

IV
IV/2

29.07.2009
Frau Beckmann
27946, Frau Sutorius
25761
090716 Schreiben an Städtetag zu Anforderungen.doc

1. Schreiben an:

ab:

An den
Städtetag Nordrhein-Westfalen
z.Hd. Frau Prof. Dr. Faber
Lindenallee 13-17

50968 Köln

IV/2 Be

27.07.2009

IV

**Entwicklung des gemeinsamen Unterrichts und Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung
hier: Ausweitung der Pilotregionen**

Sehr geehrte Frau Prof. Dr. Faber,

die Staatskanzlei hat am 03.04.2009 eine Pressemitteilung veröffentlicht, aus der hervorgeht, dass die Landesregierung die Ausweitung der Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung plant. Demnach könne die Zahl der Pilotregionen bis August 2010 von 20 auf 50 erhöht werden. Am 15.07.2009 leiteten Sie die entsprechenden offiziellen Schreiben des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) vom 12.06.2009 an die Städte weiter. Für Köln ergäbe sich damit die Möglichkeit, so das Ministerium, das System der Kompetenzzentren flächendeckend auszubauen.

Nachfolgend darf ich Ihnen die Entwicklung und die derzeitige Situation in Köln hinsichtlich des Ausbaus des Gemeinsamen Unterrichts bzw. der Umwandlung von Förderschulen zu Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung schildern und Ihnen die Rahmenbedingungen, deren Umsetzung aus meiner Sicht als Voraussetzung für eine gelingende Ausweitung der Pilotregionen in Köln durch das Land sicherzustellen ist, darstellen.

Entwicklung des Gemeinsamen Unterrichts

In Köln wurde bereits in der Vergangenheit neben dem Förderschulsystem der Ausbau des Gemeinsamen Unterrichts insbesondere an den Grundschulen intensiv be-

trieben. Mangels entsprechender Vorschriften hat die Stadt Köln als Schulträger diesen Ausbau unterstützt, solange keine zusätzlichen finanziellen Mittel erforderlich waren. Die Entwicklung der letzten Jahre, die steigende Kinderarmut, die Einsicht in die Bedeutung der Bildung für die gesellschaftliche Entwicklung haben die individuelle Förderung aller und insbesondere auch der von Kindern mit Behinderung in den Fokus gerückt. Der Entwurf eines Schulentwicklungsplans für Förderschulen 2007 mit dem Bestreben, die Raumsituation an diesen Schulen zu verbessern, stieß auf politische Ablehnung, weil die inhaltliche Dimension der Reduzierung von Förderschulplätzen zugunsten des Gemeinsamen Unterrichts fehlte. Vielmehr hat der Rat der Stadt Köln die Verwaltung durch seinen Beschluss vom 30.8.2007 beauftragt, das Angebot an GU Plätzen bis zum 2010 zu verdoppeln (Zielgröße wären rd. 1.400 Plätze).

Die kurze Zeit später im Oktober 2007 von der Landesregierung eröffnete Möglichkeit der Teilnahme am Pilotprojekt zum „Ausbau von Förderschulen zu Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung“ hat die Stadt Köln deshalb als eine Chance gesehen, aktiv die Realisierung des Ratsauftrags zu forcieren und hat mit großem Engagement 2 Pilotregionen für diesen Schulversuch entwickelt und beantragt. Im Sommer 2008 wurde die Arbeit in den beiden genehmigten Pilotregionen aufgenommen. Inzwischen hat das MSW mit Schreiben vom 16.03.2009 die Einzelgenehmigungen zur Teilnahme an der Pilotphase gem. § 20 Abs. 5 Schulgesetz NRW in den Kompetenzzentren Köln/Mülheim-Ost sowie Porz erteilt. Die Genehmigungen gelten ab dem Schuljahr 2008/09 und enden mit Ablauf des Schuljahres 2010/11. Die Ziele einer wohnortnahen, integrativen Förderung, Prävention, die Bündelung von Unterstützungsangeboten schulischer und außerschulischer Art sowie die Stärkung der allgemeinen Schulen durch einen flexiblen, an den Bedarfen der Schülerinnen und Schüler orientierten Personaleinsatz von sonderpädagogischen Lehrkräften entsprechen der Intention des Ratsbeschlusses. Parallel dazu hat die Schulverwaltung mit Unterstützung der unteren und oberen Schulaufsicht sich bemüht (soweit dies in ihrer Kraft steht) auch den Gemeinsamen Unterricht in den restlichen Regionen der Stadt zu fördern. Dies ist mit einer Steigerung von immerhin rd. 120 Plätzen von 2007 bis heute auch gelungen; das vorgegebene Ziel kann hiermit jedoch noch nicht erreicht werden.

