

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Ausschuss für Kultur, Bildung und Soziales**

Betreff:	Inklusion an Schulen
Bezug:	149/2016
Anlagen: 1	Vereinbarung über die pauschalisierte Erstattung von Personalkosten für Inklusionsleistungen an den Schulen und Kindertageseinrichtungen im Landkreis Tübingen

Zusammenfassung:

An den Schulen in städtischer Trägerschaft werden im Schuljahr 2018/19 insgesamt 100 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förder- bzw. Unterstützungsbedarf inklusiv unterrichtet. Davon benötigen 30 Schülerinnen und Schüler mit Behinderung für die Teilhabe an Bildung in Regelschulen eine Schulbegleitung über die Stadt Tübingen. Die Universitätsstadt Tübingen ist Leistungserbringerin für Schulbegleitungen. Diese werden bei der Universitätsstadt Tübingen jeweils für ein Schuljahr befristet angestellt. Sie werden über den Landkreis Tübingen vereinbarungsgemäß refinanziert.

Seit Juli 2018 gibt es eine neue Vereinbarung zwischen der Universitätsstadt Tübingen und dem Landratsamt Tübingen, die den Kostenersatz durch den Landkreis neu regelt. Diese Vereinbarung wird von der Verwaltung grundsätzlich begrüßt, da sie einige Abläufe optimiert. Zu einzelnen Punkten gibt es jedoch Nachbesserungsbedarf. Die Verwaltung hat deshalb ergänzend zur Vereinbarung mit dem Landkreis Vorschläge erarbeitet, die als Standards der Universitätsstadt Tübingen für Inklusion an Schulen gelten sollten.

Ziel:

- Information des Ausschusses über den aktuellen Stand der Inklusion an Schulen.
- Information über Änderungen in Folge der neuen Vereinbarung mit dem Landkreis zur Refinanzierung von Schulbegleitung.
- Information über weiterführende Ansätze, die nach Ansicht der Verwaltung hinsichtlich einer gelingenden Inklusion umzusetzen sind.

Bericht:

1. Anlass

Die Verwaltung hat letztmals mit Vorlage 149/2016 über die Inklusion an den Schulen berichtet. Mittlerweile hat sich dieser Arbeitsbereich weiterentwickelt und mit dem Landkreis Tübingen wurde im Juli 2018 eine neue Vereinbarung über die Finanzierung der Schulbegleitungen getroffen. Die Verwaltung informiert hiermit über den aktuellen Stand und weitere Optimierungsbedarfe im Bereich der schulischen Inklusion und der Schulbegleitung.

2. Sachstand

2.1. Übersicht Inklusionsschülerinnen und -schüler

An den Schulen in städtischer Trägerschaft werden im Schuljahr 2018/19 insgesamt 100 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förder- bzw. Unterstützungsbedarf inklusiv unterrichtet. Statistisch nicht erfasst sind Schülerinnen und Schüler ohne diesen Status (z.B. Schülerinnen mit seelischer Behinderung wie zum Beispiel Autismus-Spektrums-Störung). Im Vorjahr waren dies 113 Kinder und Jugendliche. Aktuell benötigen 30 Schülerinnen und Schüler mit Behinderung für die Teilhabe an Bildung in Regelschulen eine städtische Schulbegleitung. Insgesamt stehen 9,35 AK verteilt auf 28 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung.

2.2. Zuschüsse des Landes

2.2.1. Sachkostenbeitrag

Zusätzlich zum jeweiligen Sachkostenbeitrag für alle Schüler/jede Schülerin erhält der Schulträger einen jährlich neu berechneten Pro-Kopf-Betrag für jede Inklusionsschülerin bzw. jeden Inklusionsschüler an weiterführenden Schulen. Für Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen wird die Hälfte des Zuschlags gewährt.

Im Schuljahr 2018/19 liegt der Pro-Kopf-Betrag bei 537 Euro. Die Stadt wird insgesamt 36.215 Euro erhalten. Für 35 Kinder und Jugendliche erhält die Stadt den vollen Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 537 Euro und für 65 Kinder mit dem Förderschwerpunkt Lernen den hälftigen Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 268 Euro.

