und Schulen
- Zeitnahe und bedarfsorientierte Zuweisung von Hilfen
- Flexiblere Zuordnung von Unterstützungsleistungen
- Verantwortlichkeit, Finanzierung und Steuerung aus einer Hand
- Entwicklung verbindlicher Qualitätsstandards
- Schulisches Infrastrukturangebot statt Infrastrukturangebot der Sozial- und Jugendhilfeträger

Wenn sich das Modellvorhaben bewährt, sollte eine landesweite Lösung mit den entsprechenden Anpassungen im Schulgesetz erfolgen.

Die **Landesregierung** will das gesamte schulische Unterstützungssystem neu ordnen und effizienter strukturieren. **Das Bildungs- und das Sozialministerium** sehen die Analysen und Empfehlungen des LRH zur Schulbegleitung und Schulischen Assistenz als konstruktive Hinweise über Perspektiven, die mit allen Beteiligten zu klären sind.

¹ Prof. Klaus Klemm, Gutachten zum „Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins“, Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2016, S. 14 bis 16.

Das **Bildungsministerium** will dabei insbesondere erörtern, ob das Regelsystem Schule künftig „*bestimmte Assistenzfunktionen*“ vorhalten sollte, „*die eine Schulbegleitung in ihrer jetzigen Funktion entbehrlich machen*“. Das **Sozialministerium** verweist darauf, dass es sich bei den individuellen Leistungen der Eingliederungshilfe nicht um Angebote handle, die regelhaft und als gleichwertiger Baustein wie Sonderpädagogik, Schulische Assistenz oder Schulpsychologischer Dienst für Inklusion an allen Schulen zur Verfügung stehen. Es bedürfe tragfähiger Strukturen im Regelsystem.

Die Bereitschaft des Bildungs- und des Sozialministeriums, für die vom LRH vorgeschlagenen Modellversuche zur Bündelung der Aufgaben und Ressourcen für die Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen bzw. mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu werben, bestehe unverändert fort. Ein gesetzlich klarer Rahmen für eine verbindliche Verortung der Verantwortung für die Teilhabe an Bildung werde im Rahmen der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes angestrebt.

Der Modellversuch wird auch vom **Schleswig-Holsteinischen Landkreistag** und **Städteverband** begrüßt. Ein inklusives Schulsystem könne begrifflich und inhaltlich nur mit einer durch das Land auskömmlich ausgestatteten systemischen Unterstützungsstruktur umgesetzt werden. Es müsse dafür auch bestimmte Assistenzfunktionen vorhalten, die eine Schulbegleitung in ihrer jetzigen Form entbehrlich machen. Der Landkreistag verweist auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Danach bestehe eine objektiv-rechtliche Verpflichtung der Schule, die Schülerinnen und Schüler nicht nur im Kernbereich der pädagogischen Arbeit, sondern auch im sonstigen pädagogischen Bereich zu unterstützen und zu fördern. Es sei allerdings zu berücksichtigen, dass der subjektiv-rechtliche Anspruch auf Leistungen der Schulbegleitung durch eine systemische Unterstützungsstruktur rechtlich nicht ausgeschlossen werden könne. Dies bedürfe eines sehr sorgfältigen Mitteleinsatzes, bei dem (weitere) überproportionale Kostensteigerungen nur schwer auszuschließen seien.

Der **LRH** teilt diese Einschätzung der KLV. Zweck des Modellversuchs sei eine am Bedarf des Kindes orientierte Hilfestellung, die sorgfältig zu planen und zu bündeln ist, um den Anspruch zu gewährleisten. Daher müsse auch jedes Pool-Modell eine Aufstockungsmöglichkeit vorsehen, falls die finanziellen Mittel den Bedarf nicht decken.

5. **Entwicklung und Finanzierung der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen**

Schulsozialarbeit ist eine gemeinsame Aufgabe des Landes, der Kreise und kreisfreien Städte und der übrigen Kommunen mit Schulträgerfunktion.

2015 war das Land mit 17,8 Mio. € Hauptfinanzierer der Schulsozialarbeit. Die Kommunen nahmen ihre Finanzierungsverantwortung wahr, die Kreise nicht. Es ist eine paritätische Finanzierung anzustreben.

Schulsozialarbeit kann nicht der Ressourcenbereitstellung für Inklusion zugerechnet werden, sie ist für alle Schülerinnen und Schüler zuständig.

Seit der letzten Prüfung des LRH ist die Schulsozialarbeit deutlich ausgebaut worden. Mit 409 Vollzeitstellen in 2015 wird an 80 % der allgemeinbildenden Schulen Schulsozialarbeit angeboten. Insbesondere an Grundschulen und Gymnasien ist weiterer Bedarf vorhanden.

Schulsozialarbeit hat sich im System Schule etabliert. Schule und Schulsozialarbeit arbeiten zusammen. Die Kooperation mit der Jugendhilfe ist zu optimieren.

