

Hannover, 16.01.2017

Stellungnahme zur Anhörung im Kultusausschuss

- 1) Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung der inklusiven Schule
Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 17/6409
- 2) Verbesserung der Inklusion an Niedersachsens Schulen
– Den Sonntagsreden müssen Taten folgen
Antrag der Fraktion der FDP - Drs. 17/6688
- 3) Zukunft der inklusiven Schule in Niedersachsen gestalten: Wahlfreiheit erhalten - Lehrkräfte qualifizieren - Ausstattung anpassen!
Antrag der Fraktion der CDU – Drs. 17/6773

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Kultusausschusses,

die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft nimmt zu den vorgelegten Anträgen wie folgt Stellung.

- zu 1) Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung der inklusiven Schule
Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 17/6409

Grundlegend für die Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft ist das Ziel, ein inklusives Schulsystem zu entwickeln. Die GEW verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Stellungnahmen zum Schulgesetz aus den Jahren 2012 und 2015. In diesen Stellungnahmen sind auch die grundsätzlichen Vorstellungen der GEW zu den Konzepten und Schritten, sowie den Konditionen der Personalausstattung enthalten.

Die GEW teilt die in diesem Antrag formulierte Vorstellung eines umfassenden Konzepts von inklusiven Schulen und betont an dieser Stelle die Bedeutung der im Schulgesetz seit 2012 verankerten Aufgabe, dass alle allgemeinen Schulen, also die Schulen aller Schulformen, inklusive Schulen sind. Es geht um mehr als die Integration der Sonderpädagogik in die allgemeinen Schulen.

Die GEW erinnert an dieser Stelle ebenfalls an ihre 2012 und 2015 vorgetragene Forderung, dass die Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen und emotional-soziale Entwicklung auch in der Sekundarschule auslaufen. Die GEW hat im Sinne eines politischen Kompromisses akzeptiert, dass vorerst die bestehenden Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Sprache einen Bestandsschutz erhalten haben. Schüler*innen aller Förderschwerpunkte haben einen Rechtsanspruch, allgemeine Schulen zu besuchen.

Akzeptanz der Inklusion – Auslaufen des Doppelsystems notwendig

Die GEW stellt fest: Die Inklusion wächst nach der Grundschule in der Sekundarstufe I auf und zwar unter außerordentlich umfassender Akzeptanz durch die Eltern.

In den Förderschwerpunkten Lernen und emotional-soziale Entwicklung hatten die Eltern schon vor 2012 die flächendeckende Ersetzung der Grundstufe der Förderschule Lernen akzeptiert. Die regionalen Integrationskonzepte (RIK) hatten bereits die Hälfte der 1.600 staatlichen Grundschulen erfasst. Der Elternwunsch, dass ihre Kinder nach der Grundschule eine allgemeine Schule besuchen, hatte sich in der steigenden Anzahl von Anträgen auf Integrationsklassen gezeigt. Aufgrund des zunächst fehlenden Rechtsanspruchs bzw. der Priorisierung der Personalausstattung für die Inklusion in der Grundschule konnte dem Wunsch zahlreicher Eltern nicht Rechnung getragen werden. Die Anzahl der Förderschulen Lernen mit sehr wenigen Schüler*innen, die keine jahrgangsbezogenen Klassen mehr bilden können und vor der Auflösung durch die Schulträger stehen, nimmt zu. Das Doppelsystem in der Sekundarschule I der Förderschulen mit dem Schwerpunkt Lernen verschärft den Personalmangel.

Die GEW weist darauf hin, dass für die überwiegende Zahl der Lehrkräfte in Niedersachsen die Aufgabe der schulischen Inklusion zu ihrem professionellen Selbstverständnis gehört, dass sie dieses Ziel tragen und die Umsetzung in den Schulen aktiv wahrnehmen, wie auch die Online-Umfrage des Niedersächsischen Kultusministeriums eindeutig ergeben hat. Berechtigte Kritik gibt es an den Bedingungen, zu denen sich die GEW in dieser Stellungnahme ebenfalls äußert. (s.u.!)

Aus Sicht der GEW kann und darf es ein Zurück in der Inklusion nicht geben.

Es geht vielmehr darum, wie sie künftig ausgestaltet wird.

In diesem Sinne teilt die GEW die Feststellungen der Entschließung der Fraktionen von SPD und Grünen in den Punkten 1 bis 8, Seite 1.

Die GEW sieht Diskussions- und Klärungsbedarf bei der Forderung, den Einsatz der Inklusionsassistenten schulbezogen zu regeln.

