



HESSISCHER LANDTAG

09. 03. 2020

Kleine Anfrage

Christoph Degen (SPD) vom 19.07.2019

Standards für die Zuweisung von sonderpädagogischen Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen

und

Antwort

Kultusminister

Vorbemerkung Fragesteller:

Laut Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 19/6799 ist vorgegeben, dass Schulen für die inklusive Beschulung in den drei Förderschwerpunkten Lernen, Sprachheilvermittlung sowie emotionale und soziale Entwicklung (L-E-S) eine schulbezogene Zuweisung erhalten. Diese schulbezogene Zuweisung werde ergänzt durch eine zusätzliche, schülerbezogene Zuweisung für Schülerinnen und Schüler in den Förderschwerpunkten körperliche und motorische Entwicklung (kmE), Sehen (SEH), Hören (HÖR) und geistige Entwicklung (gE). Die Umrechnung auf die einzelnen inklusiven Schulbündnisse (iSB) und von diesen auf die einzelne Schule richte sich nach der regionalen Entwicklung, den örtlichen und räumlichen Gegebenheiten und den schulspezifischen Aufgaben und Förderkonzepten. Daher werden die Grundsätze der Berechnungsgrundlage in den iSB festgelegt und können regional unterschiedlich ausfallen.

Vorbemerkung Kultusminister:

Um den Unterricht in den Förderschulen und die sonderpädagogische Förderung, Beratung und Unterstützung aller Schülerinnen und Schüler mit Beeinträchtigungen und Behinderungen an allgemeinen Schulen qualitativ hochwertig sicherzustellen, hat das Hessische Kultusministerium das Konzept der inklusiven Schulbündnisse (iSB) entwickelt, dessen gesetzliche Grundlage sich in § 52 des Hessischen Schulgesetzes findet.

Das Konzept der inklusiven Schulbündnisse beruht maßgeblich darauf, dass innerhalb der zentral vorgegebenen Rahmensetzung ein Höchstmaß der Partizipation aller Beteiligten ermöglicht wird. Hessen nimmt, den Erfahrungen aus der Praxis folgend, Abstand von einer strikten, zentralen Steuerung der sonderpädagogischen Ressourcen. Die Regionen erhalten die benötigten Gestaltungsmöglichkeiten, die den lokalen Bedürfnissen Rechnung tragen, um eine optimale Förderung von Schülerinnen und Schülern mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen und Behinderungen zu ermöglichen. Alle einer Schule zur Verfügung stehenden Ressourcen werden zum Großteil für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen oder Beeinträchtigungen eingesetzt; die sonderpädagogischen Ressourcen sind ergänzend und subsidiär.

Die Förderung von Schülerinnen und Schülern in den verschiedenen Förderschwerpunkten erfordert, neben pädagogischem und fachlichem Wissen, eine besondere Sensibilität. Immer werden individuelle, auf die konkrete Situation abgestimmte Lösungen benötigt. So kann sich zum Beispiel die Intensität der benötigten Förderung bzw. der Grad der Unterstützungsleistung im Laufe eines Schuljahres erheblich verändern; bei einigen Schülerinnen und Schülern wechselt der Förderschwerpunkt oder wird aufgehoben. Pauschale Zuweisungsstandards sind in der sonderpädagogischen Förderung nicht zielführend, da jede Schülerin und jeder Schüler eigene Ausgangslagen und Bedürfnisse mitbringt und jede Schule in unterschiedlichem Maße sonderpädagogische Aufgaben zu bewältigen hat.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Wie viele Lehrerstellen für die sonderpädagogische Förderung stehen derzeit landesweit insgesamt zur Verfügung?

Für das Schuljahr 2019/2020 (Erlass Lehrerstellenzuweisung vom 26.06.2019) stehen 4.722,5 Lehrerstellen zur Verfügung. Unberücksichtigt sind hier die Stellen für sozialpädagogische Fachkräfte sowie Erzieherinnen und Erzieher.

Frage 2. Wie quantifiziert die Landesregierung den Bedarf an sonderpädagogischen Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen, für welche diese Lehrerstellen vorgesehen sind? (Beispielsweise nach Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung)

Sonderpädagogische Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen sind nachrangig zu allgemeinen Angeboten und erfolgen in der Regel als Unterstützung regional bestehender (schulischer) Angebote. Die Bedarfsbemessung richtet sich nach den zu leistenden Aufgaben einer Region, die zunächst anhand der Gesamtschülerzahl bemessen wird. Des Weiteren werden regionale Besonderheiten berücksichtigt, unter anderem die Anstrengungen in den Modellregionen inklusive Bildung, in denen durch den moderaten Rückgang des Förderschulangebots Förderschullehrerstellen nunmehr allgemeinen Schulen zugutekommen. Auf Grundlage dieser regionalen Zuweisung an die Staatlichen Schulämter erfolgen die Einigungen in den inklusiven Schulbündnissen mit den Schulleiterinnen und Schulleitern, die im Rahmen der Grundsätze der sonderpädagogischen Ressourcenverteilung gezielt entscheiden, was der einzelnen Schule an sonderpädagogischer Unterstützung zukommt.