Unterstützung des (inkluisiven) gemeinsamen Unterrichts durch die Stadt Köln

Eine Umfrage der Schulverwaltung Köln in den Kölner Schulen ergab rd. 20 Schulen, die bereit waren, sich zu GU-Schulen zu entwickeln. Diese Bereitschaft kann zur Zeit nur begrenzt genutzt werden, weil nicht ausreichend Sonderpädagoginnenstellen zur Verfügung stehen. Eine ad hoc Umschichtung der Stellen von Förderschulen auf allgemeine Schulen ist kaum möglich, weil bei parallelen Systemen in den Förderschulen nicht die entsprechenden personellen Ressourcen frei werden. Es ist feststellbar, dass mit dem geringfügigen Stellenzuwachs (0,5 Stelle pro Kompetenzzentrum, ergänzt durch 0,7 Stelle durch die Bezirksregierung Köln) auch im Rahmen der Kompetenzzentren der Systemwechsel nur sehr langsam erfolgen kann. Dies jedenfalls in Regionen wie Köln, die keinen Rückgang der Schülerzahlen aber eine wachsende Zahl von Förderschülern zu verzeichnen hat. Weitere Schulen hatten durchaus Interesse am Gemeinsamen Unterricht bekundet, jedoch Sorge, dass die personellen und sachlichen Voraussetzungen hierfür von Land bzw. Stadt nicht geschaffen werden.

Weiterhin hat die Stadt Köln als Schulträger ein neues Raumprogramm entwickelt, das ich in Kürze dem Ausschuss für Schule und Weiterbildung der Stadt Köln vorstellen werde. Darin werden auch die Raumanforderungen berücksichtigt, die sich durch den gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderung ergeben. Bereits jetzt werden im Zusammenhang mit dem Ausbau von Realschulen und Gymnasien zu gebundenen Ganztagschulen in gewissem Umfang spezielle Raumbedarfe im Vorgriff auf eine zukünftige inklusive Beschulung erfüllt.

Unterstützung der Kompetenzzentren durch die Stadt Köln

Zur Entwicklung der Kompetenzregionen wurde je eine Steuergruppe gebildet, an der, neben den schulischen Vertretern, der Schulaufsicht und des Schulträgers auch Vertreter der Kindertagesstätten, des schulpsychologischen Dienstes, des allgemeinen sozialen Dienstes, des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes und eines Frühförderzentrums Mitglied sind.

In den Kompetenzzentren wurde je ½ Schulsekretariatsstelle zugesetzt. Außerdem werden zusätzliche Sachkosten für die Kompetenzzentren in Höhe von rd. 5000 € pro Jahr bereitgestellt.

Zudem erhalten die Kölner Kompetenzzentren wertvolle Unterstützung durch die Carl-Richard-Montag Stiftung, die eine erhebliche Anschubfinanzierung für die begleitende externe Moderation geleistet hat. Diese war und ist für die Entwicklungsprozesse in den großen Regionen sehr wichtig. Um die Prozesse weiterhin extern begleiten zu lassen, werden 2009 rd. 12.000 € an kommunalen Mitteln eingesetzt und im Jahr 2010 voraussichtlich rd. 18.000 € benötigt.

