

und anderen Akteuren hatte bereits 2013 einen sog. „Schattenbericht“ zum offiziellen Staatenbericht der Bundesregierung veröffentlicht, um aus zivilgesellschaftlicher Perspektive heraus die Umsetzung der BRK in Deutschland zu bewerten (BRK-Allianz 2013).

Wie groß der Handlungsbedarf für Deutschland ist, hat die im April 2015 abgeschlossene Staatenprüfung eindrücklich bestätigt. Die vom UN-Fachausschuss zur UN-Behindertenrechtskonvention am 17. April 2015 beschlossenen Abschließenden Bemerkungen für Deutschland gehen auf zahlreiche Lebensbereiche ein, in denen Defizite bei der Teilhabe und Selbstbestimmung zulasten von Menschen mit Behinderungen bestehen (Fachausschuss 2015). Eine besonders wichtige Rolle – auch bei den Ausschusshörungen in Genf selbst – spielten Fragen der inklusiven Bildung, der gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsleben, der Umsetzung des Rechts auf freie Wahl von Wohnort und Wohnform und der Barrierefreiheit. Aber auch der Wahlrechtsausschluss behinderter Menschen, die unter vollumfänglicher Betreuung stehen, sowie notwendige Änderungen im Betreuungsrecht wurden in Genf intensiv erörtert.

Die Lebenssituation behinderter Menschen und die sich aus der BRK ergebenden Veränderungserfordernisse beleuchtet auch dieses Themenheft.

Prof. Dr. Rolf Werning geht in seinem Beitrag auf die Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung nach Art. 24 BRK ein. Er präsentiert den derzeitigen Umsetzungsstand in den Bundesländern, wobei der Schwerpunkt im schulischen Bereich liegt. Zuvor wird ein grundsätzliches Verständnis von schulischer Inklusion dargestellt. Zudem zeigt Werning aktuelle und zukünftige Herausforderungen bei der Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems in Deutschland.

In ihrem Beitrag „Soziale Inklusion und Teilhabe: Die Reform der Eingliederungshilfe unter Berücksichtigung des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft aus Art. 19 BRK“ geht Prof. Dr. Gabriele Kuhn-Zuber auf das in Art. 19 BRK gewährleistete Recht auf freie Wahl von Wohnort und Wohnform, einschließlich unterstützender Dienste und Strukturen, ein und schlägt einen Bogen zur hochaktuellen politischen Debatte zur Schaffung eines Bundeisteilhabegesetzes.

Prof. Dr. Felix Welti geht in seinem Beitrag auf Fragen der Barrierefreiheit, wie es in Art. 9 BRK sowie an zahlreichen weiteren Stellen der BRK verankert ist, ein. Damit korrespondierend legt Welti auch das Konzept der angemessenen Vorkehrungen dar, das Anpassungen im Einzelfall fordert, sofern Barrierefreiheit (noch) nicht vollumfänglich gewährleistet wird. Der Beitrag zeigt rechtliche und rechtspraktische Veränderungserfordernisse, um Barrierefreiheit in Deutschland strukturell-systematisch zu verankern.

Defizite und Handlungserfordernisse im Bereich der medizinischen Versorgung von Menschen mit Behinderungen im deutschen Gesundheitssystem stehen im Focus des Beitrages von Dr. Sascha Weber. Er spricht nicht nur Probleme der Barrierefreiheit und der diskriminierungsfreien Versorgung an, sondern konkretisiert die Herausforderungen auch hinsichtlich spezifischer Gruppen von Menschen mit Behinderungen in Umsetzung der Art. 25 und 26 BRK.

Im Jahr der deutschen Staatenprüfung zur UN-Behindertenrechtskonvention leistet das vorliegende Themenheft einen wichtigen, interdisziplinären Beitrag zur wissenschaftlichen, aber auch rechtspraktischen Debatte zur Umsetzung der Konvention in Deutschland und ist insoweit von großer thematischer Relevanz und Aktualität.

Literatur

Aichele, V. (2011): Zur Rezeption der UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis; Forum D, Beitrag D12-2011 unter www.reha-recht.de, 16.12.2011.

BRK-Allianz (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, abrufbar unter: <http://www.brk-allianz.de/index.php/parallel-bericht.html> (3.7.2015).

Fachausschuss (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, nicht offizielle deutsche Übersetzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, abrufbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/file/admin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf (3.7.2015).