In fast allen Ländern steigt die Förder- oder Feststellungsquote seit Jahren kontinuierlich an. Ebenfalls konnte in fast allen Ländern beobachtet werden, dass die zusätzlichen Ressourcen, die zur Umsetzung inklusiver Beschulung zur Verfügung gestellt wurden, nicht parallel zum Anstieg der Inklusionsquote zu einem Absinken der Förderschulbesuchsquote, sondern zum Aufbau einer additiven Inklusionsquote in den allgemeinen Schulen führten.

Hessen verzichtet bewusst auf eine feste Korrelation zwischen Ressourcenzuweisung sowie der Anzahl von Schülerinnen und Schülern mit einem festgestellten Anspruch oder einer ähnlichen Bezugsgröße. Über die vorbeugenden Maßnahmen der individuellen Förderung durch Lehrkräfte der allgemeinen Schule hinaus erhalten Schülerinnen und Schüler ohne gesondertes Feststellungsverfahren durch Förderschullehrkräfte Unterstützung, Beratung und Förderung an den allgemeinen Schulen in vorbeugenden sonderpädagogischen Maßnahmen.

In konsequenter Weiterführung dieses Gedankens soll in einem nächsten Schritt jeder Grundschule pro 250 Schülerinnen und Schüler mindestens eine Stelle für Förderpädagogen fest zugewiesen werden. Über diese Grundzuweisung hinaus werden die weiteren Ressourcen über die inklusiven Schulbündnisse verteilt.

Die sonderpädagogische Expertise ist als Gesamtressource garantiert und wurde jährlich mit zusätzlichen Stellen ausgeweitet, dies gilt ebenso für das aktuelle Schuljahr 2019/2020. Bei zurückgehenden Schülerzahlen werden keine Förderschullehrerstellen aus dem System genommen, bei steigenden Schülerzahlen werden mehr Stellen zugewiesen.

Schülerinnen und Schüler, die eine Förderschule besuchen, erhalten schulbezogen und entsprechend dem Förderschwerpunkt die Lehrerressource über die Grundunterrichtsversorgung der entsprechenden Förderschule. Hier gleichen sich die individuellen Bedarfslagen durch die Organisation von förderschwerpunktspezifischen Lerngruppen aus.

Die Ausstattung der Schulen für Kranke richtet sich nach der Anzahl der vorgehaltenen Betten der Klinik oder ähnlichen Einrichtung.

Frage 3. Wie viele Lehrerstellen für die sonderpädagogische Förderung standen im Schuljahr 2013/2014 landesweit insgesamt zur Verfügung?

Für das Schuljahr 2013/2014 (Erlass Lehrerstellenzuweisung vom 05.12.2013) standen 4.004,2 Lehrerstellen zur Verfügung. Unberücksichtigt sind hier die Stellen für sozialpädagogische Fachkräfte sowie Erzieherinnen und Erzieher.

Frage 4. Wie quantifizierte im Schuljahr 2013/2014 die damalige Landesregierung den Bedarf an sonderpädagogischen Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen, für welche diese Lehrerstellen vorgesehen waren? (beispielsweise nach Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung)

Schülerinnen und Schüler, die eine Förderschule besuchten, erhielten die entsprechende Lehrerressource über die Grundunterrichtsversorgung der entsprechenden Förderschule. Die Ausstattung der Klinikschulen richtete sich nach der Anzahl der vorgehaltenen Betten.

Hinzu kamen die Stellen für die überregionalen Beratungs- und Förderzentren (inklusive Beschulung und vorbeugende Maßnahmen, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Sinnesbeeinträchtigungen), die in Anlage 19.2 des Erlasses Lehrerstellenzuweisung schulbezogen ausgewiesen waren. Die sonderpädagogische Unterstützung der allgemeinen Schulen befand sich in einer seit dem Schuljahr 2012/2013 auf fünf Jahre angelegten Phase der Umstrukturierung: Gewachsene

Strukturen aus den Anfangsjahren des gemeinsamen Unterrichts (die Förderschullehrerstellen befanden sich vor allem in Ballungsräumen und im Süden Hessens) und die ungleiche demographische Entwicklung der einzelnen Schulamtsbezirke waren u.a. Gründe für eine nicht vergleichbare Ressourcenverteilung in den einzelnen Schulamtsbereichen.

