

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Schule und Weiterbildung	29.02.2016

Kommunale Verantwortungsbereiche und Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Umsetzung eines Inklusiven Schulsystems

Hintergrund und Zielsetzung der Mitteilung:

Der Ausschuss für Schule und Weiterbildung hat in seiner Sitzung am 30.11.2015 anlässlich des 3. Berichtes zur Inklusionsentwicklung an Kölner Schulen (session 3446/2015) und der 1. Fortschreibung des Inklusionsplans für Kölner Schulen (session 3213/2015) ausführlich über den Stand der Inklusionsentwicklung in Köln diskutiert.

Diese Debatte hat auch für Köln deutlich gemacht, dass in der Wahrnehmung vieler Akteure die reale Umsetzung der schulischen Inklusion schwieriger ist, als man es sich möglicherweise zu Beginn des Prozesses vorgestellt hatte. So wurden im Verlauf der Diskussion zahlreiche, als problematisch beurteilte Sachstände und Entwicklungen benannt, die vielfach mit den Ergebnissen der in 2015 veröffentlichten Befragungen korrespondieren¹.

Die Erörterung geeigneter Maßnahmen für die Verbesserung von Bildungserfolgen aller Kölner Schülerinnen und Schüler setzt als notwendige Diskussionsgrundlage eine gemeinsame Wahrnehmung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten voraus. Vor diesem Hintergrund möchte die vorliegende Mitteilung eine Einordnung qualitätsrelevanter kommunaler Maßnahmen in die gegebenen Handlungsspielräume vornehmen; dies sind die Maßnahmen des Inklusionsplans (2012) und seiner Fortschreibung (2015), die zum Teil den kommunalen Verantwortungsbereich aber auch den gemeinsam von Land und Stadt wahrzunehmenden Verantwortungsbereich der Regionalen Bildungslandschaft betreffen, sowie direkte und indirekte, über kommunale Interessensvertretungen an das Land kommunizierte Apelle, die den Verantwortungsbereich des Landes NRW betreffen.

Verantwortungsbereich des Landes

Lt. § 86 Abs. 3 SchulG NRW ist das Land NRW für die Entwicklung und Sicherung der Qualität schulischer Arbeit, für die Personalentwicklung, die Lehreraus- und fortbildung u.a.m. verantwortlich.

¹ **bundesweite Lehrerbefragung** „Inklusion an Schulen aus Sicht der Lehrerinnen und Lehrer“ im März/April 2015 von forsa im Auftrag des Verbandes Bildung und Erziehung; VBE; zu den Ergebnissen im Einzelnen siehe unter <http://www.vbe.de/presse/meinungsumfragen.html#c12740>

Lehrerbefragung in NRW „Was Schulen brauchen“ im September/Oktober 2015 der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft NRW, GEW-NRW; zu den Ergebnissen im Einzelnen siehe unter <http://www.gew-nrw.de/index.php?id=3259>

Einerseits fallen die Themen der inneren Schulangelegenheiten nicht in den kommunalen Verantwortungsbereich, andererseits sind sie zentral für das Gelingen der Inklusion und den Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler. Deshalb hat sich das **Präsidium des Deutschen Städtetages mit seinem Beschluss zur Inklusion im Schulbereich am 22.09.2015** (siehe Anlage 1) deutlich positioniert und die Länder u.a. aufgefordert:

- ein pädagogisch-didaktisches Konzept für das inklusive Lernen zu entwickeln,
- zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen und
- entsprechende Aus- und Fortbildungen der Lehrer/innen zu intensivieren.

Darauf, dass diese und weitere Regelungsbedarfe für eine gelingende Praxis auch für die Inklusion an Kölner Schulen von größter Bedeutung sind, ist in einem **Artikel für die Zeitschrift Schulverwaltung NRW 6/2015** (siehe Anlage 2) hingewiesen und mit der Bitte an das Land NRW verbunden worden, die „entscheidenden Fragen der adäquaten Lehrerausstattung, der Unterstützung der Schulleitungen und der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrerkollegien sorgsam im Blick zu behalten“.

Nach Auffassung der Verwaltung besteht ein grundsätzlicher Nachholbedarf mit Blick auf die Schaffung einer landesweiten konzeptionellen Grundlage (Gelingensbedingungen!) der schulischen Inklusion. Landesweite pädagogisch-didaktische Leitlinien und Materialien für Gemeinsames Lernen aus dem sich Antworten auf die drängenden Fragen der geeigneten Unterrichtsgestaltung, der geeigneten Personalausstattung, der geeigneten sächlichen Ausstattung und der geeigneten Konzeption von Lehreraus- und fortbildung ableiten lassen, werden derzeit entwickelt². Bestandteil eines solchen Konzeptes sollten auch Forschungsergebnisse bezüglich der Bildungserfolge in heterogenen Lerngruppen sein, die für eine geeignete Gestaltung von Schul- und Klassengemeinschaften heranzuziehen wären. Siehe hierzu auch die Kölner Befunde zur Heterogenität der Zusammensetzung der Schülerschaft zwischen den Schulformen, den Schulen und den Klassen mit Gemeinsamem Lernen.

