

Die Bürgerbeauftragte ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Vorsitzende des Bildungsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau
Anke Erdmann

im Hause

Ihr Zeichen: L 213
Ihre Nachricht vom: 30.09.2014

Mein Zeichen: B 11
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Eva Kohl

Telefon (0431) 988-1279
Telefax (0431) 988-1239
Eva.Kohl@landtag.ltsh.de

04.12.2014

Inklusion an Schulen

Bericht der Landesregierung, Drucksache 18/2065

Inklusion in den Schulen entschleunigen

Antrag der CDU, Drucksache 18/1681

Neue Lösungswege zur Inklusion in den Schulen

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/1996

Sehr geehrte Frau Erdmann,

für die Gelegenheit, zum vorliegenden Bericht der Landesregierung und den Anträgen der Fraktionen von CDU und FDP Stellung nehmen zu können, möchte ich mich zunächst bedanken.

Die Umsetzung der Inklusion im schleswig-holsteinischen Bildungssystem ist eine der großen landespolitischen Herausforderungen in den nächsten Jahren und wird in ihrer Zielsetzung von mir ausdrücklich begrüßt. In der täglichen Arbeit nehme ich jedoch auch die Sorgen und Nöte betroffener Eltern und ihrer Kinder wahr, die den Umgestaltungsprozess intensiv beobachten und hoffen, dass ihre Interessen angemessen berücksichtigt werden. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen daher überwiegend auf den Erkenntnissen, die im Rahmen der Petitionsbearbeitung

gewonnen wurden und fokussieren sich entsprechend auf einzelne Punkte des Inklusionskonzeptes.

Schulbegleitung

Auch wenn die Schulbegleitung nur einen Baustein im gesamten Inklusionskonzept der Landesregierung darstellt, nimmt diese Thematik bei der Petitionsbearbeitung der Bürgerbeauftragten einen quantitativ recht großem Raum ein und spiegelt damit die zentrale Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger in Schleswig-Holstein wieder.

Ich musste leider zur Kenntnis nehmen, dass insbesondere seit der durch den Beschluss des Landessozialgerichtes vom 17. Februar 2014 (Az.: L 9 SO 222/13 B ER) in Gang gesetzten „Kernbereichsdebatte“ und der daraus resultierenden Verwaltungspraxis der Kreise und kreisfreien Städte eine große Verunsicherung bei den betroffenen Familien herrscht. Diese wurde zwar teilweise durch den im Mai 2014 geschlossenen – zeitlich befristeten – Kompromiss zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbände eingefangen. Dennoch muss langfristig eine verlässliche und für alle Akteure tragbare Lösung gefunden werden.

Grundsätzlich ist das im Inklusionskonzept vorgesehene Ziel, dass nämlich in etwa 10 Jahren ein Großteil der behinderten Schülerinnen und Schüler in Schleswig-Holstein inklusiv beschult wird und die erforderlichen Unterstützungsleistungen, wie z. B. Schulbegleitungen, dann völlig selbstverständlich vom „System Schule“ und damit vom Land erbracht werden, der absolut richtige Ansatz. Fraglich ist jedoch, wie der Weg dorthin zu gestalten ist und wie die rechtlichen Regelungen und das Verwaltungsverfahren im Übergangszeitraum auszugestalten sind.

Für die Bürgerbeauftragte ist dabei von besonderer Bedeutung, dass der Streit um die Finanzierung der Schulbegleitung nicht auf, sondern hinter dem Rücken der Betroffenen einer Lösung zugeführt wird. Damit meine ich, dass – völlig unabhängig von Finanzierungsfragen im Innenverhältnis zwischen Land und Kommunen – für den Bürger nach außen nur ein einziger Leistungsträger zuständig sein darf, so dass entsprechend auch nur ein Antrag gestellt werden muss und eine einheitliche

Bedarfsfeststellung erfolgt. Das Verwaltungsverfahren muss schlichtweg so ausgestaltet sein, dass die Leistung aus einer Hand erfolgt. Denn nur eine solche Ausgestaltung gewährleistet, dass die Betroffenen nicht Leidtragende der juristisch und fachpraktisch hochkomplexen Frage nach der Definition des „Kernbereichs pädagogischer Arbeit“ werden. Dies gilt umso mehr, als selbst das seitens der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände bei Prof. Dr. Kingreen/Universität Regensburg in Auftrag gegebene Gutachten zur Finanzierungsverantwortung für die Schulbegleitung zu keiner eindeutigen Abgrenzung gelangt ist.