Masuch, P. (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden! Forum D, Beitrag D5-2012 unter www.reha-recht.de, 20.3.2012.

Riedel, E. (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, Hrsg.: SoVD und BAG Gemeinsam leben, Gemeinsam lernen NRW, Dortmund.

Tolmein, O. (2011): Die Menschenrechtskonvention für Behinderte und das Gleichbehandlungsgebot – Sozialrecht unter neuen Vorzeichen, Kongressvortrag, 23. Sozialrechtliche Jahrestagung 2011, S. 43–45.

Welti, F. (2012): Das Diskriminierungsverbot und die angemessenen Vorkehrungen in der BRK – Stellenwert für die staatliche Verpflichtung zur Umsetzung der in der BRK geregelten Rechte, in: Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Forum D, Nr. 9/2012.

Inklusive Bildung – Zum Stand der Umsetzung des Art. 24 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Rolf Werning und Sören Thoms

Zusammenfassung

Der folgende Beitrag präsentiert den derzeitigen Stand der deutschen Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Bereich des Bildungssystems, fokussiert auf den Bereich der Schule¹. In der Konvention wird ein inklusives Bildungssystem gefordert. Aus diesem Grund soll zunächst diese Forderung genau betrachtet und ein grundsätzliches Verständnis von (schulischer) Inklusion gefunden werden. Die Umsetzung in den anderen Bereichen des Bildungssystems wird kurz schlaglichtartig beleuchtet. Abschließend werden aktuelle und zukünftige Herausforderungen der Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems aufgezeigt.

Abstract: Inclusive Education – The State of the Implementation of Art. 24 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities

The following article presents the current state of the German implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the field of education, focused on the school.

¹ Die folgenden Darstellungen basieren zum Teil auf einer noch nicht veröffentlichten Expertise für die Bertelsmann Stiftung zur rechtlichen Umsetzung der UN-Konvention in den Bundesländern (Thoms 2013).

In the convention, an inclusive education system is demanded. For this reason, this demand is viewed upon precisely and a basic understanding of inclusion (in school) should be found. The implementation in the other areas of the education system is illuminated in short highlights. Finally, current and future challenges of implementing an inclusive education system are presented.

1. Die Forderung der UN-Konvention im Bildungsbereich

In Deutschland ist seit März 2009 die UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen in Kraft getreten (BGBl. II, 2008, S. 1419 – 1457). In Art. 24, Abs. 1 heißt es: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung an. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem (im englischen Text: „an inclusive education system“) auf allen Ebenen ... mit dem Ziel, a) die menschlichen Möglichkeiten ... voll zur Entfaltung zu bringen ...;“ und „c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen.“ Der Text fährt dann in Abs. 2 fort „Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragspartner sicher, dass a) Menschen mit Behinderung nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden ...; b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen (engl.: inclusive) ... Unterricht (engl.: education) ... haben;“ und „d) Menschen mit Behinderung innerhalb des allgemein Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern. (BGBl. II, 2008, S. 1436 – 1437; vgl. United Nations 2006). Diese Forderung stellt die Bundesregierung sowie die sechzehn Landesregierungen vor große Herausforderungen. Sie sind verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen vorzuhalten², dass ein Recht auf Bildung für alle Menschen und gleiche Chancen ermöglichen soll. Dies bedeutet nicht nur, dass die allgemein bildenden Schulen aller Bundesländer vor großen Veränderungen stehen, sondern auch die Bereiche der fröhkindlichen, der beruflichen und hochschulischen Bildung.