Dies sind nur die wichtigsten Aktivitäten, mit denen von kommunaler Seite versucht wird, den Prozess zu unterstützen. In der Anlage zu diesem Schreiben sind weitere Präventionsmaßnahmen der Stadt Köln aufgeführt, die unabhängig von dem Aspekt der sonderpädagogischen Förderung in den letzten 1-2 Jahren beschlossen und auf den Weg gebracht wurden, und mittelbar als ergänzende Unterstützungsfaktoren in den Netzwerken der Kompetenzregionen fungieren.

Kritische Betrachtung von Erfolg und Rahmenbedingungen

Mit diesem Engagement wird die Grundlage geschaffen, um den Systemwechsel in der sonderpädagogischen Förderung in Köln möglichst effizient und zügig zu fördern. Nicht zuletzt durch die UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen und mit der dort verankerten Zielsetzung der weiteren Stärkung einer inklusiven Bildung, erfährt dieses Thema zunehmend an Aktualität und rückt in den Blickpunkt der öffentlichen Diskussion. So wächst der Druck zur Systemumstellung nicht nur auf politischer Ebene. Zunehmend drängen die betroffenen Eltern und die sie vertretenden Vereine auf eine zügige Umsetzung und Ausweitung der Kapazitäten für einen wirkungsvollen inklusiven Unterricht.

Ohne an dieser Stelle auf die pädagogische Diskussion eingehen zu wollen, ist wohl unbestritten, dass in den meisten Fällen Kinder mit Lern- und Sprachstörungen und Entwicklungs- und Verhaltensstörungen im gemeinsamen Unterricht der Regelschulen bessere Lernfortschritte machen – wenn dort die Rahmenbedingungen stimmen.

Um auch in einer Großstadt wie Köln schnellere Ergebnisse zu erzielen, ist grundsätzlich die Möglichkeit einer Ausweitung des Systems der Kompetenzzentren auf die gesamte Stadt sehr verlockend. So entfielen nicht nur das sehr mühsame Ermitteln der Schülerzahlen aus der Kompetenzregion und außerhalb, sondern man könnte auch mit ganzer Kraft flächendeckend nach neuen Wegen suchen.

Wichtigste Voraussetzung dafür wären jedoch **andere Rahmenbedingungen des Landes**. Ein solcher bedeutender Systemwechsel, der die gesamte Schullandschaft betrifft, kann nicht unter den Vorbehalt der Haushaltsneutralität des Landes gestellt werden, es sei denn, die Zielsetzung hat keinen hohen Rang.

Berechnungen haben ergeben, dass die Stadt Köln als Schulträger bei einer Ausweitung auf die gesamte Stadt für Sekretariatstellen, Sachmittel, Moderation und für Koordination und Steuerung rd. 400.000 € – 500.000 € pro Jahr in die Entwicklung von 10-12 Kompetenzzentren investieren müsste. Eine solche Forderung in der derzeitigen finanziellen Krisenzeit kann nur dann eine Chance haben, wenn auch das Land den gewünschten Prozess stärker unterstützt und auch zusätzliche finanzielle Ressourcen einsetzt. Nach einem Jahr Pilotphase halte ich deshalb folgende Unterstützungsleistungen des Landes für erforderlich:

Unterstützung durch das Land NRW

1. Fortbildung

Bereitstellung von Haushaltsmitteln für dringende und notwendige Fortbildungsmaßnahmen, damit Pädagogen und Sonderpädagogen für den inklusiven Unterricht qualifiziert werden können. Die Kompetenzteams der Schulämter können diesen Fortbildungsbedarf der Sonderpädagogen, z.B. zur Steigerung der Diagnose und Beratungskompetenz, derzeit nicht abdecken.

Pro KsF sind hier Fortbildungskosten in Höhe von ca. 10.000 € p.a. anzusetzen. Die entsprechende Personalressource im Kompetenzteam müsste in diesem Umfang aufgestockt werden.