Meiner Auffassung nach ist der Anspruch auf Schulbegleitung ganz konkret solange und soweit durch die Träger der Eingliederungshilfe zu übernehmen, wie die Schule die benötigte Unterstützungshandlung – sei es durch entsprechend geschultes Personal oder etwa räumliche Gegebenheiten – nicht selbst erbringen kann. Maßgeblich müssen also allein die faktischen Gegebenheiten vor Ort sein! Welchen konkreten Hilfebedarf hat der/die behinderte Schüler/in? Und: Was leistet die jeweilige Schule tatsächlich? Das sind hier die entscheidenden Fragestellungen. Dementsprechend teile auch ich die vom Bundessozialgericht vertretene Auffassung, dass der bundesrechtliche Anspruch auf Eingliederungshilfe – im Außenverhältnis – nicht durch landesrechtliche, schulrechtliche, Regelungen begrenzt werden kann. Für die Reichweite des bundesrechtlichen Anspruchs ist allein maßgebend, was bereits jetzt tatsächlich durch die Schule geleistet wird.

Strikt davon zu trennen ist die Frage der Finanzierung der Schulbegleitung im Innenverhältnis, d. h. in welcher Höhe sich das Land an den Kosten der Eingliederungshilfe beteiligen muss, solange und soweit die inklusive Beschulung noch nicht umgesetzt ist. Hierfür böten sich verschiedene Möglichkeiten, wie etwa die Geltendmachung eines Ausgleichsanspruchs nach § 93 SGB XII oder aber die Bildung eines landesweiten Finanzierungspools für die Kosten der Schulbegleitung, der zentral bewirtschaftet wird. Entscheidend muss aus meiner Sicht nur sein, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger nicht durch interne Finanzierungsstreitigkeiten belastet und verunsichert werden.

Insofern begrüßt die Bürgerbeauftragte, dass die Landesregierung zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden am 13. November 2014 eine Einigung zur Finanzierung der Eingliederungshilfe gefunden hat. Zum Zeitpunkt der Verfassung der Stellungnahme blieb für mich jedoch weiterhin unklar, ob damit die Kernbereichsdebatte in Schleswig-Holstein erledigt ist oder es weiterhin Fälle geben kann, in denen die Eingliederungshilfe Anträge trotz eindeutig festgestelltem Bedarf unter Verweis auf den pädagogischen Kernbereich ablehnt. Hier wären weitere Informationen der Landesregierung dringend geboten, um Klarheit für die Bürgerinnen und Bürger im Lande zu schaffen.

Schließlich stellt sich die Frage, wo die Schulbegleiter organisatorisch angesiedelt werden müssten. Meine Vorgängerin vertrat hierzu seit Jahren die Auffassung, dass Schulbegleitung organisatorisch bei dem „System Schule“ zu verorten sei. Diese Auffassung teile ich und begrüße daher die Idee einer Poolbildung, wie sie derzeit in der Hansestadt Lübeck praktiziert wird. Ich halte dieses Modell für einen guten Weg, die Einsätze der Schulbegleitung sinnvoll zu koordinieren und die vorhandenen Ressourcen optimal zu nutzen. Besonders gefällt mir an diesem Modell, dass es von unbürokratischen Verwaltungsstrukturen getragen ist, die z. B. ohne gesonderte Antragstellung auskommen. Schulbegleiter werden hier – genau wie Fachlehrer – als selbstverständlicher Bestandteil des Systems empfunden und im Bedarfsfall quasi automatisch eingesetzt. Ausdrücklich betonen möchte ich jedoch, dass auch in diesem Modell sichergestellt werden muss, dass Kinder und Jugendliche mit schweren Beeinträchtigungen durchaus ihren individuellen Schulbegleiter erhalten.

