

Schulische Inklusion absichern!

Von Angela Faber

Der Begriff »Inklusion« ist in aller Munde, spätestens mit dem Inkrafttreten der Behindertenkonvention der Vereinten Nationen (im Folgenden: UN-BRK). Unabhängig von der hier thematisierten Inklusion im Bildungsbereich könnte der Begriff der Inklusion in einem die unterschiedlichen Lebensbereiche übergreifenden Sinne verstanden werden als ein Handlungs- und Denkmuster für den Umgang mit Unterschiedlichkeit. Die moderne Stadtgesellschaft ist durch Heterogenität geprägt. Inklusion bedeutet eine Haltung der Wertschätzung von Vielfalt, eine Ausrichtung von Staat und Gesellschaft an dem Individuum anstelle umgekehrt nur an die Anpassungsleistungen des Einzelnen an die unterschiedlichen Systeme zu setzen, die bislang häufig – auch nicht intendiert – ausgrenzende Wirkung hatten. Die Vielfalt, auf welche sich eine moderne Bildungspolitik ausrichtet und die auch Chance und Bereicherung bietet, kann auf unterschiedlichsten Umständen beruhen, z.B. auf Geschlecht, Glauben, Migration oder Behinderung.

Handlungsmuster der Inklusion nach Art. 24 UN-BR

Wichtig ist, dass der Begriff der Inklusion nicht zu einem nichtssagenden Modewort verkommt, das in allen möglichen Zusammenhängen (z.B. bei Schulstrukturdebatten) herangezogen wird, sondern diesen Begriff mit konkretem Inhalt zu füllen. Dabei muss selbstverständlich auch auf die entsprechenden völkerrechtlichen Dokumente zurückgegriffen werden, die den Begriff der Inklusion schon seit Langem im Zusammenhang mit einer an den Menschenrechten orientierten Politik im Interesse der behinderten Menschen verwenden. Im Folgenden geht es um die Inklusion behinderter Kinder und Jugendlicher im Schulbereich. Damit ist Art. 24 der UN-BRK einschlägig und als normativer Ausgangspunkt für den Begriff der Inklusion im Schulbereich zu

wählen. In Art. 24 UN-BRK erkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung an. Weiter heißt es in Art.24: »Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein *integratives* Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen [...]. Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

- Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;
- Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem ‚inkluisiven‘, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;
- angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;
- Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;
- in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen ‚Inklusion‘ wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.«

Die amtliche deutsche Übersetzung des Art. 24 UN-BRK hat den von der UN-BRK verwendeten Begriff »inkluisiv« (»... States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels ...«) durch »integrativ« ersetzt, vielleicht damit hoffend, notwendi-

gen aus der Unterzeichnung der Konvention resultierenden Konsequenzen ausweichen zu können. Denn zwischen Integration und Inklusion besteht ein Unterschied: Während Integration im Bereich Schule verkürzt dargestellt in erster Linie auf eine Anpassungsleistung von Schülern mit Behinderungen an die bestehenden Schulstrukturen setzt, fordert Inklusion im Wesentlichen, dass sich das Schulsystem an den Fähigkeiten und Bedürfnissen der einzelnen Schüler orientiert. Auf den Punkt gebracht: Nicht der Mensch wird der Institution angepasst, sondern die Institution passt sich dem Menschen an. Dieses Begriffsverständnis passt zu dem völkerrechtlich schon seit geraumer Zeit eingeleiteten Paradigmenwechsel: Ging es in der Vergangenheit in erster Linie um die Fürsorge und medizinische Versorgung der behinderten Menschen, rückt nunmehr ihre Teilhabe in den verschiedenen Lebensbereichen in den Vordergrund.

Völkerrechtlich verbindlich ist allerdings allein der Begriff der Inklusion, da die deutsche Fassung nicht zu den bindenden Sprachfassungen nach Art. 50 der UN-BRK zählt. Folgerichtig verwenden Wissenschaft, Praxis und erste landesrechtliche Umsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Anforderungen des Art. 24 UN-BRK den Begriff »Inklusion«. Dabei sollen nicht alle bislang in einem integrativen Verständnis vorgenommenen Maßnahmen zur besseren Eingliederung von behinderten Menschen verworfen werden. Vielmehr erscheint es wichtig, durchaus auch auf den getätigten integrativen Maßnahmen aufzubauen und für die Zukunft mehr und mehr zu einer inklusiven Haltung zu gelangen. Inklusion wird man nicht von heute auf morgen zu 100 Prozent herstellen können, aber schrittweise. Wichtig dabei ist, das Ziel einer inklusiven Bildung *möglichst vieler* behinderter Menschen nicht mehr aus den Augen zu verlieren.