2. Personalkosten

a) Einrichtung einer Stelle „Projektbeauftragter“ pro KsF

Zur Unterstützung des Systems in der Implementierungsphase wird für die Dauer von jeweils von 2 bis 3 Jahren ein Projektbeauftragter als Koordinator benötigt. Dieser leistet insbesondere die in der Startphase benötigte Entlastung und Unterstützung des Leiters des KsF. Insbesondere der Koordinations- und Vernetzungsaufwand ist bisher unterschätzt worden. Er kann nicht „nebenbei“ geleistet werden und ist nicht zum Nulltarif zu haben. Dies gilt im Prinzip auch für die Kita-Leitungen und Schulleiter, die sich im Netzwerk engagieren, oft ohne entsprechenden Ausgleich.

b) Erhöhung der Zuweisung des derzeitigen Stellenzuschlages von 0,5 Stellen für die Ausgestaltung des Handlungsfeldes „Prävention“

c) Sonderpädagogenstellen

Entgegen der allgemeinen und bundesweiten demographischen Entwicklung verzeichnet Köln keinen Rückgang an Schülerzahlen, jedoch trotz gegenteiliger Anstrengungen eine steigende Zahl an Förderschülern. Dies führt zu entsprechenden Zuweisungen von Kindern mit Förderbedarf an die Förderschulen, so dass der Spielraum für den Einsatz freierwerdender Sonderpädagogenstellen in der Prävention sehr gering ist. Notwendig ist deshalb ein Verfahren in Bezug auf erhöhte Stellenzuweisung, das sich nicht am Landesdurchschnitt, sondern an den spezifischen regionalen Erfordernissen orientiert. Denkbar ist

hier eine Umstellung auf eine gerechte und wirkungsvolle Schlüsselrelation Lehrer/Schüler, wie bereits in anderen Bundesländern praktiziert.

- d) Stärkung der Personalressourcen in den Kindertagesstätten zur Sprachförderung sowie diesbezügliche Fortbildung von Erzieher/innen und Erziehern, z.B. von Sonderpädagogen im Bereich Sprache. Ziel muss die Stärkung der Verzahnung beim Übergang Kita – Schule sein.

3. Evaluation

Die Prozessevaluation des Projektes erfolgt in Köln durch Herrn Dr. Seiler-Kesselheim, Bezirksregierung Köln. Ergebnisse liegen angesichts der kurzen Zeit noch nicht vor. Es ist jedoch wichtig bei einem lernenden Prozess, die Entwicklungen zu beobachten, zu analysieren, zu vergleichen und transparent zu machen, damit die Erkenntnisse aus den Erfahrungen der bisherigen Pilotregionen beim Aufbau weiterer Kompetenzregionen genutzt werden können. Neben einer grundlegenden „Fehleranalyse“ sind dabei beispielsweise folgende Fragestellungen zu durchleuchten und bedürfen einer kontinuierlichen Moderation zur Erfassung des dialogischen Prozesses:

- Wo werden neue Kompetenzzentren zukünftig verortet (z.B. nicht nur an einer Förderschule, sondern an einer allgemeinen Schule / Grundschule)?
- Wie groß schneidet man die Regionen?
- Wie erreicht man eine stärkere Einbindung der allgemeinen Schulen?
- Wie werden die sonderpädagogischen Ressourcen zielbringend und effektiv eingesetzt?
- Wie wird der sonderpädagogische Förderbedarf zukünftig festgestellt (nach Abschaffung der AO-SF-Verfahren)?

Vorgaben für die Evaluation liegen nicht vor. Auch ist nicht klar, wie der Erfolg des Projekts gemessen werden soll. Eine begleitende, externe wissenschaftliche Ergebnisevaluation als Ergänzung war geplant, ist jedoch m.W. bisher nicht beauftragt. Diese wird jedoch als unabdingbare Voraussetzung gesehen und muss in die Zuständigkeit des Landes fallen

Die Stadt Köln hat bereits mit diversen Schreiben an den Staatssekretär im Ministerium für Schule und Weiterbildung um ergänzende Unterstützung des Prozesses durch Fortbildung, zusätzliche Sonderpädagogen und Evaluation gebeten. Abgesehen davon, dass über Unterstützung im Bereich Fortbildung nachgedacht wurde, wurden hier keine Zugeständnisse gemacht. Das Ministerium beruft sich u.a. darauf, dass die Unterstützungsleistung des Landes mit 0,5 Stelle Sonderpädagogin von Anfang an entsprechend begrenzt worden sei. Das Ministerium erwarte deshalb auch nur entsprechend kleine Fortschritte, in Städten mit Steigerung der Schülerzahlen könnten diese eben noch geringfügiger sein. Diese Position ist angesichts der Erwartungen – verstärkt durch die UN-Charta – nicht befriedigend.

