

Gesetzentwurf

Fraktion der SPD

Hannover, den 10.08.2010

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Herstellung des Rechtsanspruchs auf inklusive Beschulung**

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes

Das Niedersächsische Schulgesetz in der Fassung vom 3. März 1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Juni 2010 (Nds. GVBl. S. 232), wird wie folgt geändert:

1. § 4 erhält folgende Fassung:

„§ 4

Inklusion

¹Schülerinnen und Schüler, die einer sonderpädagogischen Förderung bedürfen (§ 14 Abs. 1 Satz 1), sollen an allen Schulen gemeinsam mit anderen Schülerinnen und Schülern erzogen und unterrichtet werden. ²Welche Schulform sie besuchen, entscheiden die Erziehungsberechtigten (§ 59 Abs. 1 Satz 1).“

2. § 14 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹In der Förderschule werden mit Zustimmung der Erziehungsberechtigten Schülerinnen und Schüler unterrichtet und erzogen, die in ihren Entwicklungsmöglichkeiten so eingeschränkt sind, dass sie sonderpädagogische Förderung benötigen.“

- b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

In Satz 2 werden die Wörter „schulische Integration“ durch „Inklusion (§ 4)“ ersetzt.

3. § 56 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

In Satz 2 wird die Verweisung „§ 68 Abs. 3“ durch die Verweisung „§ 68“ ersetzt.

4. § 60 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 4 werden die Wörter „zur Vorbereitung von Entscheidungen nach § 68 Abs. 2“ gestrichen.

bb) Nummer 5 wird gestrichen.

cc) Die bisherigen Nummern 6 bis 8 werden Nummern 5 bis 7.

- b) In Absatz 2 wird die Verweisung „Absatz 1 Nr. 6“ durch die Verweisung „Absatz 1 Nr. 5“ ersetzt.

5. § 68 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 1 und 2 werden gestrichen.

- b) Absatz 3 wird einziger Absatz, wobei in Satz 1 die Wörter „in Absatz 1 bezeichneten Schülerinnen und Schüler“ durch die Wörter „Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf“ ersetzt werden.
5. Nach § 184 wird folgender § 184 a eingefügt:

„§ 184 a

Sonderregelung für Förderschulen

Schülerinnen und Schüler, die eine Förderschule besuchen und deren Erziehungsrechtigte sich für eine andere Schulform entscheiden (§ 4), verbleiben bis zum Ende des laufenden Schuljahres an der Förderschule.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziel

Die Übereinkunft der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention - VN-BRK) ist nach ihrer Ratifizierung am 21. Dezember 2008 für alle Träger der öffentlichen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland und damit für den Bund, die Länder und die Kommunen völkerrechtlich verbindlich. Ziel der Konvention ist es, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“ (Artikel 1 VN-BRK).

Soweit die schulische Bildung betroffen ist, fällt die Umsetzung der Konvention vor allem in die Zuständigkeit der Länder und der Kommunen. Nach Artikel 24 VN-BRK sollen Kinder mit Behinderungen Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben.

Unstrittig ist, dass die vollständige Umsetzung der Konvention im Allgemeinen und des Artikels 24 im Besonderen nur schrittweise erfolgen kann und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken wird. In ihrem Beschluss vom 21. Juni 2010 zu den pädagogischen und rechtlichen Aspekten der VN-BRK spricht die Kultusministerkonferenz von „progressiver Realisierung“. In der Rechtsprechung wird die Ansicht vertreten, dass die Bestimmungen der Konvention nicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendung erfüllen. Subjektive Rechtsansprüche könnten erst durch gesetzgeberische Akte begründet werden. Dafür wird dem Gesetzgeber von der Rechtsprechung ein begrenzter Zeitraum zugebilligt.

In diesem Sinne ist der Entwurf eines „Gesetzes zur Herstellung des Rechtsanspruchs auf inklusive Beschulung“ ein erster Schritt. Er will die Entscheidung darüber, welche Schulform Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen besuchen, in die Verantwortung der Erziehungsberechtigten geben. Eine Zuweisung zu einer Förderschule soll es ohne ihre Zustimmung künftig nicht mehr geben. Der Entwurf ist gleichsam ein Vorschaltgesetz für eine umfassende Novellierung des Schulgesetzes zur Realisierung des Artikels 24 VN-BRK. Er beschränkt sich auf die Herstellung des Rechtsanspruchs für die Erziehungsberechtigten und will sie damit aus der Rolle des Bittstellers gegenüber Schulen und Schulbehörden befreien, wenn sie für ihr Kind einen Platz an einer „allgemeinen“ Schule wünschen. Förderschulen (§ 14), Tagesbildungsstätten (§ 162), Integrationsklassen (§ 23 Abs. 3) und

die besonderen Regelungen im Bereich der berufsbildenden Schulen (§ 21 Abs. 2, § 67 Abs. 4 und 5) werden mit diesem Gesetzentwurf (noch) nicht in Frage gestellt. Die Herstellung des Rechtsanspruchs wird auf dem Weg zur vollständigen Realisierung von Artikel 24 VN-BRK als Motor mit hoher Antriebskraft wirken. Von der Landesregierung wird erwartet, dass sie dem Landtag alle zwei Jahre über die sich durch dieses Gesetz ergebenden Entwicklungen berichtet.