Schülerinnen und Schüler in der kooperativen Unterrichtsform gehören dem Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentrum SBBZ (in Tübingen Rudolf-Leski-Schule) an, das den Sachkostenbeitrag des Landes für seine Schülerinnen und Schüler direkt erhält. Da der Unterricht dieser Kinder/Jugendlichen an den städtischen Schulen stattfindet und die vorhandene Infrastruktur genutzt wird, erhält die Universitätsstadt Tübingen vom SBBZ die Hälfte der Sachkostenzuschüsse für diese Schülerinnen und Schüler. Im Schuljahr 2017/18 betrug diese Erstattung 33.291 Euro.

2.2.2. Bauliche Maßnahmen

Wird aufgrund einer inklusiven Beschulung ein Schulumbau zwingend erforderlich, so werden angemessene und erforderliche Belastungen durch das Land voll erstattet, jedoch nur

nach einer Beurteilung durch den Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) und Genehmigung durch das Regierungspräsidium.

2.2.3. Schülerbeförderung

Ausgleichsbeträge des Landes zur Deckung der Kosten für Schulbegleitung und Schülerbeförderung werden an den Landkreis ausbezahlt. Die Universitätsstadt Tübingen organisiert die Schülerbeförderung und erhält wiederum eine Kostenerstattung dieser Leistungen vom Landkreis Tübingen.

2.2.4. Ausgleichszahlungen des Landkreises für Schulbegleitungen

Ausgleichszahlungen für Jugendhilfe und Eingliederungshilfe für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Bildungsanspruch werden vom Land an den kostentragenden Landkreis überwiesen, insbesondere für die Deckung der Kosten für Schulbegleitung. Der Landkreis Tübingen wiederum erstattet, geregelt durch einen neuen Vertrag, pauschalisiert den Leistungserbringern von Schulbegleitungen die Kosten.

2.3. Vereinbarung mit dem Landkreis Tübingen

Mit dem Landkreis Tübingen wurde eine Vereinbarung über die pauschalisierte Erstattung von Personalkosten für Inklusionsleistungen an Schulen und Kindertageseinrichtungen im Landkreis Tübingen getroffen, die ab dem 1.9.2018 wirksam wurde und zunächst bis 31.08.2021 Gültigkeit hat. Nach zwei Jahren Vertragszeit wird das vereinbarte Verfahren evaluiert. Die Vereinbarung ist in der Anlage 1 beigefügt. Die Vereinbarung gilt für Maßnahmen der Eingliederungshilfe (SGB XII) und der Jugendhilfe (SGB VIII).

Positiv zu beurteilen ist die Vereinbarung hinsichtlich der Optimierung der Verwaltungsabläufe. Durch die Pauschalisierung der Kostenerstattung der Inklusionsleistung inkl. einer neu hinzukommenden Fallpauschale (monatlich 139,20 Euro je Fall) ist eine Vereinfachung möglich. Die Fallkostenpauschale soll insbesondere den zusätzlichen Aufwand für aufwändige Personalgewinnung sowie Koordination und Organisation der Einsätze vor Ort abdecken. Dies wird grundsätzlich begrüßt. Die Verwaltung geht davon aus, dass die Pauschalisierung für die Stadt gegenüber der bisherigen Regelung keine Nachteile bringt.

2.4. Verbesserungsbedarf zu den Vertragsbedingungen mit dem Landkreis aus Sicht der Stadt

Die Verwaltung hat in den Verhandlungen mit dem Landkreis darauf hingewiesen, dass einige Rahmenbedingungen weiterhin verbessert werden müssen. Der Landkreis vertritt jedoch die Auffassung, Inklusion sei eine gemeinsame Aufgabe von Landkreis und Stadt und bessere Rahmenbedingungen seien von der Stadt als Schulträger zu finanzieren. Die Stadt hat folgenden Optimierungsbedarf ausgemacht:

2.4.1. Bewilligungszeiträume und Qualifikationen

Der Kostenersatz des Landkreises erfolgt jeweils nur für ein Schuljahr, danach wird der Bedarf des Kindes überprüft und neu festgelegt. Der Landkreis argumentiert mit dem Ziel der Maßnahmen, die auf einen schnellen Wegfall der Hilfebedürftigkeit abzielt. Das bedeutet, dass die Schulbegleitungen, gebunden an den Förderbescheid des Landkreises, befristet jeweils ein Jahr beschäftigt sind und die Verträge erst nach der Ermittlung des aktuellen Unterstützungsbedarfes ggf. verlängert werden können.

