



Holger Lindemann (Hrsg.)

Wir machen Schule

Eine Stadt auf dem Weg
zur Inklusion



BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Lindemann, Wir machen Schule, ISBN 978-3-7799-4285-6
© 2014 Beltz Verlag, Weinheim Basel

<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4285-6>

Frank Lammerding, Holger Lindemann,
Jan Reinder Freede

Inklusion als kommunaler Einigungsprozess

Die Umsetzung von Inklusion in
den Schulen der Stadt Oldenburg¹

Einleitung

Städte und Kommunen in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen. Gerade in einer solchen Situation ist es geraten, Strategien für eine nachhaltige positive Entwicklung zu entwerfen. Fragen der Bildung spielen dabei eine Schlüsselrolle. Lange Zeit wurden diesbezüglich die Rahmenbedingungen und mögliche Formen der Ausgestaltung, insbesondere die schulische Bildung betreffend, fast ausschließlich durch die Länder festgelegt. Zunehmend dringen nun aber auch Kommunen darauf, in diesem Bereich gestalterische Impulse zu setzen. Der folgende Artikel beschreibt, wie in der Stadt Oldenburg - angestoßen durch das Amt für Jugend, Familie und Schule - der strategische Prozess der Weiterentwicklung der Bildungslandschaft und speziell die Umsetzung der Inklusion in den Schulen eingeleitet und bisher umgesetzt wurden.

1 Dieser Beitrag ist in einer früheren Fassung bereits erschienen unter: Lammerding, Frank; Lindemann, Holger; Freede, Jan Reinder (2013): Inklusion als kommunaler Einigungsprozess. Die Umsetzung von Inklusion in den Schulen der Stadt Oldenburg. In: NDV, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., 93 Jahrgang, Heft 9, 417-422. Hier liegt eine aktualisierte und überarbeitete Fassung vor.

Lokale Bildungslandschaft in der Stadt Oldenburg

Die Bildungschancen junger Menschen in Deutschland sind nach wie vor in hohem Maße von ihrer Herkunft und ihrer ökonomischen Situation abhängig. Bereits auf der Aachener Konferenz des Deutschen Städtetages „Bildung in der Stadt – Kommunale Bildungsverantwortung in Zeiten gesellschaftlichen Wandels“ im Jahre 2007 wurde entsprechend kritisch auf die Auswirkungen hingewiesen, die Qualitätsmängel und soziale Selektion in deutschen Schulen für die Kommunen haben. Die Stadt Oldenburg hat sich dieser Herausforderung gestellt und dezernats- und ämterübergreifend ein Gesamtkonzept „Familienfreundliche Stadt“ entwickelt, das 2009 vom Rat der Stadt verabschiedet wurde. Da Bildung in unserer heutigen Gesellschaft bedeutender geworden ist als je zuvor, wurde in dem Konzept festgelegt, hier besondere Anstrengungen vorzunehmen. Bildung ist bedeutsam für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen – nicht zuletzt auch, weil der Grad der Ausbildung maßgeblich mit über die Zukunftsperspektiven der jungen Menschen entscheidet. Deshalb ist es notwendig, den Bildungsauftrag in allen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und den „klassischen“ Bildungseinrichtungen im Sinne von Erziehung, Bildung und Betreuung weiterzuentwickeln und aufeinander abzustimmen.

Ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot ist aber nicht nur für die Entwicklung und die Zukunftschancen der Kinder und Jugendlichen von zentraler Bedeutung, sondern auch ein wichtiger Standortfaktor für die Kommune und für jeden einzelnen Stadtteil. Eltern machen ihre Wohnortwahl unter anderem davon abhängig, ob sie für ihr Kind ein akzeptables Schulangebot vorfinden. Aufgrund der zunehmenden Herausforderung, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, wird von einer guten Schule auch ein attraktives Betreuungsangebot erwartet. Bildungseinrichtungen vermitteln jedoch nicht nur eine Grundausbildung, sondern entfalten auch eine selektive Wirkung.