Sonderpädagogische Förderung in Deutschland

In Deutschland besteht bislang ein zweigleisiges Schulsystem von allgemeinen (Regel-)Schulen auf der einen Seite und Förderschulen auf der

anderen Seite, das historisch bedingt und nachvollziehbar in erster Linie durch den Gesichtspunkt der Fürsorge, nicht durch den der Teilhabe motiviert war. Bisher sahen die Schulgesetze der Länder zwar auch schon die gemeinsame Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern dem Grunde nach vor. Dies wird aber sowohl in das Ermessen von Schulaufsicht und Schulträger als auch unter einen starren Haushaltsvorbehalt gestellt. In der Praxis findet bundesweit lediglich bei circa 18 Prozent der behinderten Kinder eine noch nach altem Verständnis »integrierte« Beschulung statt.

Die UN-BRK geht demgegenüber (ausweislich ihrer Begründungsmaterialien) von einer viel höheren Inklusionsquote aus. Dabei ist die Quote der gemeinsamen Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern in Abhängigkeit von der Schulstufe ganz unterschiedlich. In den deutschen Grundschulen liegt sie mit 33,6 Prozent sehr viel höher als im Bereich der Schulen der Sekundarstufe I mit 14,9 Prozent.³ Im Bereich der Sekundarstufe I beteiligen sich die unterschiedlichen Schulformen in unterschiedlichem Maße an der gemeinsamen Beschulung. An Gymnasien findet sie nur in Ausnahmefällen statt. Dies bedeutet, dass erheblicher Nachholbedarf im Bereich der weiterführenden Schulen besteht, um die Anschlussfähigkeit und die Fortsetzung des gemeinsamen Unterrichts für die behinderten Kinder sicherzustellen. Es stellt sich somit die Frage der Vereinbarkeit der derzeitigen faktischen Situation und der restriktiven Schulgesetzgebung der Länder mit Art. 24 UN-BRK.

Dabei sei eine Klarstellung erlaubt: Die UN-BRK schließt den Fortbestand von Förderschulen nicht vollständig aus und lässt diese auch weiterhin als Förderort zu. Das bedeutet, dass während eine nahezu vollständige inklusive Beschulung bei bestimmten Förderschwerpunkten

(z.B. bei Lern- und Sprachbehinderung) sinnvoll und möglich erscheint, Förderschulen für andere Förderschwerpunkte (z.B. bei geistiger Behinderung) auch als alternative oder temporäre Förderorte weiterhin Bestand haben könnten. Bei einem Gesamtkonzept der schulischen Inklusion wird man also auf Förderschulen nicht komplett verzichten können.

Umsetzung des Art. 24 durch Landesgesetzgebung

Die UN-BRK hat durch das Zustimmungsgesetz des Bundes innerstaatlich den Charakter einfachen Bundesrechts erhalten. Ob sich aber bereits aus Art. 24 der UN-BRK unmittelbare Rechtsansprüche auf eine gemeinsame Beschulung gegenüber der Schulaufsicht und dem kommunalen Schulträger herleiten lassen, ist durchaus umstritten. Unter Hinweis auf den grundsätzlichen Umsetzungsbedarf des Völkerrechts durch die zuständigen staatlichen Stellen und die nicht hinreichende Bestimmtheit des Art. 24 UN-BRK vertritt die bisher vorliegende Rechtsprechung die Auffassung, dass sich aus Art. 24 UN-BRK kein unmittelbarer Rechtsanspruch herleiten lasse. Anderenorts wird unter Hinweis auf den Charakter des Art. 24 als absolutes menschenrechtliches Diskriminierungsverbot ein unmittelbarer Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung abgeleitet.

Unabhängig des zukünftigen Ausgangs dieses juristischen Meinungsstreits – es bleibt weitere Rechtsprechung abzuwarten – ist aus kommunaler Perspektive auf Folgendes hinzuweisen: Allein und ausschließlich die Länder sind aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für das schulische Bildungswesen zur Umsetzung des Art. 24 UN-BRK berechtigt und aufgrund des Prinzips der Bundestreue verpflichtet. Hierfür müssen sie Inklusionspläne unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände entwickeln, die die erforderlichen pädagogischen Grundlagen, die Ausstattung mit den notwendigen Personal- und Finanzmitteln sowie Vorgaben zur zeitlichen Umsetzung vorsehen. Diese Inklusionspläne müssen in eine entsprechende Schulgesetzgebung einmünden.

Die Länder sind daher aufgefordert, eine entsprechende Verankerung des pädagogischen Gesamtkonzepts der Inklusion in den Schulgesetzen vorzunehmen. Die Länder Bremen und Hamburg haben dies bereits getan; in den Ländern Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein sind entsprechende Gesetzentwürfe vorgelegt worden. Einige andere Länder planen eine entsprechende Umsetzung des Art. 24 UN-BRK in ihren Schulgesetzen. Dabei bietet Art. 24 UN-BRK den Ländern Spielräume für die Umsetzung. Diese Umsetzung ist auch deshalb erforderlich, weil viele Städte zunehmend mit Forderungen von Eltern und der Behindertenverbände nach Schaffung inklusiver Schulen konfrontiert werden, mangels rechtlicher Grundlage insoweit häufig aber weder planen (Schulentwicklungsplanung) noch handeln können.