Das Land fördert die Schulsozialarbeit über 2 Wege. Beide Förderungen verfolgen das gleiche Ziel. Die Landesmittel sind in einer Förderung zu bündeln, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Der Bedarf an Schulsozialarbeit wird hauptsächlich durch die Schülerzahlen bestimmt. Daher sollten auch die Fördermittel danach verteilt werden. Bisher gibt es keinen belastbaren Korrelationsschlüssel zwischen Sozialfaktoren und dem Bedarf an Schulsozialarbeit. Sollte ein solcher Nachweis erbracht werden, können in angemessenem Umfang auch diese Sozialfaktoren berücksichtigt werden.

5.1 **Was wurde geprüft?**

Der LRH hat 2008 die Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe geprüft. Er ermittelte landesweit 148 besetzte Vollzeitstellen für Schulsozialarbeit. Für das Schuljahr 2016/2017 prognostizierte er einen Bedarf

von 417 Stellen. Der LRH empfahl, die Schulsozialarbeit auszubauen. Die Finanzierung sollte unter Beteiligung des Landes, der Kreise und kreisfreien Städte sowie der übrigen Kommunen gesichert werden. Die Ausgaben sollten paritätisch geteilt werden.

Dieser Teil des Inklusionsberichts betrachtet, wie seitdem die Schulsozialarbeit ausgebaut und finanziert worden ist. Der Bericht bezieht sich auf öffentliche allgemeinbildende Schulen und umfasst folgende Schularten: GS, auslaufende Regionalschulen, Gemeinschaftsschulen mit und ohne Oberstufen, Gymnasien und Förderzentren.

5.2 Was ist Schulsozialarbeit?

Es gibt verschiedene Definitionen von Schulsozialarbeit. Eine allgemein anerkannte Definition gibt es nicht.

Schleswig-Holstein hat in § 6 Abs. 6 SchulG Schulsozialarbeit definiert. Danach sind dies Angebote, die der Betreuung, Beratung und Unterstützung der Schülerinnen und Schüler dienen. Diese Definition greift zu kurz. Als unmittelbare Zielgruppe werden Schülerinnen und Schüler genannt, Erziehungsberechtigte und Lehrkräfte bleiben unberücksichtigt.

Eine praxistaugliche Definition ist die von Prof. Dr. Karsten Speck von der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg:

„Unter Schulsozialarbeit wird im Folgenden ein Angebot der Jugendhilfe verstanden, bei dem sozialpädagogische Fachkräfte kontinuierlich am Ort Schule tätig sind und mit Lehrkräften auf einer verbindlich vereinbarten und gleichberechtigten Basis zusammenarbeiten, um junge Menschen in ihrer individuellen, sozialen, schulischen und beruflichen Entwicklung zu fördern, dazu beizutragen, Bildungsbenachteiligungen zu vermeiden und abzubauen, Erziehungsberechtigte und LehrerInnen bei der Erziehung und dem erzieherischen Kinder- und Jugendschutz zu beraten und zu unterstützen sowie zu einer schülerfreundlichen Umwelt beizutragen.“¹

Ausgehend von dieser Definition ergeben sich nach Auswertung der Konzepte und Tätigkeitsberichte der Schulsozialarbeiter folgende wesentliche Handlungsfelder:

- Beratung, Begleitung und Förderung von einzelnen Schülern, z. B. bei Schulproblemen, Konflikten unter Schülern, Problemen im Elternhaus,
- sozialpädagogische Gruppenarbeit, z. B. Anti-Gewalt-Training, Mädchen- und Jungenarbeit, Kompetenztraining,
- Zusammenarbeit mit Lehrkräften und Erziehungsberechtigten und deren Beratung,
- offene Gesprächs- und Kontaktangebote,

¹ Speck, Karsten: Qualität und Evaluation in der Schulsozialarbeit: Konzepte, Rahmenbedingungen und Wirkungen, Wiesbaden 2006.

- Mitwirkung in Unterrichtsprojekten und schulischen Gremien, z. B. Projekte zum Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, Bewerbungstraining, stimmberechtigte Teilnahme an Lehrerkonferenzen,
- Kooperation mit der Jugendhilfe.

Die ersatzweise Erteilung des Unterrichts, Hausaufgabenhilfe, Pausenaufsicht, Organisation und Durchführung des Ganztagschulbetriebs, generelle Begleitung von Klassenfahrten sowie sonstige Assistenz- und Verwaltungstätigkeiten gehören nicht zu den Aufgaben und Angeboten der Schulsozialarbeit. Schulsozialarbeit ist nicht als Ressource für inklusive Beschulung zu werten. Schulsozialarbeit beschult nicht.

5.3 Schulsozialarbeit ist für alle Schülerinnen und Schüler zuständig

Schulsozialarbeit verfolgt schon seit Beginn einen inklusiven Ansatz. Jedes Kind soll in seiner Eigenheit wahrgenommen werden und die ihm angemessene Unterstützung erhalten.