Um einen geeigneten Rahmen für die Bearbeitung dieser umfassenden Herausforderungen zu schaffen, wurde 2008 das Projekt „Weiterentwicklung der Oldenburger Bildungslandschaft“ initiiert. Die Stadt Oldenburg hat seit der Zusammenführung des Jugendamtes mit dem Schulamt zum Amt für Jugend, Familie und Schule eine lokale² Bildungslandschaft gemeinsam mit den

2 Das Deutsche Jugendinstitut benutzt den pragmatischen Begriff „lokal“, weil eine „kommunale“ Bildungslandschaft streng genommen voraussetzt, dass die Kulturhoheit des Landes auf die Kommune übertragen wurde, was derzeit in keinem deutschen Bundesland wahrscheinlich ist (vgl. Stolz 2008).

schulischen und außerschulischen Partnern aufgebaut. Die Bildungslandschaft wird dabei aus der Perspektive derer gedacht und geplant, die sich in ihr bewegen: Kinder, Jugendliche, Eltern, Erwachsene, alte Menschen oder Menschen mit einem besonderen Unterstützungsbedarf. Es geht daher nicht in erster Linie um die unterschiedlichen Bildungseinrichtungen (Kita, Schule, Jugendfreizeitstätte) in ihrer Binnenperspektive, sondern darum, wie die verschiedenen Bildungseinrichtungen von Anfang an gut miteinander kooperieren, um ihren jeweiligen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag für das einzelne Kind am besten umsetzen können.

Um das Ziel einer am Bildungsauftrag orientierten Vernetzung der Angebote und damit die Überwindung der Zergliederung des Bildungssystems zu erreichen, werden die gesetzlichen Anforderungen des § 81 Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), der die Zusammenarbeit der Träger der Jugendhilfe mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung regelt, durch die Schaffung einer integrierten Planung noch umfassender umgesetzt. Die Schulentwicklungsplanung mit der integrierten örtlichen Bildungs- und Sozialberichterstattung war die Grundlage für die Umsetzung des Ziels, die individuelle Förderung zu verbessern und damit verbunden die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems zu steigern. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Stadt Oldenburg konsequent und richtig, dass das Land Niedersachsen das Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule auf den Weg gebracht hat.

Umsetzung der Inklusion im Niedersächsischen Schulgesetz

Im Dezember 2006 wurde in Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention ratifiziert. Als Folge hiervon hat der Niedersächsische Landtag im März 2012 eine Schulgesetznovelle beschlossen, durch die eine inklusive Bildung an niedersächsischen Schulen beginnend mit dem Schuljahr 2013/2014 verbindlich eingeführt wird.³ Nach einer Übergangsphase müssen spätestens ab dem Schuljahr 2018/2019 alle Schulen inklusiv arbeiten. Diese Neufassung des Schulgesetzes vollzieht einen wichtigen Schritt in Richtung eines inklusiven Schul- und Bildungssystems. Kernelement ist die Aussage, dass die öffentlichen Schulen allen Schülerinnen und Schülern einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Bildungsangeboten ermöglichen. Bei Vorliegen sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfs bestimmen dann nicht mehr Rahmen-

3 „Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule“, Änderung des NSchG vom 23. März 2012.

bedingungen und einzelschulisches Engagement über die Möglichkeiten eines gemeinsamen Unterrichts, sondern es gilt aufwachsend das Wahlrecht der Erziehungsberechtigten zwischen Regel- und Förderschule.

Kritisch ist hierbei anzumerken, dass trotz dieses allgemeinen Anspruches der Fokus deutlich auf Schülerinnen und Schüler mit einer Beeinträchtigung liegt. Andere Dimensionen von Diversität werden unter dem Aspekt der inklusiven Schule nicht expliziert. Es wird eher das ältere Konzept einer Integration von Schülerinnen und Schülern mit Beeinträchtigung vertreten. Nach wie vor beibehalten wird zudem die Feststellung des Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung. Dieses stellt einen strukturellen Mechanismus der Kennzeichnung als „besonders“ dar, der jedoch ohne erhebliche Veränderungen der aktuellen Verfahren der Ressourcenverteilung (z. B. Lehrerstunden) unvermeidbar scheint. Es wären jedoch auch andere Modelle der personellen Ausstattung denkbar und wünschenswert, etwa eine Prognostizierung und Anpassung hinsichtlich der zu erwartenden Schülerzahlen einer Schule. Eine wichtige Qualitätsverbesserung wäre die feste Beschäftigung von Förderschullehrkräften an den Regelschulen.