Die wichtige Zielstellung, der Beziehungsaufbau zum jungen Menschen, wird dadurch erschwert. Auch im Hinblick auf die Themen Personalgewinnung und -bindung sowie Planungssicherheit ist diese Regelung nachteilig. Eine langfristige Personalplanung ist hier

kaum möglich. Die Befristung der Arbeitsverträge auf ein Schuljahr führt auch immer wieder dazu, dass - vor allem gut qualifizierte - Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf unbefristete Arbeitsverhältnisse anderer Träger wechseln. Die Befristung der Arbeitsverhältnisse führt generell zu einer Unzufriedenheit unter den Mitarbeitenden in der Schulbegleitung und zu einem erhöhten Wechsel. Zudem bedeutet die Erstellung der Arbeitsverträge zu jedem neuen Schuljahr einen erheblichen Aufwand für alle beteiligten Stellen innerhalb der Verwaltung.

Um dem entgegen zu wirken beabsichtigt die Verwaltung befristet eingestellten Schulbegleitungen nach dem dritten Jahr einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit 10 Stunden anzubieten. Geht der Bedarf des aktuell begleiteten Kindes über 10 Stunden hinaus, wird der Vertrag um diesen Stundenanteil befristet erhöht. Für die Stadt entsteht dadurch kein finanzielles Risiko, da freiwerdende Schulbegleitungen grundsätzlich auch anderweitig eingesetzt werden können. Pädagogische Fachkräfte können im Bereich Kindertagesbetreuung/Schulkindbetreuung/Inklusion eingesetzt werden. Das Risiko eines Personalüberhangs ist in der derzeitigen Fachkräftemangelsituation nicht gegeben. Freiwerdende Nicht-Fachkräfte können im Bereich Schulkindbetreuung (z.B. Mittagsband) eingesetzt werden.

2.4.2. Stundenberechnung für die Schulbegleitung

Die Berechnungsgrundlage für die Arbeitszeit bzw. die Vorbereitungszeit hat sich gegenüber den bisherigen Modalitäten geändert. Bei der Stundenbemessung werden laut Vertrag vom Landkreis 1,25 % Vorbereitungs-/Kooperationszeiten berücksichtigt. Im Zuge der Nachverhandlungen konnte bisher erreicht werden, dass für Schulbegleitungen, pro Schulwoche 0,5 Stunden als Vorbereitungszeit finanziert werden. Darüber hinaus erhält die Stadt eine pauschale Erstattung in Höhe von 500 Euro (750 Euro bei Neueinstellungen), wenn Schulbegleitungen an einer Fortbildung teilnehmen, mit der sowohl die Arbeitszeit als auch die Fortbildungskosten abgegolten sein sollen.

Aus Sicht der Verwaltung reichen 0,5 Stunden pro Schulwoche plus Fortbildungspauschale keinesfalls aus, um den Stundenbedarf für Vorbereitung, Vernetzung, Kontakt mit Lehrkräften und Fortbildung (Kosten für Arbeitszeit und Teilnahme) abzudecken. Damit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend Vorbereitungszeit zur Verfügung steht, schlägt die Verwaltung vor, Schulbegleitungen 1,5 Stunden Vorbereitungszeit bzw. 1 Stunde Vorbereitungszeit (bei Schulbegleitungen unter 10 Kontaktstunden pro Schulwoche - derzeit in sieben Fällen) zu gewähren.

Bezogen auf die aktuelle Zahl der Schulbegleitungen entstünden der Stadt für die höhere Verfügungszeit (1 bzw. 1,5 Std. je Woche) Mehrkosten in Höhe von ca. 28.500 Euro.

2.4.3. Fortbildungen

Für jede Schulbegleitung, die eine Fortbildung absolviert, erhält die Stadt pauschal 500 Euro pro Schulbegleitung (im ersten Anstellungsjahr 750 Euro), damit sind alle Kosten abgegolten. Städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können in der Regel jedoch bis zu fünf Tagen Fortbildungen absolvieren. Die gewährte Pauschale des Landkreises ist hier nicht auskömmlich, Mehrkosten werden vom Landkreis nicht übernommen.