Die GEW spricht sich grundsätzlich dagegen aus, private Schulen in das System der staatlichen Schulen einzubeziehen. Traditionell gewachsene Strukturen sollen Bestandsschutz erhalten.

Die GEW geht im Folgenden näher auf die RZI ein und weist auf Erfordernisse hin, die in einem Rahmenkonzept inklusive Bildung über die Vorschläge der Fraktionen von SPD und Grünen hinaus bestehen.

Bewertung der RZI

Die GEW kann feststellen, dass der in Planung befindliche Aufbau der Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule (RZI) den Anforderungen entspricht, die die GEW gemeinsam mit dem Verband Bildung und Erziehung (VBE), dem Grundschulverband und dem Verband für Sonderpädagogik (VDS) entwickelt hat.

Die GEW begrüßt den dialogischen Prozess, in dem das Kultusministerium die Ausgestaltung der RZI betrieben hat.

Die RZI können eine wichtige Rolle wahrnehmen, um an die Erfahrungen der Regionalen Förderkonzepte und der Kooperation von Förderschulen und allgemeinen Schulen bei Einführung der Inklusion seit 2013 anzuknüpfen. Insbesondere die Klärung der Rollen von allgemeinen Lehrkräften und Sonderpädagog*innen sowie den sozialpädagogischen und therapeutischen Fachkräften kann in der Arbeit der RZI verankert werden. Bei der in Punkt 5. Seite 2 angesprochenen Weiterentwicklung eines Beratungs- und Unterstützungsangebotes für die Unterrichts- und Schulentwicklung der inklusiven Schulen kommt den RZI eine große Bedeutung zu, die auch die individuelle und kollektive Fortbildung beinhaltet.

Aus Sicht der GEW steht bei der Ausgestaltung der RZI die Klärung weiterer Regelungen an:

- die Dotierung der Leitungen der RZI nach A 15
- die Anbindung der Mobilen Dienste an die RZI und der Erhalt ihrer unterschiedlichen gewachsenen Strukturen

- Steuerung der systemischen und individuellen Personalzuweisung (siehe unten!)
Diese Aspekte wurden im Rahmen des angesprochenen dialogischen Prozesses bereits beraten.

Die GEW muss kritisch feststellen, dass das Agieren der Leitung der Landesschulbehörde insbesondere in den Förderschulen/Förderzentren und den Mobilien Diensten wiederholt zu Irritationen geführt hat. Parallel zu den Arbeiten an den RZI im Ministerium agierten Zuständige der Behörde mit nicht kompatiblen Konzepten, deren Status für die Schulleiter*innen und Lehrkräfte nicht erkennbar war. Erfahrene Dezernent*innen wurden ausgegrenzt.

Die GEW erwartet, dass es künftig eine klare Rollenteilung zwischen strategischen Aufgaben und der Umsetzung von rechtlichen Regelungen gibt.

Unzureichende Personalkapazitäten

Die GEW stellt kritisch fest, dass es bisher trotz des festzustellenden beachtlichen Aufwandes für die Ausweitung der Kapazitäten in der Fortbildung und im Studium der Sonderpädagogik und trotz der nicht unerheblichen Erhöhung der Personalausstattung in vielen Schulen, die die Inklusion umsetzen, eine unzureichende Personalausstattung zu verzeichnen ist, die den Erwartungen der Lehrkräfte nicht entspricht. Dies gilt insbesondere für diejenigen Schulen in der Primarstufe und der Sekundarstufe I, die in hohem Maß von Schüler*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf angewählt werden und die oft Pioniere der Inklusion waren. Die vielfach geäußerte starke Belastung der Lehrkräfte ist hierin begründet.

Der GEW ist bewusst, dass genügend Förderschullehrkräfte erst dann zur Verfügung stehen, wenn sich die Anhebung der Ausbildungskapazitäten in den Hochschulen Hannover und Oldenburg ausgewirkt haben wird. Bis dahin wird sich die Halbierung dieser Studienkapazitäten durch die Schwarz-Gelbe Regierung, die 2004 beschlossen wurde, negativ auswirken.

Vorschläge der GEW zur Personalsituation

Die GEW spricht sich dafür aus, in der Zwischenzeit anstelle von Förderschullehrkräften allgemeine Lehrkräfte einzusetzen.

Die GEW setzt sich außerdem für den Einsatz von Multiprofessionellen Teams ein, in denen allgemeine Lehrkräfte, Förderschullehrkräfte und „Pädagogische Fachkräfte für unterrichtsbezogene Tätigkeiten“ zusammenarbeiten.