4. Normative Vorgaben

Es fehlen insbesondere verbindliche und verpflichtende Vorgaben für die allgemeinen Schulen zur Aufnahme, bzw. der weiteren Beschulung der im Einzugsbereich lebenden Kinder mit Behinderung. Nimmt man die Bestimmungen des Art. 24 der UN-Charta ernst, sollte die Aufnahme behinderter Kinder für alle allgemeinen Schulen verpflichtend sein und nicht von der Entscheidung einer Schulkonferenz abhängen.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1997 wird die integrative Beschulung unter den Vorbehalt des organisatorisch, personell und sachlich Möglichen gestellt. Dies ist m.E. nach Inkrafttreten der UN-Charta nicht mehr haltbar.

Stabile bis steigende Schülerzahlen führen in Köln teilweise zu hohen Klassenfrequenzen auch in GU-Schulen. Aus wissenschaftlichen Untersuchungen und Praxiserfahrungen scheint es gesichert, dass im gemeinsamen Unterricht eine Klassenstärke von 20-25 Kindern, davon 5-6 behinderte Kinder, nicht überschritten werden darf. Entsprechende Vorschriften wären zu erlassen.

Damit wäre allerdings nach dem Konnexitätsprinzip die Folgebelastung (z.B. zusätzliche Räume in Folge kleinerer Klassenstärke), mit der die Kommunen zurzeit allein kämpfen, ebenfalls Landessache.

Fazit:

Die Stadt Köln unterstützt das Ziel einer inklusiven Bildung entsprechend den Ausführungen der UN-Charta. Ziel muss es sein, den integrativen Unterricht so auszubauen, dass Eltern eine wirkliche Wahlfreiheit haben und der Wunsch nach Unterbringung an allgemeinen Schulen, insbesondere auch an den weiterführenden Schulen, ermöglicht wird.

Dazu ist zunächst von Bedeutung, dass die Bedingungen für einen erfolgreichen inklusiven Unterricht an den allgemeinen Schulen weitgehend nicht gegeben sind.

Die wichtigsten Gelingensbedingungen seien abschließend in aller Kürze aufgeführt:

- Verpflichtung der Regelschulen zur Aufnahme und Beibehaltung der Verantwortung für Kinder mit Behinderung
- Kleinere Klassenfrequenzen in GU-Klassen
- Ausreichende sonderpädagogische Personalressourcen
- Fortbildung aller pädagogischen und sonderpädagogischen Lehrkräfte
- Prävention von Geburt an; Schließung der Präventionskette; Zusammenarbeit von Kita und Schule bzw. auch MSW und MGFFI
- Unterstützung durch außerschulische Professionen (Jugendhilfe, Psychologen, Schulsozialarbeit)
- Räumliche und sächliche Voraussetzungen (z.B. Barrierefreiheit, Differenzierungsräume, Pflegeräume, Beratungs- und Ruheräume, Therapieräume)

Ich halte die Bildung von Kompetenzzentren für sonderpädagogische Förderung grundsätzlich für eine gute Möglichkeit, den Systemwandel zu unterstützen. Über die genannten Rahmenbedingungen hinaus ist jedoch auch zu fragen, ob dieser Weg nicht zu langsam sein wird. Abgesehen von der Ungeduld der betroffenen Eltern sind sowohl für das Land, als auch für die Kommunen auf Dauer die Kosten für Parallelstrukturen zu hoch. Die Regelschulen auszubauen, ohne gleichzeitig die Gebäude der Förderschulen für andere Nutzungen einplanen zu können, führt zu fehlenden oder zu hohen Investitionen. In Förderschulen gebundene Ressourcen fehlen in den Regelschulen. Folgt man Vorschlägen wie Prof. Hans Wocken oder Prof. Preuss-Lausitz (siehe Anhörung im Landtag am 20.05.2009), dann wäre ein schneller Umsetzungsprozess in 8-10 Jahren realistisch, wenn rigidere Rahmenbedingungen von Landesseite gesetzt würden (keine Aufnahmen von Kindern mit Förderbedarfen Ler-

nen, Emotionale und soziale Entwicklung und Sprache in Förderschulen mehr, Einsatz und Verteilung der Sonderpädagogen auf die Regelschulen bis hin zur Bildung von „Kompetenzzentren“ in jeder Schule anstatt zentral außerhalb, um die Reaktionszeiten bei Förderbedarf zu reduzieren).