Schulische Assistenz

Die Bürgerbeauftragte steht dem Einsatz von Schulassistenten kritisch gegenüber. Diese Haltung rührt insbesondere darin, dass die Schaffung einer weiteren Gruppe von Betreuungspersonal zu Abgrenzungsschwierigkeiten zu den Schulbegleitern und damit zu einer weiteren Verunsicherung der Betroffenen führen wird. Das Inklusionskonzept der Landesregierung lässt eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Schulassistenten und Schulbegleitern vermissen. So möchte ich in diesem

Zusammenhang darauf hinweisen, dass es aus meiner Sicht erstrebenswert wäre – trotz unterschiedlicher, möglicher Bedarfslagen – ein „Berufsbild Schulbegleiter“ zu schaffen. Dies wird bereits jetzt von vielen Betroffenen vermisst und würde zur grundsätzlichen Klärung beitragen.

Darüber hinaus habe ich praktische Bedenken bei der Einrichtung von Schulassistenten. Sollen den Kindern – neben Lehrern und Schulbegleitern – wirklich weitere Betreuungspersonen, nämlich die Schulassistenten, zur Seite gestellt werden? Schon jetzt beklagen Eltern, dass zu viele „quasi“-Lehrer in den Schulstunden zugegen sind. Die betroffenen Kinder stehen bereits jetzt vor der schwierigen Aufgabe, zu den jeweiligen Lehrerinnen und Lehrern Vertrauensverhältnisse aufzubauen. Man sollte sie nicht dadurch überfordern, dass man Ihnen noch mehrere Begleit- und Assistenzpersonen an die Seite stellt, deren Aufgaben nicht klar voneinander abzugrenzen sind.

Förderzentren

Eine abschließende Aussage lässt sich zu diesem Bereich gegenwärtig nicht treffen. Geht man von einer vollständigen Umsetzung der Inklusion an Schulen aus, bliebe in der Theorie kein Raum mehr für Förderzentren. Ob sich dieser theoretische Ansatz aber in der Praxis verwirklichen lässt, ist zurzeit eher zweifelhaft. Wahrscheinlicher scheint die Einschätzung der Bildungsministerin Ernst, dass es auf absehbare Zeit keine 100%-Inklusionsquote geben werde (ebenso äußerte sich auch die Bildungsministerin a. D. Wende in ihrer Amtszeit). Damit stellen Förderzentren gegenwärtig einen wichtigen Baustein für die – zumindest phasenweise – schulische Betreuung von Kindern mit schweren Behinderungen dar.

Solange der Besuch von Förderzentren aber ein Teil unseres Bildungssystems ist, muss sichergestellt sein, dass die Übernahme von Schülerbeförderungskosten zu sämtlichen staatlichen und staatlich anerkannten Förderzentren in Schleswig-Holstein gewährleistet ist und zwar unabhängig davon, ob sich das jeweilige Förderzentrum in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt befindet und unabhängig davon, ob es sich in öffentlicher oder privater Trägerschaft befindet.

Von diesem Grundsatz ausgehend halte ich die bisherige Regelung des § 114 SchulG bzw. die Regelungen zur Übernahme von Schülerbeförderungskosten in den kreisfreien Städten für nicht ausreichend. Kinder, die ein staatliches anerkanntes Förderzentrum in freier Trägerschaft innerhalb einer kreisfreien Stadt besuchen, aber nicht gleichzeitig in dieser Stadt wohnen, erhalten nach derzeitiger Rechtslage weder Schülerbeförderungskosten durch den Wohnortkreis noch von der kreisfreien Stadt, in der sich das Förderzentrum befindet. Auch der private Schulträger kann die Kosten durch Spendengelder nur teilweise auffangen, so dass die betroffenen Familien die oftmals sehr hohen Schülerbeförderungskosten zu einem Großteil selber aufzubringen haben.

Meiner Dienststelle liegen Fälle vor, in denen z. B. behinderte Kinder das Förderzentrum mit dem Schwerpunkt „geistige Entwicklung“ Paul-Burwick-Schule in Lübeck besuchen bzw. ein Besuch aufgrund einer Zuweisung des Schulamtes erfolgt, jedoch keine Schülerbeförderungskosten übernommen werden. Dies liegt darin begründet, dass die Familie im Kreis Ostholstein wohnhaft ist und staatlich anerkannte Förderzentren in privater Trägerschaft, die in einer kreisfreien Stadt liegen, nicht von der Vorschrift des § 114 SchulG erfasst sind. Weder der Kreis Ostholstein noch die Hansestadt sehen sich nach der derzeitigen Regelung im Schulgesetz zuständig. Die gleiche Problematik stellt sich nach Recherchen der Bürgerbeauftragten, wenn ein nicht in Kiel wohnhaftes Kind das Förderzentrum für seelenpflegebedürftige Kinder der Rudolf-Steiner-Schule in Kiel besucht.