Verantwortungsbereich der Stadt Köln im Rahmen eines erweiterten Bildungsverständnisses

Ausgehend von einem ganzheitlichen Bildungsverständnis, das die Verbindung von kognitivem, sozialem und emotionalem Lernen sucht (Bildung ist mehr als Schule) sowie deren Einbeziehung in verbindliche Vernetzungsstrukturen anstrebt, prägt die kommunale Ebene mit vielfältigen Einrichtungen (u.a. Kindertagesstätten, Familienzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen, zahlreichen Kultureinrichtungen) die öffentliche Infrastruktur in der Bildung. Vor diesem Hintergrund und, weil die Kommunen von den Fehlentwicklungen in der Bildung ebenso betroffen sind, wie sie von den Erfolgen profitieren, empfiehlt der Deutsche Städtetag den Kommunen „...Bildung als zentrales Feld der Daseinsvorsorge noch stärker (zu) erkennen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten (zu) nutzen.“ (**Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages im Nov. 2007**).

Entsprechend ist das Kölner Engagement geprägt von dem Leitbild der kommunalen Bildungslandschaft im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung und wurde durch den Kooperationsvertrag mit dem Land NRW im Juni 2008 zur Durchführung der „Weiterentwicklung eines Bildungsnetzwerkes in der Bildungsregion Köln (der **Regionalen Bildungslandschaft Köln**) konkretisiert.

² Siehe unter QUA-LiS NRW (Qualitäts- und Unterstützungsagentur NRW) <http://www.qua-lis.nrw.de/aufgabenschwerpunkte/inklusive-bildung/index.html>

Der Inklusionsplan für Kölner Schulen (2012) und seine erste Fortschreibung (2015) machen deutlich, dass sich die Stadt Köln auch im Rahmen der strategischen Inklusionsplanung dem Gedanken eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses verpflichtet fühlt. Konkret erfolgt dies mit den Maßnahmen, die die Vernetzung zwischen den Schulen einerseits und den im kommunalen Verantwortungsbereich liegenden non-formalen Bildungsangeboten der Jugendhilfe, den erzieherischen, psychologischen und gesundheitsbezogenen Angeboten des Offenen Ganztags, des schulpsychologischen Dienstes und der öffentlichen Gesundheitsdienste andererseits weiter stärken (siehe hierzu z.B. Maßnahmen zu „Aufbau und Weiterentwicklung von regionalen Unterstützungszentren und -strukturen“ und zur „Optimierung kommunaler Aufgaben, die die schulischen Inklusion unterstützen“ der Fortschreibung 2015, session 3213/2015).

Die Erfahrungen bei der Umsetzung dieser Maßnahmen machen einmal mehr deutlich, dass Erfolge ein Engagement auf Augenhöhe im Rahmen staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft zwingend erfordern, weil die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten insbesondere im Schulbereich gering sind. Zwar wurden die vertraglichen Voraussetzungen hierzu durch den Kooperationsvertrag mit dem Land bereits im Juni 2008 (s.o.) geschaffen, jedoch wäre aus Sicht der Verwaltung eine deutlich stärkere Prägung des Handelns der beteiligten Akteure durch dieses Leitbild wünschenswert.

Verantwortungsbereich der Stadt als Schulträger

Trotz des dargestellten, weitergehenden Anspruchs ist die Sicherstellung einer für eine gelingende Inklusion erforderlichen sächlichen Ressourcenausstattung (Gebäude, Raum, Ausstattung) eine wichtige Aufgabe der Stadt Köln in ihrer Funktion als Schulträger.

Die hohe Zahl der Schulen mit Gemeinsamem Lernen und die Tatsache, dass im Schuljahr 2014/15 bereits 71% der städtischen GL-Grundschulen und 52% der städtischen GL-Schulen der Sekundarstufe I zusätzlich zu Lernenden mit Lern- und Entwicklungsstörungen auch Lernende mit geistigen, körperlichen und Sinnesbeeinträchtigungen beschult haben, zeigt den Willen des Schulträgers, die nötigen sächlichen Voraussetzungen für eine wohnortnahe inklusive Beschulung zu ermöglichen.