Finanzierung der Inklusion im Schulbereich

Konnexität

Hinsichtlich der Finanzierung der Inklusion durch Umsetzung in das Schulrecht der Länder sind die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien zu beachten, soweit die Länder die Inklusion nicht als eigene Bildungsaufgabe finanzieren, sondern neue oder erweiterte Aufgaben der kommunalen Ebene zuweisen wollen. Konnexitätsrelevant dürften insoweit zunächst die auf die kommunalen Schulträger zukommenden Investitionen zur Schaffung von Barrierefreiheit sein, zumindest sofern es sich um Investitionen in den Gebäudebestand handelt. Daneben könnten sich aber auch steigende Anforderungen an die Lernmittelversorgung und die Schülerbeförderung ergeben.

Zuständigkeit der Länder für personelle Unterstützung

Neben diesen sächlichen Kosten sind nicht unerhebliche Mehrausgaben speziell für die durch inklusive Beschulung erforderliche personelle Unterstützung, insbesondere Integrationshelfer, aber auch anderes therapeutisches Personal und Sozialpädagogen zu erwarten. Durch einen verstärkten Einsatz von Integrati-

³ Diese Zahlen sind dem Gutachten von Prof. Klemm »Gemeinsam lernen. Inklusion leben« für die Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2010 entnommen. Sie beruhen auf einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes. Nicht einbezogen ist der Förderschwerpunkt geistige Entwicklung sowie das Land Niedersachsen.

onshelfern in der allgemeinen Schule käme ein erhebliches Kostenrisiko auf die Städte zu, die nach derzeitiger Rechtslage die individuellen Rechtsansprüche auf Integrationshelfer als Jugendhilfe- oder Sozialhilfeträger als nachrangig Verpflichtete finanzieren. Zurzeit werden für behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche von den kommunalen Sozialhilfe- und auch Jugendhilfeträgern Integrationshelfer auf der Grundlage von § 35 a SGB VIII, § 54 SGB XII und z.T. auch auf der Grundlage von Landesschulrecht (z.B. § 92 SchulG NRW) eingesetzt, die auch in der Schule die Kinder begleiten. Wurde bereits in der Vergangenheit für diese mit zunehmenden Ausgabenbelastungen verbundene Aufgabe eine Finanzierungszuständigkeit der Länder gefordert, so muss diese Forderung angesichts der Auswirkungen der UN-BRK umso vehementer gestellt werden. Dies auch aus folgender Überlegung heraus:

Die Umsetzung der UN-BRK und die damit einhergehende Anpassung der Schulgesetze der Länder haben zur Folge, dass sich die Schullandschaft in der Bundesrepublik Deutschland grundlegend verändern wird. Die Ermöglichung eines gemeinsamen Unterrichts von Kindern mit und ohne Behinderung wird zur Kernaufgabe des schulischen inklusiven Bildungs- und Erziehungsauftrages. Dieser obliegt nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern. Eine landesrechtliche Übertragung der neuen Aufgabe der inklusiven Bildung auf die Kommunen als Träger der Sozial- und Jugendhilfe unter Beachtung des Konnexitätsprinzips ist nicht erfolgt. Für eine Kostentragung durch die örtlichen Sozialhilfeträger gibt es insofern bei inklusiver Beschulung keinen Rechtsgrund mehr.

Die Verantwortung der Länder sowohl inhaltlich wie finanziell folgt aus der künftig als Kernaufgabe definierten Verantwortung der inklusiven Beschulung. Daher müssten Regelungen getroffen werden, welche die vorrangige Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung für derartige personelle Unterstützungsmaßnahmen vollumfänglich durch die Länder, welche die Voraussetzungen für gelingenden Schulunterricht zu gewährleisten haben, sicherstellen.

Sollten die Länder für den Bereich der Integrationshelfer etc. die skizzierten Rechtsgrundlagen für eine Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit der Länder nicht schaffen, wäre in jedem Fall auch für diesen Bereich nach den Konnexitätsprinzipien in den Landesverfassungen ein Belastungsausgleich zu leisten. Konnexitätsrelevanter Anknüpfungspunkt wäre die Anpassung der Schulgesetze an Art. 24 der UN-BRK, die zu Mehrbelastungen der kommunalen Jugendhilfe- und Sozialhilfeträger durch eine quantitativ steigende Inanspruchnahme von Plätzen für behinderte Kinder im gemeinsamen Unterricht und damit einer möglicherweise ansteigenden quantitativen Inanspruchnahme der Integrationshelfer führen wird.