Alle Eltern von Schülerinnen und Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung erhalten nun das Recht, eine inklusive Beschulung zu wählen. Dieses Recht gelangt dort an seine Grenzen, wo die Förderung an der Regelschule nicht gewährleistet, das Kindeswohl gefährdet oder die Sicherheit von Personen bzw. der Schulbetrieb schwer beeinträchtigt wird. Mit Blick auf den grundsätzlichen Anspruch eines inklusiven Schulsystems bleibt abzuwarten, wie mit diesen Einschränkungen des Elternwahlrechts in der Praxis umgegangen wird.

Die inklusive Schule wird beginnend mit dem Schuljahr 2013/2014 aufsteigend mit den Jahrgängen 1 und 5 eingeführt. Ab diesem Zeitpunkt greift das Elternwahlrecht zwischen Regel- und Förderschule. Der Primarbereich der Förderschulen Lernen läuft ab diesem Schuljahr aus und kann daher nicht mehr als Ort der Beschulung gewählt werden. Um den Schulträgern ausreichend Zeit für den Umgestaltungsprozess zu lassen, wurde in den meisten Förderschwerpunkten (ausgenommen Lernen, Sprache und emotional-soziale Entwicklung im Primarbereich) eine Übergangsregelung bis zum Schuljahr 2018/2019 vorgesehen. Während dieser Zeit reicht es aus, den Schülerinnen und Schülern den Besuch nur einer ausreichend nahe gelegenen Schule jeder Schulform – einer sogenannten Schwerpunktschule⁴ – zu ermöglichen.

4 „Obwohl die entsprechenden Regelungen dem Schulgesetz entstammen, findet sich der Begriff selbst dort nicht. Er entstammt der Handreichung des Kultusministeriums

Für die Förderschulen ergibt sich aus den neuen Regelungen die Entwicklungsaufgabe vom primären Schulort hin zum sonderpädagogischen Förderzentrum. Sie sollen vermehrt sonderpädagogische Dienstleistungen für die übrigen Schulen anbieten und den inklusiven Unterricht unterstützen. Die Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung⁵ macht deutlich, dass zumindest in einigen Förderbereichen langfristig keine Schülerinnen und Schüler mehr in Förderschulen unterrichtet werden sollen.

Prozessgestaltung in der Stadt Oldenburg

Der Inklusionsprozess an Schulen in der Stadt Oldenburg war lange Zeit dadurch gekennzeichnet, dass auf der einen Seite das Bewusstsein stand, die Inklusion als Zukunftsaufgabe vor sich zu haben, während auf der anderen Seite der nötige verlässliche Rahmen vonseiten des Landes fehlte. Schlagartig aufgebrochen wurde diese Situation durch das neue Schulgesetz, das binnen kürzester Zeit eine Umsetzung forderte. In der Stadt Oldenburg wurde entschieden, zeitliche Vorgaben des Gesetzes positiv zu nutzen und mit der schulischen Inklusion eine Vorreiterrolle in einem stadtweit angelegten Inklusionsprozess einzunehmen, der alle Bereiche des gesellschaftlichen und sozialen Zusammenlebens betreffen soll: Arbeit und Beschäftigung, Wohnen und Versorgung, Wohlbefinden und Gemeinschaft, Mobilität und Beförderung, Bildung und lebenslanges Lernen, Kultur und Freizeit, Beteiligung und Mitsprache.⁶

Um den Prozess zu unterstützen, wurde Dr. Holger Lindemann vom Institut für Sonder- und Rehabilitationspädagogik der Universität Oldenburg mit dem Projektmanagement und der Begleitforschung beauftragt. Neben der wissenschaftlichen Kompetenz im Bereich der Sonderpädagogik und vielfachen Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Teilen der Universität

„Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen – Hinweise für die kommunalen Schulträger“, letzter Stand 27. November 2012.

- 5 „Erneuerung und Zusammenhalt – Nachhaltige Politik für Niedersachsen“, Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2013 bis 2018.
- 6 Diese Bereiche entstammen dem Handbuch: Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (Hrsg.): Inklusion vor Ort. Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch, Berlin 2011. Am 21.05.2012 hat der Rat der Stadt Oldenburg einen einstimmigen Beschluss mit der Kernaussage „Oldenburg will Inklusion“ gefasst und dabei auch auf die große Bedeutung für den Bildungsbereich hingewiesen. Am 05.06.2012 hat auch der Schulausschuss einen entsprechenden Beschluss gefasst.

konnte so auch ein externer Blick auf das Wechselspiel von Politik und Verwaltung gewonnen werden. Während der Pilotphase sollte die Umsetzung somit in einem Team aus Universität und strategischer Schulentwicklungsplanung der Stadt Oldenburg erfolgen.