II. Haushaltmäßige Auswirkungen

Dass die vollständige Realisierung von Artikel 24 VN-BRK mit Kostensteigerungen verbunden ist, dürfte unstrittig sein. Über das Ausmaß wird bei Vorlage des entsprechenden Gesetzentwurfs zu befinden sein. Dabei werden auch Überlegungen zur Lastenverteilung zwischen Land und Kommunen angestellt werden müssen (Konnexität). In welcher Höhe durch dieses Vorschaltgesetz Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen entstehen, ist deshalb schwer zu quantifizieren, weil die Quote der Eltern von Kindern mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf nicht bekannt ist, die den Besuch einer allgemeinen Schule wünschen. Sollte sie sehr stark ansteigen, wären dadurch gewisse Einspareffekte bei den Förderschulen verbunden. Ohne eine Erhöhung der Mittel für die Schülerbeförderung und die sächliche Ausstattung bestimmter Schulen (kommunale Schulträger) und die Versorgung mit Lehrkräften (Land) wird auch dieses Gesetz nicht zu realisieren sein. Dass diese Mittel aber aufgebracht werden müssen, ergibt sich aus der Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (§ 4):

In der Überschrift wird statt des seit 1993 geltenden Begriffes „Integration“ die Bezeichnung „Inklusion“ verwendet, die aus der englischen und französischen Fassung von Artikel 24 VN-BRK stammt. Mit diesem Begriff, der nicht nur im Sprachgebrauch der Erziehungswissenschaften und der Bildungspolitik inzwischen seinen anerkannten Platz gefunden hat, soll ein Perspektivwechsel deutlich gemacht werden: Inklusion ist mehr als Integration. „Inklusion“ bedeutet letzten Endes, dass grundsätzlich überhaupt nicht mehr zwischen Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen und ohne Behinderungen unterschieden wird.

Die Neufassung des § 4 beseitigt die bisherigen (Integrations-)Vorbehalte und bekräftigt damit den schon seit 1993 bestehenden Vorrang der gemeinsamen Unterrichtung und Erziehung aller Schülerinnen und Schüler. Es darf keine „Exklusion“ geben. Welche Schulform von den Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen besucht werden soll, wird gemäß § 59 Abs. 1 Satz 1 NSchG in die Entscheidung der Erziehungsberechtigten gegeben. Eine Zuweisung zu einer Förderschule ohne ihre Zustimmung soll es künftig nicht mehr geben. Von den Erziehungsberechtigten ist insbesondere zu entscheiden, welche weiterführende Schulform besucht werden soll. Der Rechtsanspruch erstreckt sich im Sinne von § 59 Abs. 1 Satz 1 aber nur auf die Schulform, nicht auf eine bestimmte Schule. Es kann den kommunalen Schulträgern - zumindest in der Anfangsphase des Inklusionsprozesses - nicht zugemutet werden, jede gewünschte Schule so auszustatten, dass Unterricht und Erziehung für alle Schülerinnen und Schüler erfolgreich sein kann. Bei der Schaffung und Auswahl einer geeigneten „Schwerpunktschule“ wird die Landesschulbehörde eine wichtige Rolle zu spielen haben.

Zu Nr. 2 (§ 14):

In der Neufassung von Abs. 1 Satz 1 wird der Rechtsanspruch der Erziehungsberechtigten von Kindern mit Behinderungen, die Schulform zu wählen, noch einmal bekräftigt. Der Besuch einer Förderschule kann nur mit ihrer Zustimmung erfolgen.

Zu Nr. 3 (§ 56):

Folgeänderung aus Nr. 5.

Zu Nr. 4 (§ 60):

In der Verordnungsermächtigung nach Nr. 4 ist der Hinweis auf die „Vorbereitung von Entscheidungen nach § 68 Abs. 2“ nach Herstellung des Rechtsanspruchs der Erziehungsberechtigten, für ihr Kind mit Behinderungen die Schulform zu wählen, entbehrlich. Die aufgrund der Nummern 4 und 5 ergangene „Verordnung zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs“ muss an die neue Rechtslage angepasst werden.

Die Verordnungsermächtigung nach Nr. 5 ist zu streichen, weil es keine „Überweisung“ an eine Förderschule ohne Zustimmung der Erziehungsberechtigten mehr gibt.

Zu Nr. 5 (§ 68):

Die Streichung der Absätze 1 und 2 ergibt sich aus der Herstellung des Rechtsanspruchs für Erziehungsberechtigte von Kindern mit Behinderungen, die Schulform zu wählen, die ihr Kind besuchen soll.

Absatz 3 kann in der geänderten Fassung - nunmehr als einziger Wortlaut - bestehen bleiben, weil die Unterbringung von Schülerinnen und Schülern mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf in Heimen oder in Familienpflege nur mit Zustimmung der Erziehungsberechtigten erfolgen kann.

Zu Nr. 6 (§ 184 a):

Der Rechtsanspruch der Erziehungsberechtigten nach § 4 soll auch für den Fall bestehen, dass ihre Kinder bereits eine Förderschule besuchen. Allerdings soll der Übergang auf eine andere Schulform erst am Ende des laufenden Schuljahres erfolgen können.

Zu Artikel 2:

Das Gesetz soll am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft treten. Eine Festlegung auf den Beginn eines Schul(halb)jahres ist nicht erforderlich, da der laufende Schulbetrieb durch dieses Gesetz nicht berührt wird.

Stefan Schostok
Fraktionsvorsitzender