Der LRH hat den kommunalen Bereich gefragt, wie sich Inklusion auf die Aufgaben der Schulsozialarbeit auswirkt. Übereinstimmend wiesen die Befragten darauf hin, dass Schulsozialarbeit grundsätzlich für alle Schülerinnen und Schüler zuständig ist. Im Sinne eines umfassenden Selbstverständnisses sei es Aufgabe der Schulsozialarbeit, Teilhabechancen zu eröffnen. Dies sei unabhängig davon, ob die Schülerin oder der Schüler einen sonderpädagogischen oder sonstigen Förderbedarf haben. Ausschließlich behinderungsbedingte Bedarfe seien nicht über Schulsozialarbeit abzudecken. Der weitaus überwiegende Teil der Schülerschaft, der Schulsozialarbeit in Anspruch nehme, werde nicht inklusiv beschult.

5.4 Schulsozialarbeit ist deutlich ausgebaut und an den Schulen etabliert

2015 waren landesweit 409 Vollzeitstellen für Schulsozialarbeit vorhanden. 2016 waren es, wenn alle Planungen zum Ausbau der Schulsozialarbeit umgesetzt wurden, 444 Vollzeitstellen.

Entwicklung der Schulsozialarbeit

| Jahr | Vollzeitstellen Schulsozialarbeit |
|------|-----------------------------------|
| 2008 | 148 |
| 2013 | 357* |
| 2015 | 409* |
| 2016 | 444** |

* Die Angaben beziehen sich jeweils auf den Stichtag 01.03., gerundet.

** Geplante Stellen auf Summe des Stichtags 2015 addiert und gerundet.

Quelle: Angaben der befragten Einheiten.

An 80 % der allgemeinbildenden Schulen des Landes wurde Schulsozialarbeit angeboten, vorrangig an Gemeinschafts- und Grundschulen. 94 % der Gemeinschafts- und 85 % der GS hatten Schulsozialarbeiterinnen/Schulsozialarbeiter.

Auch der „Personalschlüssel“, d. h., die Zahl der potenziell zu betreuenden Schülerinnen/Schüler je Schulsozialarbeiter, hatte sich verbessert. 2013 waren es landesweit durchschnittlich 815 Schülerinnen/Schüler je Schulsozialarbeiter, 2015 waren es 707.

Es gibt keinen allgemein anerkannten Personalschlüssel für die Schulsozialarbeit. Mit einem Personalschlüssel von 1 : 707 ist nach Meinung der Fachleute und den Feststellungen des LRH eine Mindestausstattung erreicht. An den GS und den Gymnasien ist weiterer Bedarf vorhanden.

Die Zahl der Schulsozialarbeiter, die keine sozialpädagogische oder zumindest pädagogische Ausbildung haben, lag 2013 und 2015 unter 10 %.

Schulsozialarbeit hat sich im System Schule etabliert. Sie wird von den Schülern, Lehrkräften und Eltern als Ergänzung und Entlastung positiv wahrgenommen.

5.5 Wer ist für Schulsozialarbeit zuständig?

Schulsozialarbeit bezeichnet eine Form der Sozialarbeit im schulischen Kontext oder mit schulischem Bezug. Sie stellt eine Aufgabe an der Schnittstelle zwischen den Systemen „Jugendhilfe“ und „Schule“ mit den jeweiligen gesetzlichen Regelungen dar. Die rechtliche Verortung der Schulsozialarbeit wird kontrovers diskutiert. Es gibt 3 Argumentationsstränge:

- Der überwiegende Teil der Fachwelt geht davon aus, dass Schulsozialarbeit eine Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe ist.
- Die gegenteilige Auffassung sieht die Schulsozialarbeit in alleiniger Regie und Zuständigkeit der Schule.
- Die Praxis hält eine Zuordnung nur zur Kinder- und Jugendhilfe oder nur zur Schule für nicht sinnvoll. Sie propagiert aus handlungsbezogenen Gründen eine gemeinsame Verantwortung, um der Schulsozialarbeit ein möglichst hohes Gewicht als Angebot am Lern- und Lebensort Schule beizumessen.¹

¹ Vgl. Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Entwicklung und Verortung der Schulsozialarbeit, verabschiedet vom Präsidium des Deutschen Vereins, S. 7 ff.; <https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2014/dv-12-13-schulsozialarbeit.pdf>.

5.5.1 Schulsozialarbeit als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe

Der Bereich der Jugendhilfe ist im SGB VIII geregelt. Die Schulsozialarbeit wird dort nicht ausdrücklich genannt. Es gibt keinen eigenständigen Paragraphen für die Schulsozialarbeit.