Der Inklusionsprozess sollte von Beginn an nicht nur in einer Umsetzung des Schulgesetzes aus klassischer Schulträgersicht bestehen, sondern das Anliegen einer ganzheitlichen Gestaltung der Schul- und Bildungslandschaft widerspiegeln. Erster Schritt hierzu war die Gründung der AG „Inklusion an Oldenburger Schulen“, die ihren Projektauftrag aus der Lenkungsgruppe des Projektes „Weiterentwicklung der Oldenburger Bildungslandschaft“ und unter Federführung des Amtes für Jugend, Familie und Schule erhielt. Die Gründung fand parallel zur Sitzung des Landtages zum Inklusionsgesetz am 20. März 2012 statt.

Ein Grundprinzip des Oldenburger Prozesses ist der hohe Anspruch an partizipative Strukturen und die umfängliche Beteiligung aller relevanten Interessensgruppen. So umfasste die AG in der Gründungsphase ca. 40 und aktuell bereits über 50 Mitglieder unter anderem aus Schulen, Stadtelternrat, Stadtschülerrat, Landesschulbehörde, Selbsthilfegruppen, Behindertenbeirat, Freien Trägern, Gewerkschaft, Politik und Stadtverwaltung. Die AG versteht sich als Gremium der Fachöffentlichkeit, in dem alle zentralen Themenbereiche diskutiert, bearbeitet und schließlich mit Empfehlungscharakter für die politische Beschlussfassung oder als Richtlinie für die Schulverwaltung beschlossen werden. Eine Besonderheit im Prozess spielte die Beteiligung der Mitglieder des Schulausschusses. War die Verwaltung zunächst der Ansicht, erst mit relativ ausgereiften Vorergebnissen in die Politik zu gehen, wurde auf Anraten des Projektmanagements und schließlich auch auf Wunsch der Politik selbst eine umfassende Beteiligung am gesamten Prozess umgesetzt. Dieses Vorgehen führte vor allem insofern zu erheblichen positiven Effekten, als fachliche Diskurse frühzeitig geführt werden konnten und somit die politische Mehrheitsfähigkeit der Ergebnisse der AG aussichtsreicher war. Vor allem wurde so die Winkelkommunikation zwischen AG, Verwaltung und Politik verringert.

Die konstituierende Sitzung der AG fand im Mai 2012 statt. Seitdem sind turnusmäßige Treffen zu Beginn jedes Monats vorgesehen. Die hauptsächliche Arbeit findet jedoch in Unterarbeitsgruppen (UAGs) statt, die als autonome Ausgründungen der Haupt-AG angelegt sind, unter einer eigenen Leitung jeweils an einer spezifischen Themenstellung arbeiten und die Ergebnisse in die AG zurückspielen. Im Gegensatz zur AG stehen die UAGs allen Interessierten zur Mitarbeit offen. Es arbeiten laufend ca. zwölf aktive UAGs an verschiedenen Themen, unter anderem zu den Bereichen Fort- und Weiterbildung, personelle Ressourcen, Armut und Diversität oder Schülerbeteiligung.

Ein wichtiger Bestandteil der Arbeit in den UAGs ist die Klärung zentraler Verlaufsfragen zu Beginn der Auseinandersetzung mit einem Themenbereich:

- Welche Personen oder Gruppen sollten hier noch vertreten sein? Wer fehlt?
- Was sind die Ziele dieser UAG? (Angenommen, die UAG arbeitet sehr erfolgreich, was wäre danach anders als jetzt?)
- Mit welchen Maßnahmen können wir diese Ziele erreichen?
- Woran ist die Erreichung der Ziele erkennbar (messbar)?

Einen wichtigen Beitrag zum Gelingen von Inklusion stellt Öffentlichkeitsarbeit und speziell Elterninformation dar. Hier zog sich durch den bisherigen Prozess ein Spannungsfeld zwischen dem dringenden und berechtigten Interesse nach konkreten Informationen einerseits bei gleichzeitig zumeist noch laufenden Planungsprozessen und lange Zeit unklaren Erlasslagen seitens des Landes andererseits. Häufig wurden Informationen zu Verfahrensfragen von Landesseite eingefordert, die jedoch nicht oder nicht ausreichend geliefert werden konnten. Nach einer anfänglich bewusst gewählten Phase der „stillen Arbeit“, in der vornehmlich die Fachöffentlichkeit und speziell die Schulen über den Prozess informiert und in Diskurse einbezogen wurden, begann Ende 2012 im Anschluss an die notwendigen Ratsbeschlüsse die gezielte Information der Elternschaft.