Aus Sicht der Verwaltung bleibt dabei unbefriedigend, dass keine qualitativen Erkenntnisse bezüglich der geeigneten sächlichen Voraussetzungen zur Anwendung kommen, die konsequent aus einem pädagogisch-didaktischem Konzept für Gemeinsames Lernen abgeleitet sind (s.o.). Verbindliche landesweite Richtlinien für den Schulbau, die eine Konkretisierung des erforderlichen Raumbedarfes leisten, existieren nicht. Deshalb fordert der **Städtetag NRW in seinem Beschluss vom 02.04.2014** das fachlich und finanziell für den Schulbau verantwortliche Land NRW auf, "... die wesentlichen Vorgaben für einen den Anforderungen der individuellen Förderung, des Ganztags und der Inklusion entsprechenden Schulbau unter Beachtung des Konnexitätsprinzips verbindlich zu regeln." (siehe Anlage 3).

Rolle und Aufgaben des Kommunalen Inklusionsmonitorings:

Das Inklusionsmonitoring zielt darauf ab, die **quantitative Inklusionsentwicklung** anhand von Ausprägung und Veränderung ausgewählter Indikatoren („Zahlen, Daten, Fakten“) transparent zu machen und zeigt, dass sich diese bis zum Schuljahr 2014/15 weiter dynamisch entwickelt hat. Auf diese Weise ist es gelungen, den Standort der Kölner Entwicklung im Rahmen der landes- und bundesweiten Entwicklungen zu jedem Zeitpunkt bestimmen zu können.

Darüber hinaus wurden Indikatoren analysiert, deren Ausprägung und Entwicklung geeignet sind, Diskussionen anzuregen und den **Fokus auf qualitative Fragestellungen** der Inklusi-

onsentwicklung zu richten. Als Beispiele hierfür seien genannt:

- Bis zu Beginn des Schuljahres 2014/15 hat sich die Durchlässigkeit zwischen dem Förder- und dem Regelschulsystem kontinuierlich und deutlich verbessert. Ein Stagnieren oder sogar eine Umkehr dieser Entwicklung könnte ein Hinweis für Fehlentwicklungen im Gemeinsamen Lernen sein.
- Der Inklusionsfortschritt unterscheidet sich deutlich nach Primarstufe und Sekundarstufe I sowie nach den Förderschwerpunkten. Welche Ursachen sind hierfür verantwortlich und welche Zielwerte sind für die verschiedenen Beeinträchtigungen der Kinder und Jugendlichen überhaupt wünschenswert? Erst wenn Erkenntnisse über die Ursachen für die Abweichungen von Ist- und Zielwerten vorliegen, können geeignete Maßnahmen geplant und umgesetzt werden.
- Der Anteil der Lernenden mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf unterscheidet sich deutlich zwischen den Schulformen, zwischen den Schulen und den Klassen. Wie ist dieser Sachverhalt mit Blick auf die Qualität im Gemeinsamen Lernen und die weitere Entwicklung der Schulformen zu beurteilen und welche Ziele sind vor dem Hintergrund der Erzielung bestmöglicher Bildungserfolge wünschenswert?
- Im Schuljahr 2014/15 haben 75% der städtischen GL-Grundschulen und 52% der städtischen GL-Schulen der Sekundarstufe I Lernende mit sog. anderen Entwicklungsbeeinträchtigungen (Sinnesbeeinträchtigungen, geistige sowie körperlich-motorische Beeinträchtigungen) unterrichtet. Vorausgesetzt, dass an diesen Schulen das Gemeinsame Lernen in einer qualitativ wünschenswerten Weise erfolgt, kann aus diesem empirischen Befund der Schluss gezogen werden, dass die Einrichtung von Schwerpunktschulen für Köln nicht mehr erforderlich ist.

Der ASW wurde hierüber im 3. Bericht zur Inklusionsentwicklung an Kölner Schulen (session 3446/2015) informiert. Die Ergebnisse wurden ausführlich mit der unteren Schulaufsichtsbehörde erörtert.

Derzeit wird überlegt, die Zusammenarbeit von Schulen und kommunalen Dienststellen im Kontext der Inklusion zum Gegenstand **weiterer qualitativer Betrachtungen, den kommunalen bzw. den Verantwortungsbereich der Regionalen Bildungslandschaft betreffend**, zu machen (siehe hierzu die Ausführungen im Kontext der Aachener Erklärung, des Kooperationsvertrages mit dem Land NRW und der Umsetzung der Maßnahmen des Inklusionsplans für Kölner Schulen bzw. seiner 1. Fortschreibung). Erkenntnisse bezüglich Ausmaß und Qualität dieser Zusammenarbeit schaffen eine Planungsgrundlage für Maßnahmen, die nicht nur die Qualität der schulischen Inklusion, sondern auch den Bildungserfolg der Kölner Lernenden insgesamt beeinflussen und, die sich im kommunalen bzw. im Verantwortungsbereich der Regionalen Bildungslandschaft befinden und deshalb entsprechend steuerbar wären.

gez. Höing