Meiner Auffassung nach liegt hier eine planwidrige Regelungslücke vor. Der historische Gesetzgeber hatte bei der Formulierung des § 114 SchulG nicht im Blick, dass Förderzentren – mit ihren unterschiedlichen Förderschwerpunkten – im Gegensatz zu den allgemeinbildenden Schulen nicht flächendeckend im Lande vorhanden sind und es aus pädagogischer Sicht durchaus erforderlich sein kann, dass ein in einem Kreis wohnhaftes Kind ein in einer kreisfreien Stadt liegendes staatlich anerkanntes Förderzentrum in privater Trägerschaft besucht. Diese Lücke gilt

es daher – sei es durch eine von der obersten Landesbehörde empfohlene Analogie oder durch eine ausdrückliche Änderung des Gesetzestextes – zu schließen.

Aufgrund der vergleichbaren Interessenlage erscheint es mir dabei am sinnvollsten, §114 Abs. 1 Satz 2 **Nr. 1** SchulG analog auch auf die Fälle anzuwenden, in denen Schülerinnen und Schüler ein außerhalb ihres Kreisgebietes liegendes staatlich anerkanntes Förderzentrum privater Trägerschaft besuchen. Bislang sind die Wohnortkreise nach dieser Vorschrift ohnehin schon zuständig für die Übernahme von Schülerbeförderungskosten in außerhalb ihres Kreisgebietes liegende öffentliche Schulen und Förderzentren.

Alternativ böte es sich – in Anlehnung an die Vorschrift des § 114 Abs. 1 Satz 2 **Nr. 2** SchulG – an, eine Verpflichtung der kreisfreien Städte zu begründen, auch für externe Kinder Schülerbeförderungskosten zu den in ihrem Stadtgebiet liegenden Förderzentren in privater Trägerschaft zu übernehmen. Allerdings müsste man den kreisfreien Städten in diesem Fall einen Erstattungsanspruch gegen den Wohnortkreis entsprechend der Vorschrift des § 114 Abs. 3 SchulG einräumen. Da somit letztlich ohnehin der Wohnortkreis für die Schülerbeförderungskosten aufkommen müsste, würde ich die zuerst dargestellte Variante bevorzugen.

Übergang Schule-Beruf

Grundsätzlich stehen behinderte und nicht behinderte Kinder beim Übergang von der Schule in einen Beruf in fast allen Bereichen vor denselben Fragestellungen und Problemen (z. B.: Welcher Beruf passt zu meinen Neigungen und Interessen? Wie finde ich diesen Beruf? Wie bewerbe ich mich? Welche Entwicklungsmöglichkeiten habe ich später im Berufsleben? Kann ich gefördert werden?). Deswegen ist es wichtig, frühzeitig in den Berufswahlprozess einzusteigen und sich bewusst zu werden, welches Netzwerk einem bei Fragen und Unterstützungsbedarf zur Verfügung steht. Hierbei ist es von entscheidender Bedeutung, auch in diesem Netzwerk (z. B. Agenturen für Arbeit, Sozialämter, Berufsschulen, Integrationsämter usw.) Inklusion zu verwirklichen. Eine Förderung sollte daher nicht durch möglichst viele Sonderprogramme erfolgen. Vielmehr müsste es für die unterschiedlichen Träger

eine Selbstverständlichkeit sein, auch junge Menschen mit Behinderungen umfassend zu informieren, zu beraten, zu betreuen und zu unterrichten. Inklusion darf nicht nach der Regelbeschulung enden.

Die größte Herausforderung bei Übergang Schule-Beruf dürfte aber sein, Inklusion auch am Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatz zu verwirklichen und Alternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen zu schaffen. Dieses Handlungsfeld muss parallel zum Handlungsfeld Schule angegangen werden, wenn Inklusion im Ergebnis ein Erfolgsmodell werden soll.

Für weitergehende Fragen und Erläuterungen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Samiah El Samadoni