Pädagogische Fachkräfte für unterrichtsbezogene Tätigkeiten können für die Unterstützung einer Lehrkraft bzw. für die Betreuung, Unterstützung und Förderung von Schülerinnen und Schülern im Unterricht und deren Beaufsichtigung während der Schulöffnungszeiten eingesetzt werden. Als vollberechtigte Mitglieder des Kollegiums sind sie an der Qualitätsentwicklung der Schule, der unterrichtsbezogenen Teamarbeit u.a. zu beteiligen. Insgesamt unterstützen sie die pädagogische Arbeit der Lehrkräfte, ersetzen diese aber nicht.

Die GEW spricht sich dafür aus, aktuell und möglichst schnell eine rechtliche Regelung für den Einsatz von „Pädagogischen Fachkräften für unterrichtsbezogene Tätigkeiten“ zu schaffen und Einstellungen vorzunehmen. Das Personal kann durch den attraktiven Arbeitgeber Land Niedersachsen am Arbeitsmarkt gewonnen werden, auch aus dem Personenkreis der Inklusionshelfer*innen, insoweit diese über eine pädagogische Qualifikation z.B. als Erzieher*in verfügen.

Steuerung

- Wirkung des Fehlens einer ausgleichenden systemischen Steuerung

Das sozial segregierende Schulsystem erweist sich als Hemmnis für den Transformationsprozess zu einem inklusiven Schulsystem, vor allem, weil eine ausgleichende systemische Steuerung fehlt.

Die Schulen im Primarbereich werden zwar von allen Schüler*innen eines Einzugsbereiches besucht, allerdings bestehen erhebliche Unterschiede im Anteil der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Einzugsbereichen und damit in den einzelnen Grundschulen.

In der Sekundarstufe I werden die Schüler*innen mit Förderbedarf ungleich auf die Schulformen verteilt. Die Gymnasien nehmen in der Regel kaum Schüler*innen auf, die zieldifferent unterrichtet werden. Da die Gymnasien landesweit von ca. 40 Prozent, in vielen Städten von 50 Prozent bis 60 Prozent der Schülerschaft eines Jahrgangs besucht werden, werden zieldifferent unterrichtete Schüler*innen insbesondere Hauptschulen, Oberschulen und Gesamtschulen zugewiesen. Die Hauptschulen sind von doppelter Diskriminierung bedroht. An den Gesamtschulen droht die sozial-kulturelle Mischung die Integration und Inklusion zu gefährden.

Die mangelhafte systemische Steuerung hat eine paradoxe Folge. Um überhaupt eine Möglichkeit zu haben, den Anspruch auf die Zuweisung von sonderpädagogischen Lehrkräften erheben zu können, nutzen Schulen die Überprüfung von sonderpädagogischem Förderbedarf. Seit Einführung der Inklusion ist ein erheblicher Anstieg von Schüler*innen mit individuell zugemessenem Förderbedarf zu verzeichnen.

- Anregungen für eine ausgleichende systemische Steuerung

- Alle allgemeinen Schulen sind inklusive Schulen und nehmen aus ihrem Einzugsbereich Schüler*innen auf, die sonderpädagogischen Förderbedarf haben und die zieldifferent unterrichtet werden.
- Die Anzahl der in den allgemeinen Schulen aufzunehmenden Schüler*innen bemisst sich nach deren Anteil im Einzugsgebiet.
- Inklusive Schulen, die Schüler*innen mit Förderbedarf entsprechend der Quote im Einzugsgebiet aufnehmen, erhalten eine systemische Personalzuweisung für die multiprofessionellen Teams und die Absenkung der Klassenobergrenzen.
- Die Klassenobergrenzen werden entsprechend dem Anteil der Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf abgesenkt.
- Einzugsgebieten mit einem hohen Anteil von Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf wird eine zusätzliche systemische Zuweisung zuerkannt. Den RZI werden dazu entsprechend zusätzliche Stellen zugewiesen.
- Außerdem erhalten Schulen in diesen Einzugsgebieten eine verbesserte Personalausstattung für ein erweitertes Bildungsangebot, damit diese Schulen für alle Schüler*innen besonders attraktiv sind. Diese Schulen werden bei der Einführung von Schulsozialarbeit vorrangig berücksichtigt.
- Für Schüler*innen mit einem besonderen persönlichen sonderpädagogischen Förderbedarf erhalten Schulen zusätzliche Förderstunden. Diese können auch über mobile Dienste organisiert werden.

Zur Umsetzung der Inklusion müssen künftig weitere Felder bearbeitet werden.