Das Konzept basierte darauf, über zentrale Anlaufstellen, also Kitas, Schulen, Gesundheitsamt und andere relevante Einrichtungen, ein weites Informationsnetz zu spannen. Neben den Informationen für diese Einrichtungen wurde ein Informationsflyer für Eltern entwickelt, in dem neben allgemeinen Informationen zur Inklusion auch das spezifische Vorgehen in der Stadt Oldenburg sowie wichtige Kontaktdaten vermittelt wurden. Er wurde durch eine UAG erstellt, in der Lehrkräfte, Elternvertretung, Behindertenbeirat, Gesundheitsamt und Universität vertreten waren.

Der Flyer steht mittlerweile in sechs Sprachen zur Verfügung (arabisch, deutsch, englisch, kurdisch, russisch und türkisch) und ist neben der Printversion auch online abrufbar. Eine weitere wichtige Säule der Öffentlichkeitsarbeit ist zudem die Information im Rahmen von Präsentationen, Tagungen und Elternabenden sowie die Website der Stadt Oldenburg zum Thema Inklusion, auf der regelmäßig aktuelle Informationen bereitgestellt werden (www.stadt-oldenburg.de/inklusion). Die Dezembersitzung der AG wurde zudem explizit für die Vertreterinnen und Vertreter der Presse geöffnet, um auch auf diesem Wege für zusätzliche Transparenz zu sorgen.

Ergebnisse

Eine Prämisse des Inklusionsprozesses an den Schulen ist es, ihn von Anfang an ganzheitlich zu gestalten. Nicht nur die klassischen Schulträgeraufgaben sollten in den Blick genommen werden, sondern auch die inneren Schulanlagen sollten – soweit sinnvoll und gewollt – durch unterstützende Maßnahmen begleitet werden. Obwohl die gesetzlichen Vorgaben zunächst eine starke Fokussierung auf Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf notwendig machen, sollte immer auch eine weite Sicht auf das Thema Inklusion als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe berücksichtigt werden.

Für den Oldenburger Inklusionsprozess war es entscheidend, schon ganz zu Beginn eine eindeutige Aussage zum Verständnis von Inklusion als weitgefaster Vorstellung vom Umgang mit Vielfalt zu treffen. Daher wurden schon auf der Gründungssitzung der AG Elemente einer Definition zusammengetragen und im Juni 2012 beschlossen:

Grundsatz der Inklusion:

Allen Menschen soll von vornherein die Teilhabe an allen gesellschaftlichen Aktivitäten auf allen Ebenen und in vollem Umfang ermöglicht werden.

Inklusion an Schulen:

Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Beteiligten eine gleichberechtigte, barriere- und diskriminierungsfreie Teilhabe und aktive Beteiligung an ihren Angeboten der Bildung, Kultur und Mitbestimmung.

Inklusion bedeutet die Berücksichtigung und Wertschätzung von Vielfalt bezogen auf kulturelle, sprachliche und ethnische Herkunft, Nationalität, Lebensstil, sexuelle Orientierung, Familienstand, sozio-ökonomischen Status, Alter, Geschlecht, Behinderung, Lern- und Arbeitsstil, Leistungsniveau und persönliche Interessen.

Bemühungen um Inklusion richten sich auf die Teilhabe jeder einzelnen Person, auf gegenseitige Akzeptanz und soziales Miteinander, auf die Nutzung der Vielfalt für das gemeinsame Lernen und die individuelle Entwicklung, sowie auf die Beseitigung von Nachteilen und Ausgrenzung.

Schulische Inklusion bezieht sich auf:

- die Teilhabe der Schülerinnen und Schüler,
- die Zusammenarbeit mit Eltern und deren Unterstützung in Fragen der Erziehung und Bildung,
- die Zusammenarbeit im Kollegium und mit Fachkräften,
- die Zusammenarbeit mit Unterstützungsangeboten und anderen Personen und Gruppen des sozialräumlichen Umfeldes.

Inklusion ist eine umfassende Vision für das Zusammenleben in unserer Gesellschaft. An ihr mitzuwirken liegt daher in der Verantwortung aller Bürgerinnen und Bürger, aller Organisationen, Institutionen, Behörden, Vereine und Gruppen.