Langfristige Entlastungen

Langfristig wird es möglicherweise aber auch finanzielle Entlastungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-BRK im Schulbereich geben können, die bereits Gegenstand wissenschaftlicher Gutachten sind und sich auf Einsparungen u.a. durch die Konzentration auf ein einglisiges Schulsystem (weniger Verwaltungs- und Managementkosten bei Abschaffung von Parallelstrukturen) oder sinkende Schülerbeförderungskosten (stärkere Inanspruchnahme von wohnortnahen Schulen) beziehen. Darüber hinaus müsste aber auch über eine Ressourcensteuerung im Bereich sonderpädagogischer Förderung nachgedacht werden:

Die zur Ermittlung des sonderpädagogischen Förderbedarfs in den Ländern durchgeführten Diagnose- und Feststellungsverfahren verlaufen sehr uneinheitlich und führen zu höchst unterschiedlichen Förderquoten, die große Zweifel an der Validität und der Unabhängigkeit dieser Verfahren aufkommen lassen. Die Ressourcenvergabe für die sonderpädagogische Förderung ist aber an diese individuellen Feststellungsverfahren gekoppelt.

In dieser Kopplung der Ressourcenvergabe an das Ergebnis der individuellen Feststellungsverfahren dürfte auch ein Grund für das kontinuierliche Ansteigen der Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förder-

bedarf in Deutschland (trotz demografischer Gegenentwicklung) liegen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-BRK wird daher auch immer häufiger – in Anlehnung an skandinavische und niederländische Vorbilder – vorgeschlagen, zumindest für einen Teil der Förderbedarfe, z.B. Lernen, Sprache und seelische/emotionale Entwicklung, die Ressourcenvergabe umzusteuern, das Feststellungsverfahren entfallen zu lassen und stattdessen in Abhängigkeit von der Gesamtschülerzahl den Schulen pauschale Summen (Budgets) zur Verfügung zu stellen. In den Förderbereichen, in denen man an den individuellen Feststellungsverfahren festhalten möchte, sollte man zu einer größeren Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Verfahren kommen.

Perspektiven

In Deutschland ist die UN-BRK seit mehr als zwei Jahren in Kraft. Die Länder waren auf zweierlei Weise eingebunden: Zum einen hat der Bundesrat zugestimmt, zum anderen wurden die Länder im Rahmen des Lindauer Abkommens beteiligt. Die Länder sind ihrer Umsetzungsverpflichtung nach Art. 24 UN-BRK – eine Verpflichtung aus dem Grundsatz der Bundestreue – größtenteils noch nicht nachgekommen. Hierauf sind die Städte und Gemeinden aber angewiesen, um eine zukunftsgerichtete Schulentwicklungsplanung vornehmen zu können.

Vor Ort stehen die Städte und Gemeinden unter erheblichem Druck, bereits jetzt – ohne Abwarten der erforderlichen schulgesetzlichen Weichenstellungen – ihre Schulen für behinderte Kinder und Jugendliche zu öffnen. Dabei ist die herzustellen- de räumliche Barrierefreiheit nur ein Gesichtspunkt der inklusiven Schule. Mindestens genauso wichtig sind das Erstellen der entsprechenden pädagogischen Konzepte, die Schaffung inklusiver Lehrpläne sowie die notwendige Aus- und Fortbildung der Lehrer. Den Lehrern der allgemeinen Schulen müssen Kenntnisse im Umgang mit Heterogenität und zur Zusammenarbeit in multiprofessionellen Teams vermittelt werden, Führungskräfte müssen u.a. auf die Entwicklung einer konstruktiven Haltung

der Schulgemeinschaft zu einer inklusiven Schulkultur vorbereitet werden.

Schließlich geht es um die erforderliche Ressourcenbereitstellung für alle Maßnahmen, insbesondere aber auch für die personellen Unterstützungsmaßnahmen. Wenn die Länder nicht ihren Part zur Umsetzung des Art. 24 der UN-BRK leisten, wird das

berechtigte Anliegen der Konvention zulasten der behinderten Kinder und Jugendlichen auf der Strecke bleiben. Demgegenüber muss die Inklusion im Schulbereich konzeptionell, legislativ und finanziell abgesichert werden, damit sie gelingen kann. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich wiederholt mit den Auswirkungen der UN-BRK im Schulbereich befasst. Dabei wurde

die Zielsetzung der UN-BRK begrüßt, gleichzeitig bei der Umsetzung ihrer Inhalte eine umfassende Einbindung und Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und die entsprechenden Verpflichtungen der Länder angemahnt.

*Prof. Dr. Angela Faber
Hauptreferentin
des Deutschen Städtetages*