Abgeleitet wird die Schulsozialarbeit zumeist aus § 13 SGB VIII. Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden. Diese sollen ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern. Die Angebote sollen u. a. mit den Maßnahmen der Schulverwaltung abgestimmt werden (§ 13 Abs. 4 SGB VIII). Darüber hinaus wird § 11 SGB VIII herangezogen, wonach zu den Schwerpunkten der Jugendarbeit die schulbezogene Jugendarbeit gehört. Ebenso dienen § 14 SGB VIII „Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz“ sowie § 16 SGB VIII „Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie“ zur Begründung. Für diese Aufgaben ist gemäß §§ 85 Abs. 1 und 86 Abs. 1 SGB VIII der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig.

Das Land Schleswig-Holstein hat im JuFöG¹ die Kreise und kreisfreien Städte und die Große kreisangehörige Stadt Norderstedt als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** vertritt die Rechtsauffassung, die Kreise seien nicht (mit) zuständig für die Schulsozialarbeit. Er sieht allein die Schulträger in der Pflicht. Allenfalls könne aus dem Kontext des § 13 Abs. 4 SGB VIII ein Gebot der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule bei der Jugendsozialarbeit hergeleitet werden. Die Zuständigkeit auch der Kreise für die Schulsozialarbeit wird hingegen im übrigen Bundesgebiet von den jeweiligen Landkreistagen sowie vom Deutschen Landkreistag nicht infrage gestellt.

5.5.2 Schulsozialarbeit als Aufgabe der Schule

Ist die Aufgabe rechtlich bei dem „System Schule“ verortet, stellt sich die Frage, ob die Aufgabe unter die erweiterte Schulträgerschaft der Kommunen fällt oder Landesaufgabe ist.

Das SchulG verwendet den Begriff der Schulsozialarbeit im Zusammenhang mit Ganztagschulen und Betreuungsangeboten. Nach § 6 Abs. 6

¹ § 47 Abs. 1 JuFöG.

SchulG kann das Land zur Unterstützung des pädagogischen Auftrags der Schule bei besonderem Bedarf - nach Maßgabe der vom Landtag bewilligten Haushaltsmittel - Angebote der Schulträger fördern, die der Betreuung, Beratung und Unterstützung der Schülerinnen und Schüler dienen (Schulsozialarbeit). Nach § 48 Abs. 1 Nr. 3 SchulG haben die Schulträger das Verwaltungs- und Hilfspersonal zu stellen. Darunter fallen unstreitig die Reinigungskräfte, Hausmeister und die Schulsekretärinnen. Ob darunter auch die Schulsozialarbeit einzuordnen ist, ist zu bezweifeln. Schulsozialarbeit wird von den Gemeinden und Städten als freiwillige Leistung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge angesehen. **Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag** hingegen sieht die Schulsozialarbeit als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Schulträger. Das Land ist über den Bildungs- und Erziehungsauftrag eingebunden.

5.5.3 **Fazit**

Eine alleinige Zuständigkeit des Landes, der Kreise und kreisfreien Städte oder der übrigen Kommunen ist nicht gegeben oder herzuleiten. § 6 Abs. 6 SchulG regelt nicht die Zuständigkeit für Schulsozialarbeit, sondern lediglich die Möglichkeit des Landes, entsprechende Angebote der Schulträger zu fördern. Diese Rechtslage führt zu Kontroversen, wer für die Schulsozialarbeit verantwortlich ist und wer sie zu finanzieren hat.

Schulsozialarbeit ist ein sozialpädagogisches Angebot, das in der Jugendhilfe und in der Schule verankert ist. Es ist eine gemeinsame und freiwillige Aufgabe aller. Die Kreise sind verantwortlich als örtliche Träger der Jugendhilfe. Die kreisfreien Städte und die Große kreisangehörige Stadt Norderstedt sind sowohl als örtliche Träger der Jugendhilfe als auch in ihrer Funktion als Schulträger zuständig. Die übrigen Kommunen sind angesprochen, soweit sie Schulträger sind. Das Land ist über den Bildungs- und Erziehungsauftrag eingebunden.

Diese gemeinsame Verantwortung bedeutet auch gemeinsame Finanzierung.

5.6 **Finanzierung der Schulsozialarbeit**

Als der LRH 2008/2009 die Schulsozialarbeit prüfte, wurde diese - soweit überhaupt entsprechende Angebote vorgehalten wurden - überwiegend von Gemeinden und Städten finanziert. Die Kreise förderten nur vereinzelt mit eigenen, geringen Beiträgen. Allein der Kreis Pinneberg stellte 400 T€ zur Verfügung. Der LRH schlug damals vor, die bedarfsgerechten

Ausgaben paritätisch zwischen Land, Kreisen/kreisfreien Städten und übrigen Kommunen zu teilen.¹

Die Finanzierungsbedingungen haben sich grundlegend geändert. Von 2011 bis 2013 hat der Bund über das Bildungs- und Teilhabepaket erhebliche Mittel für die Förderung der Schulsozialarbeit gewährt. Insgesamt finanzierte der Bund 40,31 Mio. €. Die Kreise und kreisfreien Städte konnten nach 2013 die nicht verausgabten Zuweisungen für Schulsozialarbeit verwenden. Bei einigen Kreisen und kreisfreien Städten waren zum Jahresende 2014 aus den für Schulsozialarbeit gebundenen Mitteln noch Reste von 2,2 Mio. € vorhanden.