- Angleichung der Arbeitszeiten mit Anrechnungsstunden für die Kooperation der Lehrkräfte beider Professionen sowie der pädagogischen Fachkräfte.
- A 13 Z für alle Lehrkräfte
- Neuordnung der Lehrer*innenbildung mit grundlegender Einführung in inklusive Pädagogik für alle Studierenden und Ermöglichung des Studiums der Sonderpädagogik anstelle eines Faches für alle Lehrämter
- Anforderungen an Raumplanung von inklusiven Schulen
- Anforderungen an höheren Verwaltungsaufwand von inklusiven Schulen

zu 2) Verbesserung der Inklusion an Niedersachsens Schulen – Den Sonntagsreden müssen Taten folgen

Antrag der Fraktion der FDP - Drs. 17/6688

Die GEW hält den Forderungskatalog der FDP-Landtagsfraktion insgesamt für nicht konsistent und zielführend, auch wenn einzelne Forderungen begründet sind und auch von der GEW vertreten werden.

Die Forderung der FDP, die Landesregierung möge die Studienkapazitäten für Förderschullehrkräfte erhöhen, wirkt unverständlich, hat doch die Rot-Grüne Landesregierung den verheerenden Beschluss der Vorgängerregierung korrigiert, die Studienkapazitäten halbiert hatte, obwohl die GEW dagegen protestiert und auf den wegen der anstehenden Pensionierungen absehbaren steigenden Fluktuationsersatz verwiesen hatte.

Die GEW begrüßt die von der Landesregierung eingerichtete berufsbegleitende Weiterbildung, hält sie für zielführend und nimmt zur Kenntnis, dass diese Qualität von der FDP anerkannt wird und dass die FDP mit der GEW für die Erweiterung dieser Weiterbildung eintritt. Die GEW weist darauf hin, dass sich die Schulpolitik auch an dieser Stelle in dem Spannungsfeld bewegt, Gutes zu tun und zugleich die Unterrichtsversorgung zu belasten.

Die GEW hat den Eindruck gewonnen, als versuche die FDP mit den Forderungen zur Verbesserung der Arbeit an Förderschulen (z.B. Schulsozialarbeiter, Ganztagsangebote, Unterrichtsversorgung, Vertretungsreserve) den Eindruck zu erwecken, die Förderschulen Lernen hätten Bestand. Tatsächlich aber laufen sie in kurzer Zeit aus.

Die GEW kann an dieser Stelle mitteilen, dass sie die mit der Göttinger Arbeitszeitstudie begründete Forderung, die Unterrichtsverpflichtung zu senken, in die Arbeitszeitkommission einbringt. Sie erwartet von allen Landtagsparteien in dieser Sache Unterstützung – vor und nach den Landtagswahlen. Dies gilt auch für die FDP.

3) Zukunft der inklusiven Schule in Niedersachsen gestalten: Wahlfreiheit erhalten - Lehrkräfte qualifizieren - Ausstattung anpassen! Antrag der Fraktion der CDU – Drs. 17/6773

Die GEW lehnt die Absicht der CDU-Landtagsfraktion ab, ein Doppelsystem im Bereich der Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen zu etablieren.

Die CDU fällt mit ihrer Forderung hinter das unter dem damaligen Kultusminister Althusmann in Übereinstimmung mit allen Fraktionen eingeführte Gesetz zur Einführung der Inklusion zurück, indem sie die Grundstufe der Förderschule Lernen wieder einführen will.

Die GEW fragt die Vertreter der CDU-Fraktion, ob sie mit diesem Vorgehen den damaligen Kultusminister und jetzigen Spitzenkandidaten Althusmann brüskieren will. Dieser hat sich mit der ausdrücklichen Ansage vorgestellt, kein Rollback in der Schulpolitik durchführen zu wollen.

Die Vorstellung der CDU sind unrealistisch und sie würden zudem zu einer chaotischen und für Schüler*innen und Lehrkräfte unakzeptablen Situation führen.

Ein Doppelsystem benötigt erheblich mehr Lehrpersonal, so dass der Mangel an Lehrkräften verstärkt würde und zwar an inklusiven allgemeinen Schulen und an Förderschulen.

Die Förderschulen Lernen könnten aufgrund der geringen Schülerzahl nur in weiter Entfernung von den Wohnorten vorgehalten werden. Die Wegezeiten wären unzumutbar.

Die Kopplung von Förderschulen und Förderzentren könnte nicht aufrechterhalten werden, auch wenn die CDU-Fraktion das suggeriert.

Im Übrigen verweist die GEW auf ihre Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen von SPD/Grünen und FDP.