Ich habe die Bitte an Sie, das Problem der sonderpädagogischen Förderung in NRW gegenüber dem Ministerium in den genannten Punkten im Sinne der Kommunen zu vertreten.

1. Im Rahmen der Konzeption Kompetenzzentrum für sonderpädagogische Förderung das stärkere Engagement des Landes einzufordern, um bessere und schnellere Ergebnisse zu erzielen und die handelnden Personen zu unterstützen.
2. Die normativen Bedingungen zu ändern bzw. die Umsetzung der UN-Charta zu klären.
3. In diesem Fall die Einhaltung des Konnexitätsprinzips einzufordern.
4. Darüber hinaus ggf. auch anzuregen, vergleichbar mit anderen Ländern, konsequentere Wege einzuschlagen. Allerdings gehen solche Lösungen fast unvermeidlich einher mit grundsätzlichen Änderungen der Schulstruktur.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Gez.
Dr. Agnes Klein
26.07.2009

ANLAGE

2. Durchschrift zur Kenntnis erhalten

ab:

40

51

401

V/3

Leiter der KsF
Herr Edwards
Herr Köster-Ehling

3. z.Vg.

ANLAGE

Allgemeine Präventionsmaßnahmen der Stadt Köln

Mit dem Ziel, Kinder und Jugendliche zu einem selbstbestimmten, selbstständigen und von staatlicher Unterstützung unabhängigen Leben zu befähigen, hat die Stadt Köln in den letzten 2 Jahren erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung des Betreuungs- und Bildungsangebots unternommen und versucht die Präventionskette zum Schutz und zur Förderung von Kindern von der Geburt an zu schließen.

- der Allgemeine Soziale Dienst wurde personell verstärkt (45 zusätzliche Stellen)
- Einführung eines Frühwarnsystems mit familienunterstützenden Beratungsangebote (u. a. Kinder-Willkommens-Gruß, Clearingstelle Gesundheitsamt)
- U3 Ausbau in Kitas kontinuierlich auf 40 % bis 2013
- Stärkung des präventiven Ansatzes im Gesundheitsbereich durch regelmäßige und flächendeckende Reihenuntersuchungen zur verbindlichen Feststellung des Entwicklungsstandes aller 4Jährigen in Kindertagesstätten (4 zusätzliche Arztstellen)
- Ausbau der Familienzentren
- Kontinuierlicher Ausbau des Offenen Ganztags (aktuell 52% aller Schülerinnen und Schüler in der Primarstufe von Grund- und Förderschulen)
- Ausbau des Gebundenen Ganztags in Gymnasien und Realschulen
- Ausbau der pädagogischen Betreuung in weiterführenden Schulen in Zusammenarbeit mit Jugendhilfeträgern
- Besondere Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund auch über die Weiterbildung der Mütter – Sprache, Heranführung an Bildungs-, Erziehungs- und Gesundheitssysteme – im Rahmen der Projekte Stadtteilmütter und Rucksack
- die Schulsozialarbeit wird intensiviert. Von den 24 zusätzlichen Stellen dienen 11 zur Bedarfsdeckung in allen Hauptschulen und den Förderschulen mit dem Schwerpunkt Lernen und Emotionale und soziale Entwicklung und 13 erstmals in Grundschulen mit sozial benachteiligten Schüler/Innen, 3 davon liegen in den beiden Kompetenzregionen.
- die Anzahl der Schulpsychologen wurde erhöht
- Einsatz von Streetworkern (plus 7 Stellen)