Inklusion in einem weiten Verständnis umfasst mehr als nur die Frage nach dem „richtigen Förderort“ von Menschen mit Behinderung oder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, sondern zielt auf die generelle Minimierung von Diskriminierung und Bildungsbenachteiligungen von Schülerinnen und Schülern, sei es aufgrund von Behinderung, Leistung, Geschlecht oder sozialer und/oder kultureller Herkunft und die Maximierung von sozialer Teilhabe (für die deutsche Diskussion vgl. Hinz 2003; Sander 2004, Werning/Löser 2010). Ainscow et al. sehen eine inklusive Perspektive in enger Verbindung mit übergreifenden Werten: „We articulate inclusive values as concerned with equity, participation, community, compassion, respect for diversity, sustainability and entitlement ... Inclusion is concerned with all children and young people in schools, ...“ (Ainscow et al. 2006, S. 23). „... including students with special needs and those with gifts or with other diverse backgrounds“ (Smith, 2009, S. 9). Deutlich wird hier, dass Inklusion über eine an Platzierungs- und Förderungsfragen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen orientierte Sichtweise hinaus geht und sich mit der grundlegenden Frage nach dem Umgang mit Heterogenität im schulischen Kontext auseinandersetzt. Die Umsetzung einer inklusiven Bildung umfasst Veränderungen auf unterschiedlichen Ebenen. Dazu gehören: (1) Verbesserung des Zugangs aller Schülerinnen und Schüler zu einer gemeinsamen allgemeinen Schule; (2) Verbesserung der Akzeptanz aller Schülerinnen und Schüler mit ihren je individuellen Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten durch Schulleitung, Lehrkräfte, Mitschülerinnen und -schüler sowie Eltern; (3) Verbesserung der Teilhabe aller Schülerinnen und Schüler an den Aktivitäten von Schule und (4) Verbesserung der Leistungsentwicklung aller Schülerinnen und Schüler (vgl. Artiles et al. 2006, S. 67).

In der gegenwärtigen bildungspolitischen Diskussion hierzulande zeigt sich, dass eher ein enger Inklusionsbegriff verwendet

wird, der auf die Integration von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ausgerichtet ist. In der Diskussion zeigen sich auch hier noch sehr unterschiedliche Auffassungen. Die Frage, ob beispielsweise Kooperationsklassen, also Förderschulklassen an Regelschulen, schon inklusiv sind oder ob die Herausnahme von Kindern mit Förderbedarf in bestimmten Fächern aus der Klasse noch inklusiv ist, ist weiterhin ungeklärt (vgl. Werning/Löser 2012, S. 61). Grundsätzlich ist die Frage in der deutschen Debatte auch ungeklärt, wie ein strukturell separatives Schulsystem in der Sekundarstufe I die Anforderungen einer inklusiven Bildung umsetzen kann. Die Kultusministerkonferenz hat im Jahr 2011 einen Beschluss mit dem Titel „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in Schulen“ verabschiedet. In diesem Beschluss werden die inklusive Bildung und inklusiver Unterricht beschrieben und Hinweise zur Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften gegeben. „Inklusive Bildungsangebote ermöglichen Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen oder mit einem sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf den gleichberechtigten Zugang zu allen Angeboten des Unterrichts, zu den Angeboten der verschiedenen Bildungsgänge und des Schullebens.“ (KMK 2011, S. 8) Deutlich wird dabei, dass verschiedene Formen vom gemeinsamen Lernen als inklusiv verstanden werden können. Klare Standards, was unter einer inklusiven Bildung zu verstehen ist, werden nicht benannt. Insgesamt bleibt die Kultusministerkonferenz in ihrem Beschluss eher vage. Dies ist vermutlich dem Umstand zu schulden, dass die sechzehn Bundesländer zum einen auf einem höchst unterschiedlichen Stand der Entwicklung inklusiver Schulsysteme sind und zum anderen die Vorstellungen, was inklusiver Unterricht und inklusive Schule bedeuten, zwischen den Bundesländern stark differieren.

2. Aktueller Stand der Umsetzung in Deutschland

Die Entwicklung inklusiver Bildungssysteme ist in den 16 Bundesländern der Bundesrepublik unterschiedlich weit vorangeschritten (vgl. Mißling/Ückert 2014; Thoms 2013). Dementsprechend sind die Chancen für eine gleichberechtigte Teilhabe in der Bundesrepublik höchst unterschiedlich verteilt. Insgesamt ist festzustellen, dass in Deutschland sowohl Kindertageseinrichtungen als auch Schulen zunehmend von mehr Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen/sonderpädagogischem Förderbedarf gemeinsam besucht werden. Deutlich wird an den aktuellen Zahlen auch, dass dies mit zunehmendem Alter – vom Elementarbereich bis zur Sekundarstufe II – schlechter gelingt. Je separativer die organisationale Struktur, desto schwieriger ist die Umsetzung einer inklusiven Bildung, die in Deutschland insbesondere ab der Sekundarstufe I auf ein historisch gewachsene, strukturell separatives Schulsystem trifft. Dies führt zu Paradoxiens: z.B. dürfen Schüler mit Förderbedarf Lernen oder geistige Entwicklung in einem Gymnasium unterrichtet werden, Real- oder Hauptschüler aber nicht.