Bundesmitten 2011 bis 2013 für Schleswig-Holstein

| Jahr | Weitergeleitete Bundesmittel in Mio. € |
|---------------------------|--|
| 2011 | 13,36 |
| 2012 | 13,26 |
| 2013 | 13,69 |
| Gesamt Schleswig-Holstein | 40,31 |

Quelle: Landtagsdrucksache 18/2061 vom 25.06.2014.

Das Land leitete die Bundesmittel über den kommunalen Finanzausgleich (FAG)² an die Kommunen weiter. Die Mittel wurden mit dem Schlüssel an die Kreise und kreisfreien Städte verteilt, der auch für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft nach dem Sozialgesetzbuch - Zweites Buch (SGB II)³ galt. Parallel dazu fördert das Land seit 2011 den Ausbau der Schulsozialarbeit, vorrangig an GS. Diese Förderung erfolgt über die Schulräte und richtet sich nach Schülerzahlen.

Nachdem der Bund die Finanzierung der Schulsozialarbeit eingestellt hat, ersetzt das Land die fehlenden Bundesmittel. Über den kommunalen Finanzausgleich gewährt das Land den Kreisen und kreisfreien Städten 13,2 Mio. € für Schulsozialarbeit zur Weiterleitung an die Schulträger. Der Verteilschlüssel richtet sich weiterhin nach der monatlichen Erstattung des Bundesanteils der Kosten für Unterkunft und Heizung. Daneben bleibt der Förderstrang über die Schulräte bestehen, mit 4,6 Mio. € seit 2013. Ab dem Haushaltsjahr 2015 stehen damit 17,8 Mio. € Landesmittel für Schulsozialarbeit zur Verfügung.

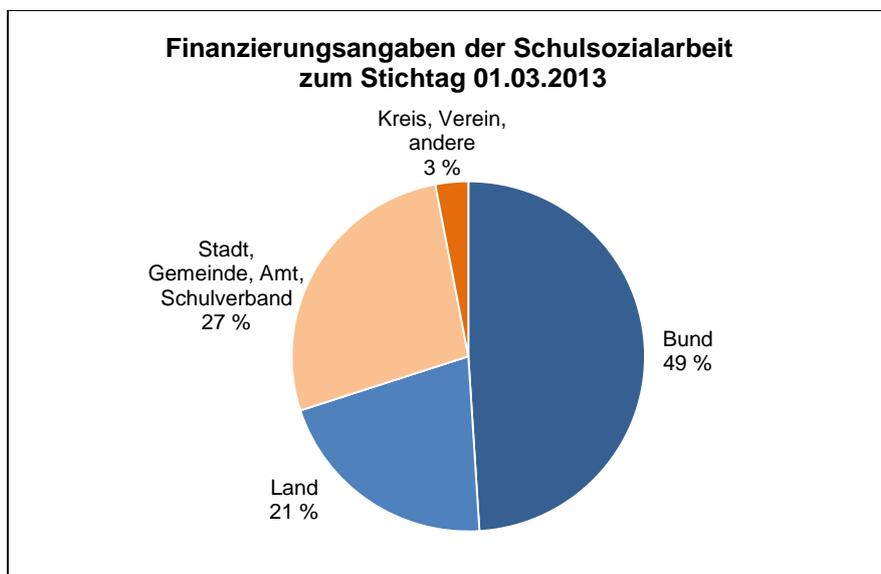
¹ Vgl. Schulbericht 2009 des LRH, S. 131.

² Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 473.

³ Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende, Artikel 1 des Gesetzes vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.12.2016, BGBl. I S. 2755.