Die bis dahin gesondert erfolgten Zuweisungen (Gemeinsamer Unterricht, Kleinklassen, regionale Beratungs- und Förderzentren) wurden sukzessive in der „sonderpädagogischen Förderung“ zusammengefasst; parallel dazu wurde über fünf Jahre hinweg landesweit eine gleichmäßige Verteilung der Ressourcen für den inklusiven Unterricht im Proporz zur Gesamtschülerzahl des jeweiligen Staatlichen Schulamts durchgeführt. Die den Staatlichen Schulämtern zugewiesene Ressource wurde über die jeweiligen Beratungs- und Förderzentren an die Schulen des Einzugsbereichs systemisch verteilt. Seit dem Schuljahr 2012/2013 wurden 200 Lehrerstellen in fünf Tranchen à 40 Stellen für den inklusiven Unterricht zur Verfügung gestellt. Die Entscheidung über die Zuweisung an die jeweilige allgemeine Schule erfolgte durch das Staatliche Schulamt; die Personalversorgung über das jeweilige regionale Beratungs- und Förderzentrum (rBFZ) im Benehmen mit der allgemeinen Schule nach den Kriterien der Verlässlichkeit, Professionalität und Wirksamkeit.

Zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurden durch diese Umschichtungen in fünf Jahren jährlich 300 Stellen neu für den inklusiven Unterricht ausgewiesen. Im Schuljahr 2013/2014, dem zweiten Jahr der Umsteuerung, waren 600 Stellen umgeschichtet, die für den inklusiven Unterricht in den Jahrgängen eins und zwei sowie fünf und sechs im Proporz zur jeweiligen Gesamtschülerzahl eines Schulamts zugewiesen waren.

Um den Anteil von Schülerinnen und Schülern mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung und für blinde Kinder und Jugendliche in der inklusiven Beschulung zu steigern, was im gemeinsamen Unterricht wenig erfolgreich war, hatte Hessen für die staatlichen Schulämter die Möglichkeit eröffnet, in diesen beiden Förderschwerpunkten Ressourcen zwischen Förderschulen und inklusiver Beschulung in der allgemeinen Schule schülerbezogen zuzuweisen. Diese Maßnahme bewirkte, dass im Schuljahr 2018/2019 1.031 Schülerinnen und Schüler im Förderschwerpunkt geistige Entwicklung inklusiv beschult wurden; im Schuljahr 2013/2014 waren es lediglich 298 Schülerinnen und Schüler.

Frage 5. Welche Mindeststandards gelten aktuell für die schüler- und schulbezogenen Zuweisungen von Förderschullehrerwochenstunden im Rahmen der inklusiven Beschulung? (Darstellung nach Förderschwerpunkt)

Die Standards zur inklusiven Beschulung finden sich in der Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen (VOSB). Nach § 13 Abs. 2 (VOSB) stehen einer Schule rechnerisch für jeweils sieben Schülerinnen oder Schüler mit entsprechendem Anspruch auf sonderpädagogische Förderung zusätzliche Förderschullehrerstunden im Umfang von einer Lehrerstelle zu. Hinzu kommen nach § 13 Abs. 3 für eine Schülerin bzw. für einen Schüler im Förderschwerpunkt geistige Entwicklung bis zu sieben Wochenstunden. Aufgrund dieser an einer rechnerischen Größe ausgerichteten Regelung können individuelle Bedarfslagen besser berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass am Schüler orientiert individuell über den Stundenumfang der Förderung entschieden werden kann. Dies kann, unterjährig wechselnd, zu einer Unter- oder Überschreitung der rechnerischen Größe führen.

Die Verordnung über die Aufgaben und die Organisation der inklusiven Schulbündnisse (VOiSB) ergänzt in § 2 Abs. 7 darüber hinaus Folgendes:

„Die inklusiven Schulbündnisse legen verbindliche, regionale Kriterien zur jährlichen Verteilung der Gesamtressource aller sonderpädagogischen Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen unter Berücksichtigung ihres flexiblen Einsatzes sowohl an allgemeinen Schulen als auch an Förderschulen fest. Dabei ist darauf zu achten, dass die Förderschullehrkräfte insbesondere für die Fachrichtungen Lernen, emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprachheilverbesserung möglichst mit vollem Stundendeputat schulbezogen an allgemeinen Schulen vorzusehen sind. Ausnahmen sind beispielsweise zur Sicherstellung einer möglichst wohnortnahen Beschulung insbesondere im ländlichen Raum möglich.“

Frage 6. Wie haben sich diese Mindeststandards (Zuweisung von Förderschullehrerwochenstunden pro Schülerin und Schüler im gemeinsamen Unterricht bzw. im inklusiven Unterricht bzw. schulbezogenen Zuweisungen) seit der Einführung des Gemeinsamen Unterrichts über die Einführung der inklusiven Beschulung in welchen Schritten verändert? (Darstellung der Zuweisung nach Förderschwerpunkten der Schülerinnen und Schüler mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung)