Die aktuelle Diskussion um die Implementierung inklusiver Ansätze wird in allen Bundesländern geführt, allerdings deutlich spürbar mit anderen Schwerpunkten. Dabei stehen auf der einen Seite Bundesländer, die weiterhin auf ein hoch differenziertes Regel- und Förderschulwesen setzen (bspw. Sachsen) und auf der anderen Seite Länder, die verstärkt eine Veränderung des Regelschulwesens und einen Abbau von Förderschulen einleiten (bspw. Bremen und Schleswig-Holstein). Die beiden genannten Seiten stellen dabei jedoch durchaus Punkte einer Linie dar, auf welcher die Länder nach unterschiedlichen Kriterien eingesortiert werden könnten. Inklusion entsteht dabei nicht von heute auf morgen durch Gesetze oder Erlässe, vielmehr können diese Prozesse nur initialisieren und absichern. Die Veränderung und Entwicklung von Bildungseinrichtungen stellt dabei einen wichtigen Aspekt

² Hier sei auf den Übersetzungsfehler der deutschen Fassung hingewiesen, in welcher „inclusive“ zu „integrativ“ übersetzt wurde. Rechtsgültig, auch für Deutschland, ist jedoch allein die englischsprachige Fassung und somit die Bezeichnung „inclusive“.

von Inklusion dar. Nicht nur Institutionen, sondern auch Individuen müssen dazu bereit sein, Haltungen und Einstellungen zu überprüfen und möglicherweise zu verändern. Insgesamt ist die derzeitige Umsetzung von Inklusion wie beschrieben sowohl auf Seiten der Gesetzgeber, als auch auf Seiten der Bildungseinrichtungen von einer hohen Dynamik geprägt. Insofern kann eine Darstellung der derzeitigen Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nur eine Momentaufnahme fünf Jahre nach Ratifizierung der Konvention durch die Bundesregierung darstellen.

3. Vorschulische Einrichtungen und Schulen

Kinder mit Förderbedarf werden in Kindertageseinrichtungen in Deutschland zum großen Teil inklusiv betreut. Hier sind jedoch erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (mit Ausnahme Hessens und Schleswig-Holsteins) sowie den Stadtstaaten und den Flächenländern auszumachen. Die ostdeutschen Bundesländer haben im Vergleich grundsätzlich höhere Betreuungsquoten in Kindertageseinrichtungen, die mit einer hohen Inklusionsquote (deutlich über 80%) korrespondieren. Im Gegensatz dazu liegt die Inklusionsquote in Bayern und Baden-Württemberg bei 40% bzw. 45%. (vgl. Klemm 2013, S. 18.)

In allen Bundesländern existiert neben dem Regelschulsystem ein unterschiedlich ausdifferenziertes Förderschulsystem mit bis zu acht Förderschwerpunkten. Förderschulen dienen dabei länderübergreifend der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit diagnostiziertem sonderpädagogischen Förderbedarf, wenn diese nicht im Regelschulsystem unterrichtet werden können. Nicht alle Schülerinnen und Schüler, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt wird, werden in Förderschulen beschult. Der Anteil dieser Kinder und Jugendlichen, die an Regelschulen sind, kann in Inklusionsquoten festgehalten werden (Bertelsmann-Stiftung 2014). In der folgenden Grafik wird die Veränderung der Anteile der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die in Förderschulen oder in allgemeinen Schulen unterrichtet werden von 2000/01 zu 2012/13 dargestellt.

Deutlich wird, dass die Inklusionsquoten in allen sechzehn Bundesländern im Zeitraum von 2000/2001 bis 2012/2013 angestiegen sind, bei einer höchst unterschiedlichen Entwicklung von Förder- und Exklusionsquote³. Das bedeutet, dass der gestiegene Anteil von Schülerinnen und Schülern, die inklusiv beschult werden in den meisten Bundesländern nicht mit einem Rückgang der Förderquote oder der Förderschulbesuchsquote einher geht. Vielmehr hängen die höheren Zahlen von inklusiv beschulten Schülerinnen und Schülern damit zusammen, dass die Länder Möglichkeiten eines gemeinsamen Unterrichts ermöglichen und diese verstärkt genutzt werden. Die Förderschulbesuchsquote hat sich dabei in den Bundesländern höchst unterschiedlich entwickelt. So ist sie in einigen Ländern zurückgegangen (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen), in einigen Bundesländern stagniert sie (Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) und in einigen Bundesländern steigt sie an (Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen). Eine deutliche Veränderung hin zu einem inklusiven Schulsystem weisen dabei die Bundesländer Bremen und Schleswig-Holstein auf.