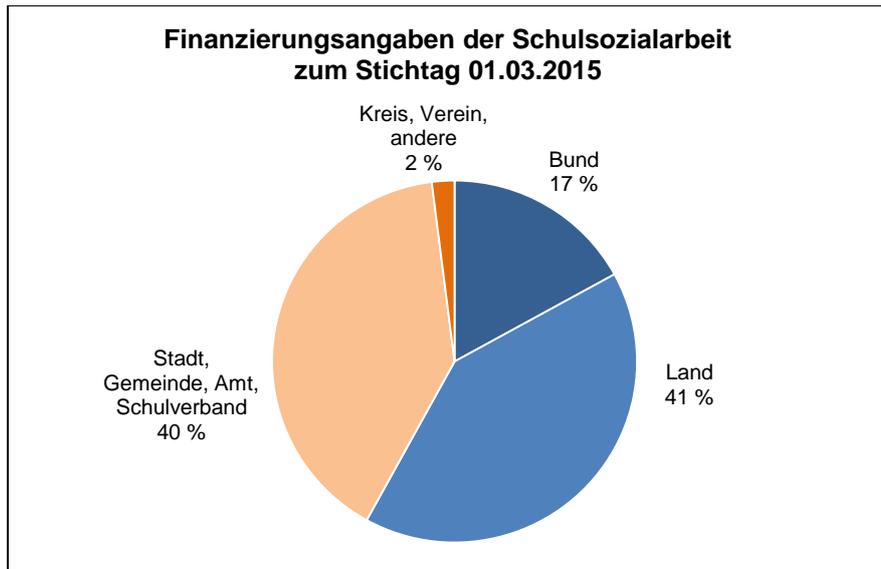
Der LRH hat bei allen kommunalen Verwaltungen erfragt, von wem und zu welchen Prozentanteilen die Personalausgaben der Schulsozialarbeiter 2013 und 2015 getragen worden sind. Die abgefragten Daten beziehen sich jeweils auf den Stichtag 01.03.

Aus den ermittelten Prozentanteilen kann nicht auf die Gesamtausgaben für Schulsozialarbeit geschlossen werden. Es handelt sich um eine Stichtagserhebung. Deren Zahlen sind nicht mit einem Jahresbudget kompatibel. Zudem sind nicht alle zur Verfügung gestellten Fördermittel zur Finanzierung von festangestellten Schulsozialarbeitern verwendet worden. Ein Teil ist für Projekte eingesetzt worden, diente zur Finanzierung von Sachausgaben oder wurde nicht ausgegeben.



Quelle: Angaben der befragten Einheiten.

Der Bund trug mit 49 % die Hauptlast der ermittelten Stellen. Die Städte und Gemeinden beteiligten sich mit 27 % und das Land mit 21 %. Die Kreise hatten bereits zuvor geringe Anteile und behielten diese bei.



Quelle: Annahmen der befragten Einheiten zum Zeitpunkt der Prüfung.

2015 konnten noch restliche Bundesmittel eingesetzt werden. Der Anteil des Bundes reduzierte sich gegenüber 2013 auf 17 %. Der Anteil des Landes hat sich zu 2013 um 20 %-Punkte erhöht. Bei den für 2015 ermittelten Zahlen besteht eine Einschränkung: Zum 01.03.2015 konnten die Kommunen lediglich die geplante Aufteilung der Finanzierung mitteilen. Einige Kreise nahmen die Umstellung auf eine Landesförderung zum Anlass, die Weiterleitung der Mittel neu zu regeln. Daher hatten einige Schulträger zum 01.03.2015 noch keine endgültigen Bescheide der Kreise. Weil sie noch nicht wussten, in welcher Höhe sie Landesmittel erhalten würden, planten sie einen höheren Eigenanteil ein und gaben dies in der Befragung entsprechend an. Ihr Finanzierungsanteil wird sich nach Erhalt der Landesmittel reduziert haben.

5.7 Empfehlungen

5.7.1 Paritätische Finanzierung

Schulsozialarbeit ist eine gemeinsame freiwillige Aufgabe des Landes, der Kreise und kreisfreien Städte sowie der übrigen Kommunen, soweit sie Schulträger sind. **Aus dieser gemeinsamen Aufgabenverantwortung ergibt sich eine gemeinsame Finanzierungsverantwortung.** 2015 wurde die Schulsozialarbeit überwiegend vom Land und aus Bundesmitteln finanziert. Der kreisangehörige Bereich und die kreisfreien Städte als Schulträger nahmen ihre Finanzierungsverantwortung wahr, die Kreise als Jugendhilfeträger hingegen nicht. Da die Kreise ihre Finanzierungsverantwortung bisher nicht wahrnehmen, stehen sie hier in der Pflicht. Anzustreben ist, die Ausgaben paritätisch zu teilen. Dies hat der LRH bereits in der

vorangegangenen Prüfung empfohlen.¹ Nach dem Bericht des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 16.06.2017 konnten die Kreise insgesamt ihre aufgelaufenen Defizite deutlich reduzieren. Mit dieser Entwicklung heben sie sich von der Finanzentwicklung in den übrigen kommunalen Bereichen positiv ab.

5.7.2 **Landesmittel über einen Förderstrang nach Schülerzahlen vergeben**

Die Bundesförderung ist beendet. Das Land fördert Schulsozialarbeit über den kommunalen Finanzausgleich und über die Mittel, die die Schulräte vergeben. Beide Förderstränge verfolgen das gleiche Ziel. Im Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisverfahren entsteht doppelter Verwaltungsaufwand. Mit der Konzentration auf ein Förderverfahren kann der Verwaltungsaufwand reduziert werden. Die Gefahr von Mehrfachförderungen ist geringer. Das Bildungsministerium kann nach einheitlichen Kriterien steuern, ohne die Abwicklung über unterschiedliche Dienststellen abstimmen zu müssen. Auch in einer gebündelten Förderung kann es Schwerpunkte - wie z. B. die präventive Ausrichtung von Schulsozialarbeit an GS - setzen.