In den vergangenen Jahren haben sich die Rahmenbedingungen (Reduzierung von Klassengrößen, 104/105% Lehrerversorgung der Schulen, zusätzliche Ressourcen für Sozialindex, zusätzliche Stellen für sozialpädagogische Fachkräfte, die mobile Vertretungsreserve, die Ausweitung der

Stellen für den Unterricht von Zuwanderern und Flüchtlingen und für Ganztagsangebote) in den allgemeinen Schulen verbessert. Alle einer Schule zur Verfügung stehenden Ressourcen unterstützen die individuelle Förderung sowie den inklusiven Unterricht.

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung über Unterricht, Erziehung und sonderpädagogische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen (VOSB) zum 1. Juli 2012 und der damit erfolgten Ressourcenumsteuerung unterstützen die regionalen Beratungs- und Förderzentren die allgemeinen Schulen bei vorbeugenden Maßnahmen und in der inklusiven Beschulung. Damit wurde der gemeinsame Unterricht durch den inklusiven Unterricht abgelöst.

Der Lehrkräfteeinsatz für den gemeinsamen Unterricht wurde aus einem durch den Haushaltsgesetzgeber festgesetzten Lehrerstellenpool schülerbezogen durch das Staatliche Schulamt gesteuert und umgesetzt. Dieser Lehrerstellenpool lag in den Jahren 1996/1997 bis 2010/2011 zwischen 500 und 600 Lehrerstellen. Es gab einzelne Schulen für den gemeinsamen Unterricht, in denen diese Lehrerstellen überwiegend eingesetzt wurden.

Nur für wenige ausgewählte Schülerinnen und Schüler bestand die Aussicht auf einen Platz im gemeinsamen Unterricht, der dafür mit einem automatisierten Klassenteiler und einer zusätzlichen Förderschullehrkraft ab drei bis vier Schülerinnen und Schülern mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung gut ausgestattet war, was in den Anfangsjahren ohne Erfahrungswerte gerechtfertigt war.

Gleichzeitig konnte beobachtet werden, dass sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit umfassenden Behinderungen (u.a. im Förderschwerpunkt geistige Entwicklung) nur marginal erhöhte, während die Anzahl der Ablehnungen von Elternwünschen nach gemeinsamem Unterricht gleichbleibend sehr hoch blieb.

Die damalige punktuelle Ausstattung des gemeinsamen Unterrichts lässt sich nicht mit der heute hessenweit benötigten Ausstattung für die Anforderungen an einen inklusiven Unterricht gleichsetzen. Die aktuellen pädagogischen und erzieherischen Fragestellungen in allgemeinen Schulen und in Förderschulen lassen sich nicht mit zusätzlichen Personalforderungen allein beantworten. Schülerinnen und Schüler werden im inklusiven Unterricht auch ohne förmliche Feststellung eines Anspruchs auf sonderpädagogische Förderung von allen Pädagoginnen und Pädagogen unterstützt und gefördert. Die Förderschullehrkräfte befinden sich vor Ort, ohne dass bei einem zu fördernden Kind zwingend und aufwändig ein Bedarf formal festgestellt werden muss, wie dies im gemeinsamen Unterricht der Fall war. Jede formale Feststellung eines abweichenden Umgangs mit Schülerinnen und Schülern hat einschneidende Auswirkungen und Folgen für die betroffenen Kinder und Jugendlichen sowie deren Familien, verändert Bildungsverläufe und Bildungsangebote. Daher lautet in Hessen die Maxime: Prävention vor Feststellung eines Anspruchs auf sonderpädagogische Förderung.

Der Fokus des inklusiven Unterrichts wendet sich von der Anzahl statisch festgelegter und für mindestens ein Jahr lang fest an eine Schülerin oder einen Schüler gebundene Förderschullehrerstunden auf eine zusätzliche personelle Ausstattung einer Schule oder einer Klasse (systemische Zuweisung), ganz im Sinne multiprofessionellen Arbeitens und eines gemeinsamen Unterrichtens.

Frage 7. Wie viele Förderschullehrerwochenstunden erhalten derzeit jeweils Schülerinnen und Schüler in der inklusiven Beschulung in den Förderschwerpunkten körperliche und motorische Entwicklung, Sehen, Hören und geistige Entwicklung? (Darstellung nach inklusivem Schulbündnis pro Schülerin und Schüler)

Auf die Antwort zu Frage 220 der Großen Anfrage 19/4446 wird verwiesen.

Wiesbaden, 27. Februar 2020

Prof. Dr. R. Alexander Lorz