Innerhalb des letzten Jahrzehnts hat sich auch die Entwicklung der Anteile der einzelnen Förderschwerpunkte an der Förderquote zum Teil stark verändert. Während in dem größten Förderschwerpunkt Lernen deutlich weniger Kinder gefördert werden, erhöhen sich die Schülerzahlen in fast allen anderen Förderschwerpunkten (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 163).

Auch die Entwicklung im Bereich der Förderschulen ist in den 16 Bundesländern höchst unterschiedlich. Förderschulen wurden und werden in einigen Bundesländern in einigen Förderschwerpunkten, zum Teil sukzessiv, abgeschafft (bspw. Berlin, Bremen und Niedersachsen). In den meisten Fällen waren dies Schulen in den Förderschwerpunkten Lernen, soziale und emotionale Entwicklung und Sprache. Es handelt sich dabei jedoch nicht immer

um eine räumliche Abschaffung der Lernorte, sondern vielmehr um eine Veränderung der Aufgaben der in den Schulen tätigen Sonderpädagogen. Die Beschulung in der Förderschule entfällt als Kernaufgabe und die beiden Bereiche der sonderpädagogischen (Lehr-)Tätigkeit in Regelschulen sowie der Beratung von Schulentwicklung kamen hinzu bzw. wurden verstärkt.

Dennoch erfolgte nicht in allen Bundesländern eine Trennung der Aufgaben. Förderschulen erfüllen im laufenden Prozess von einem segregierten hin zu einem inklusiven Schulsystem vielfach eine Doppelfunktion: Sie sind für die Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf zuständig, die nicht an Regelschulen unterrichtet werden können oder sollen und sie sollen Regelschulen in ihrer Entwicklung zu inklusiven Schulen unterstützen in der Funktion als Beratende und Lehrende.

In allen Ländern lassen sich Formen eines gemeinsamen Unterrichts finden. Allerdings ist dabei eine Variationsbreite festzustellen, die von einer Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in getrennten Klassen unter dem Dach der Regelschule, so beispielsweise im Saarland, bis hin zur konkreten Nennung inklusiven Unterrichts, so in Hessen. Zum Teil werden auch unter der Nutzung gleicher Begriffe unterschiedliche Inhalte gemeint. Gemeinsamer Unterricht ist demnach nicht gleichzusetzen mit inklusivem Unterricht.

Gemeinsamer Unterricht umfasst alle Formen von Beschulung in denen Schülerinnen und Schüler mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf unter einem Dach, also in einer Schule oder einem Klassenraum, unterrichtet werden. Die Kultusministerkonferenz beschreibt die Herausforderungen inklusiven Unterrichts wie folgt: „Inklusiver Unterricht berücksichtigt einerseits die Standards und Zielsetzungen für allgemeine schulische Abschlüsse und andererseits die individuellen Kompetenzen der Lernenden. Gleiche Lerngegenstände können im Unterricht auf unterschiedlichen Wegen und mit unterschiedlicher Zielstellung bearbeitet werden.“ (KMK 2011, S. 9) In dieser Definition ist die Beschreibung zielgleichen Unterrichts enthalten, was die Schuleabschlüsse betrifft und zugleich auch ein Hinweis gegeben auf zieldifferenzen Unterricht, was einzelne Unterrichtsinhalte angeht. Zieldifferenz, in Bezug auf schulische Abschlüsse, ist in den meisten Bundesländern nur für die Schwerpunkte Lernen und Geistige Entwicklung möglich.

Die Nutzung eines einheitlichen Repertoires an Begriffen und Definitionen, wie sie in den Rahmenvereinbarungen der Kultusministerkonferenz im Falle des inklusiven Unterrichts festgehalten sind, findet in den Gesetzen der Bundesländer kaum oder unzureichend statt. Hier ist es unbedingt erforderlich, länderübergreifend eine einheitliche Definition festzulegen, um wirkliche inklusive Beschulung von einer unter dem Deckmantel der gemeinsamen Beschulung fortgeschriebenen Separation von Schülerinnen und Schülern abheben zu können.