Der **Städteverband** hält aus verwaltungspraktischen Gründen eine Bündelung ebenfalls für zweckmäßig.

Die Schulräte vergeben die Landesmittel nach Schülerzahlen. Die Verteilung der Landesmittel über das FAG orientiert sich weiterhin an den Ausgleichsleistungen des Bundes an den Kosten der Unterkunft nach SGB II. Dieser Verteilschlüssel weist keine Korrelation zur Schulsozialarbeit auf. Es muss ein **bedarfsgerechter Verteilschlüssel** gefunden werden. Die Schülerzahlen bilden eine objektive Grundlage, aus der der Bedarf abgeleitet werden kann. Das Angebot der Schulsozialarbeit richtet sich an alle Schüler.

Bisher gibt es keinen belastbaren Korrelationsschlüssel zwischen Sozialfaktoren und dem Bedarf an Schulsozialarbeit. Sollte ein solcher Nachweis erbracht werden, können in angemessenem Umfang auch diese Sozialfaktoren berücksichtigt werden.

5.7.3 **Rahmenkonzept und Förderrichtlinie entwickeln**

Das Land ist Hauptfinanzierer der Schulsozialarbeit. Daher sollte das Bildungsministerium den Rahmen für die Förderung vorgeben. Dazu bedarf es einer Konzeption, in der u. a. die Aufgaben und Ziele der

¹ Vgl. Schulbericht 2009 des LRH, S. 131.

Schulsozialarbeit, die Mitfinanzierung durch die Kommunen, organisatorische Mindeststandards und die Zusammenarbeit zwischen Schulsozialarbeit, Schule und Jugendhilfe geregelt sind.

Basierend auf der Rahmenkonzeption sollte ein Kooperationsvertrag geschlossen werden: Zwischen den Schulen, den Kommunen als Träger der Schulsozialarbeit und den Kreisen als Träger der Jugendhilfe. Darin sollten die wechselseitigen Verpflichtungen und Schnittstellen zwischen den Vertragsparteien konkretisiert werden. Im Verhältnis zur Jugendhilfe sollte insbesondere

- eine Rollenklärung bei Kindeswohlgefährdung erfolgen,
- die Schnittstelle zu den Hilfen zur Erziehung definiert und
- die Rolle des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Schulsozialarbeit in der Hilfeplanung geklärt werden.

Dadurch kann die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung verbessert und transparent gestaltet werden.

Die Finanzierungs- und Nachweisvorgaben muss das Land in einer Förderrichtlinie beschreiben.

Das **Bildungsministerium** beabsichtigt, die mangelnde Bereitschaft der Kreise, sich an den Kosten für Schulsozialarbeit zu beteiligen, und den Vorschlag einer paritätischen Finanzierung mit den kommunalen Landesverbänden zu erörtern. Ebenfalls würden die mögliche Zusammenführung beider Finanzierungsströme, die Vereinheitlichung der Verteilungsmaßstäbe und eine einheitliche Rahmenkonzeption erörtert.

Ausblick - Handlungsbedarf für die 19. Legislaturperiode

Bei der Frage nach der bestmöglichen Schule für ein Kind oder einen Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sollten auch in Zukunft die individuellen Bedürfnisse des Kindes oder des Jugendlichen im Mittelpunkt stehen. Welche Bedingungen benötigt das Kind bzw. der Jugendliche? An welchem Ort geht es ihm am besten? Wo kann die beste Förderung gewährleistet werden?

1. Handlungsfelder beim Personalbedarf an den Grundschulen für den Förderschwerpunkt Lernen

Aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel schlägt der LRH vor, die inklusive Beschulung mit Hilfe von Teilzielen voranzubringen:

In erster Linie müssten zusätzliche Stellen für Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen geschaffen werden. Will die Landesregierung das Teilziel „5 LWS Prävention in den Jahrgängen 1 bis 4 bei einer Lerngruppengröße von 25“ verwirklichen, werden für dieses Teilziel 568 Planstellen für Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen benötigt. Der jährliche Finanzbedarf liegt bei 42 Mio. €.

Die Einführung einer Kooperationszeit erfordert ebenfalls zusätzliche Planstellen für Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen und Grundschullehrkräfte. Grundschullehrkräfte mit Klassenlehrerfunktion und Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen sollten in den Jahrgängen 1 bis 4 mit je einer halben LWS für Absprachen entlastet werden. Dies entspricht 45 Minuten. Der Bedarf: 9 Sonderpädagoginnen/Sonderpädagogen und 80 Grundschullehrkräfte. Der jährliche Finanzbedarf liegt bei 6 Mio. €.