2.4.4. Krankheitsvertretung

Bisher konnte bei Krankheit einer Schulbegleitung nach zwei Wochen ein Kostenersatz beim

Landkreis beantragt werden. Nach der neuen Vereinbarung sind die Kosten für Krankheitsvertretungen über die Pauschale abgegolten und werden nicht mehr im Einzelfall refinanziert. Von den inklusiv beschulten Kindern mit Schulbegleitung benötigen aktuell mindestens drei Schülerinnen und Schüler eine Vertretung der Schulbegleitung im Krankheitsfall, um ihre Schulpflicht zu erfüllen. Bei den anderen Kindern kann ein kurzfristiger Ausfall mit Unterstützung des an der Schule tätigen Personals kurzfristig überbrückt werden. Bei länger anhaltender Krankheit der Schulbegleitung ist aber auch hier eine Vertretung notwendig. Im Bereich von Autismus-Spektrum-Störungen muss eine Vertretung aus pädagogischen Gründen im Einzelfall geklärt werden. Deshalb sieht es die Verwaltung als dringend notwendig an, dass als städtische Leistung zur Inklusion eine 0,5 AK (bzw. zwei mal 0,25 AK) Stelle Springer Schulbegleitung eingerichtet wird.

2.4.5. Schulbegleitung in der Schulkindbetreuung

Für die Schulbegleitungen in der Schulkindbetreuung (außerhalb der Unterrichtszeit) wird vom Landkreis ein Pauschalbetrag in Höhe von 473 Euro (gegebenenfalls die Hälfte, wenn das Kind nicht jeden Tag Schulkindbetreuungsangebote besucht) analog zur Erstattung bei Kindertageseinrichtungen gewährt. Mit diesem Betrag kann eine Schulbegleitung in Höhe von lediglich ca. 5 Stunden in der Woche finanziert werden. Dies entspricht in vielen Fällen nicht dem Bedarf. Eine angemessene Erhöhung der Pauschale wäre hier angebracht, um Schulkinder bedarfsgerecht begleiten zu können.

2.4.6. Tarifierpassungen

Lt. Vertrag werden Tarifierhöhungen bei der Berechnung der Kostenerstattung erst zum August eines Jahres berücksichtigt. Hier ist eine Kostenerstattung ab Januar eines Jahres anzustreben.

2.5. Aufgabe des Landes: Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine gelingende Inklusion

Trotz der bisher eingeführten Unterstützungsleistungen im Bereich Inklusion an Schulen gibt es einige Punkte aus Sicht der Verwaltung, die von Landesseite im schulischen Bereich noch weiterentwickelt werden müssen. Dies sind insbesondere Folgende:

- Ausreichend Teamunterricht von Lehrkräften während der überwiegenden Unterrichtszeit gewährleisten.
- Ausreichend Kooperationsstunden des SBBZs zur Unterstützung der Schulen im Bereich inklusiver Unterricht sichern.
- Nur ein Teil der behinderten Schülerinnen und Schüler hat einen Anspruch auf Schulbegleitung. In der Regel haben Kinder/Jugendliche mit sozial-emotionalem Förderbedarf oder dem Förderschwerpunkt Lernen keinen Anspruch auf Schulbegleitung. Trotzdem ist in Inklusionsklassen ein deutlich erhöhter pädagogischer Unterstützungsbedarf der Klasse/Lerngruppe vorhanden, der kaum durch die Lehrkraft allein abgedeckt werden kann.
- Unterstützungsmaßnahmen sind antragspflichtige Einzelfallhilfen für bestimmte Kinder/Jugendliche. Dies beinhaltet häufig stigmatisierende Elemente. Es fehlen die gesetzlichen Grundlagen für den regulären Einsatz von Klassenassistenz bzw. Poollösung in Inklusionsklassen, durch die ein großer Teil der Einzelfallhilfen ersetzt werden könnte.
- Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Angleichung von Schulbegleitungen für Schülerinnen und Schüler mit körperlicher bzw. geistiger Behinderung und seelischer Behinderung sind noch nicht gegeben.

- Schulbegleitungen können erforderliche Entwicklungsprozesse unterstützen. Der Einsatz von Fachkräften ist hier aus pädagogischer Sicht grundsätzlich als erforderlich anzusehen. Tatsächlich sollen aber nach Vorgaben des Landkreises als Schulbegleiter in der Regel angelernte Kräfte eingesetzt werden. Schulbegleitungen sollen nur einfache Assistenzleistungen erbringen, dabei wäre grundsätzlich eine pädagogische, fachlich versierte Unterstützung der Schule oft hilfreich.
- Es fehlen staatlich anerkannte Ausbildungsgänge zur Inklusionsfachkraft, es gibt aber zertifizierte Weiterbildungen auf dem privaten Fortbildungsmarkt.
- Landesweit gibt es keine einheitlichen Standards zur Umsetzung von Schulbegleitung (z.B. variiert die Vorbereitungszeit zwischen 0 bis 2 Stunden pro Schulwoche).