Beide Maßnahmen, Erweiterung der Präventionsstunden und Einführung der halben Kooperationsstunde, haben eine direkte Qualitätsverbesserung zur Folge. Die Umsetzung für die Jahrgänge 1 bis 4 an GS für den Förderschwerpunkt L kostet pro Jahr 48 Mio. €.

Für die weiterführende Inklusion der Bereiche G und K bedürfte es entsprechender Regelungen.

Das Bildungsministerium muss die erforderlichen Ressourcenberechnungen für die beim Land beschäftigten Mitglieder des multiprofessionellen Teams aufstellen und die entsprechenden Stellschrauben nutzen. Dazu muss das Bildungsministerium den Status quo ermitteln und messbare Ziele festlegen. Auch müssen Aufgaben definiert und abgegrenzt werden.

Genau aus diesem Grund dürfen nach Auffassung des LRH Schulische Assistentinnen/Assistenten und Erzieherinnen/Erzieher nicht als Sonderpädagogen in eine Berechnung einfließen.¹

2. Handlungsfelder im Bereich der Deckung des Lehrkräftebedarfs

Der LRH empfiehlt, die konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung der Lehramtsausbildung (Studium) stärker als bisher an die Bedarfe der inklusiven Bildung anzupassen.²

3. Handlungsfelder aus baulicher Sicht

Wenn die Landesregierung sich entschieden hat, Inklusion an allen Regelschulen aller Schularten zu verwirklichen, dann muss sie bereit sein, sich an den schon nur aus baulicher Sicht immensen Kosten zu beteiligen. Die für den Schulbau zuständigen Kommunen werden die Last dieser gemeinsamen Aufgabe alleine nicht tragen können.

Die Regelschulen Schleswig-Holsteins in baulicher Sicht inklusionsfest zu machen, wird ohne ein Schulbauförderprogramm für inklusionsbedingte Baumaßnahmen nicht funktionieren. Die Landesregierung muss sich der Verantwortung für die gemeinsame Aufgabe Inklusion stellen.

Das Bildungsministerium sollte ein Musterraumprogramm erarbeiten, das modellhafte Empfehlungen für unterschiedliche inklusionsbedingte Baumaßnahmen aufzeigt.

Das Bildungsministerium sollte eine zentrale Beratungsstelle für baufachliche Fragestellungen im Zusammenhang mit inklusionsbedingten Baumaßnahmen einrichten, die das Angebot der inklusionsfachlichen Beratungsstellen wie Förderzentren oder BIS ergänzt.

4. Handlungsfelder bei der Schulbegleitung

Das langfristige Leitbild der Landesregierung sieht vor, dass die inklusive Schule weitgehend selbst in der Lage ist, dem jeweiligen Förderbedarf ihrer Schülerinnen und Schüler zu entsprechen. Sie müsse dafür auch bestimmte Assistenzfunktionen vorhalten, die eine Schulbegleitung in ihrer jetzigen Form entbehrlich machen würden.

¹ Vgl. Zusammenfassung, Tz. 2.1.

² Siehe S. 90.

Der LRH empfiehlt einen Modellversuch für die GS: Beim jeweiligen Schulamt werden die Ressourcen für die notwendigen Lehr- und Hilfskräfte der GS und auch für die Schulbegleitung gebündelt. Diese erbringen alle notwendigen Unterstützungsleistungen für die inklusiv zu beschulenden Kinder. Die Laufzeit des Modellversuchs sollte evaluierend begleitet werden. Wenn sich das Modellvorhaben bewährt, kann eine landesweite Lösung mit den entsprechenden Anpassungen im Schulgesetz umgesetzt werden.

Das Schulsystem wirkungsvoll inklusiv zu gestalten ist eine große Herausforderung für ein finanzschwaches Land wie Schleswig-Holstein. Die gemeinsame Beschulung bedarf einer intensiven Unterstützung. Entscheidende Größe ist eine ausreichende personelle und sächliche Ausstattung. Schleswig-Holstein befindet sich im Haushaltskonsolidierungsverfahren. Die Landesregierung kann unter diesen Voraussetzungen ihre strukturellen Ausgaben nicht beliebig steigern. Die Möglichkeiten für Umschichtungen dürften kurz- bis mittelfristig begrenzt sein. Die Landesregierung wird die Bedarfslücke in absehbarer Zeit nicht vollends schließen können. Soweit es nicht gelingt, den Bedarf an zusätzlichen Sonderpädagogen zu decken, weil diese z. B. noch in der Ausbildung sind, **sollte die Landesregierung einen ressourcenangepassten Lösungsweg mit realistischen Teilschritten in zeitlicher und finanzieller Hinsicht wählen.**

Kiel, 24. Oktober 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Christian Albrecht

Dr. Ulrich Eggeling

Erhard Wollny