3. **Vorgehen der Verwaltung**

Die Verwaltung wird die folgenden Maßnahmen 3.1, 3.2 und 3.3 umsetzen, um die Situation der Schulbegleitung in Tübingen zu verbessern. Die Maßnahmen gehen über die getroffene Vereinbarung mit dem Landkreis hinaus, können jedoch über die in der Landkreisvereinbarung eingeflossene zusätzliche Fallpauschale in Höhe von monatlich 139,20 Euro je Fall (SJ 18/19 für 30 = ca. 50.000€) Fälle finanziert werden. Durch die Verbesserung der Verfügungszeiten und die Schaffung von Springkraftkapazitäten wird die Organisation und Koordination der Einsätze vor Ort verbessert. Die Verwendung der Fallpauschale für diesen Zweck ist mit dem Landkreis abgestimmt und wird von ihm befürwortet. Auf der Grundlage der aktuellen Zahl der Schulbegleitungen entsteht lediglich ein finanzielles Defizit in Höhe von ca. 5.000 Euro. Dieses wird über das Budget des Fachbereiches finanziert.

3.1. Verfügungszeit für Schulbegleitungen

Vor dem Hintergrund langjähriger Erfahrungen wird die Verfügungszeit für die Schulbegleitungen auf 1,5 h (bzw. 1 Stunde bei einer Kontaktzeit unter 10 Stunden) festgelegt. Diese Zeit wird für Vorbereitungen, Kooperationen innerhalb und außerhalb der Schule, mit den Eltern, Einbindung in Teams, Supervision, Dienstbesprechungen mit dem Arbeitgeber, Fortbildung eingesetzt werden. Dies bedeutet für die Stadt Tübingen beim aktuellen Stand der Schulbegleitungen einen Mehraufwand gegenüber dem Kostenersatz des Landkreises in Höhe von ca. 28.500 Euro pro Jahr.

3.2. Schaffung einer 0,5 AK (2 x 0,25 AK) Stelle Springkraft Inklusion

Um die Situation der Krankheitsvertretung sinnvoll zu regeln, schafft die Verwaltung eine 0,5 AK Springkraftstelle bzw. 2 x 0,25 AK. Der Arbeitgeberaufwand wird sich auf ca. 26.500 € (Durchschnittskosten Entgeltgruppe S 8a) belaufen.

3.3. Entfristung von Arbeitsverträgen

Im Interesse einer nachhaltigen Personalbindung und Entlastung der Verwaltung werden befristete Arbeitsverträge nach drei Jahren entfristet (unbefristeter Stundenumfang von 10 Stunden plus ggf. flexiblen Zeitanteils).

4. **Lösungsvarianten**

Es werden keine zusätzlichen städtischen Leistungen über die Landkreisvereinbarung hinaus gewährt.

4.1. Keine Erhöhung der Vertretungszeit

Die Schulbegleitungen erhalten 0,5 h Vorbereitungszeit für alle Absprachen mit Eltern und

Lehrkräften, Teilnahme an Runden Tischen, Dienstbesprechungen, Vernetzung usw. Der notwendige Standard der Schulbegleitung an städtischen Schulen verschlechtert sich und bedroht eine erfolgreiche inklusive Beschulung.

4.2. Keine Stelle für Springkraft

Schulpflichtige Kinder können bei Erkrankung der Schulbegleitung ihrer Schulpflicht u.U. nicht nachkommen. Dies stellt eine Verschlechterung der aktuellen Arbeitsbedingungen dar. Es wird noch schwieriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für diesen Bereich zu gewinnen.

4.3. Fortsetzung der befristeten Arbeitsverträge für Schulbegleitungen

Schulbegleitungen werden weiterhin befristet eingestellt. Vor dem Hintergrund des sich zuspitzenden Personalmangels im pädagogischen Bereich wird die Stellenbesetzung bei befristeten Stellen wesentlich erschwert.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die über die Landkreisvereinbarung hinausgehenden Mehraufwendungen für die Finanzierung der Springerstelle in Höhe von ca. 5.000 Euro können über das Fachbereichsbudget gedeckt werden.