Wie an diesen Beispielen deutlich wird, gehen die Bundesländer höchst unterschiedlich mit den Anforderungen der UN-BRK im Bereich der schulischen Bildung um. Die Entwicklung in den Bundesländern läuft gegenwärtig darauf hinaus, dass sich ein zwei-Säulen-Modell der sonderpädagogischen Förderung entwickelt: Neben der Säule der Förderschüler etabliert sich (zusätzlich) eine Säule von integrativ unterrichteten Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Für die inklusive Bildung ist auch die Lehrerbildung von zentraler Bedeutung. Aktuell verfügen die Regelschullehrkräfte an allgemeinen Schulen, die Schülerinnen und Schüler inklusiv unterrichten sollen, zum großen Teil nicht über sonderpädagogische Grundkompetenzen. Zwar gibt es an einigen Universitäten inzwischen Lehrstühle für inklusive Pädagogik, allerdings zumeist noch unter dem Dach der Sonderpädagogik und nur selten als eigenständiger Studien-

³ Lesehilfe: In Deutschland liegt die Förderquote im Jahr 2012/2013 bei 6,6% (6,6% aller Schülerinnen und Schüler haben einen Förderbedarf), die Inklusionsquote liegt bei 1,8% (1,8% aller Schülerinnen und Schüler werden inklusiv beschult) und dementsprechend die Förderschulbesuchsquote bei 4,8%.

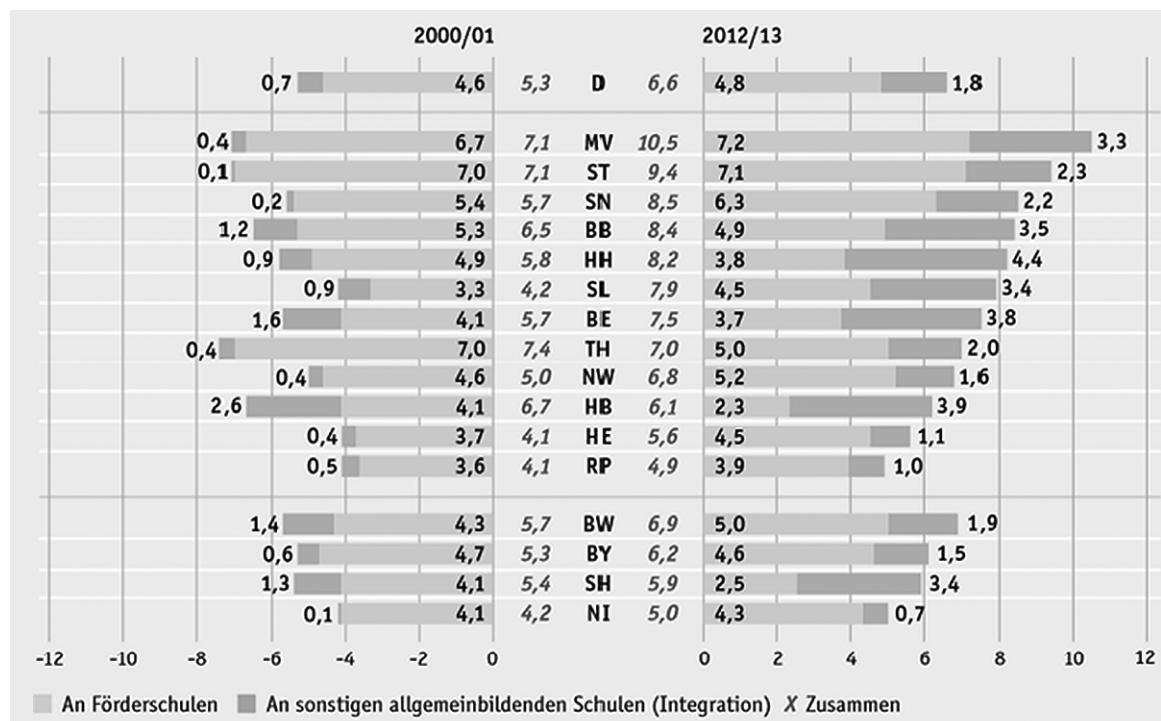


Abbildung 1: Sonderpädagogische Förderung nach Ländern und Förderort (in % – entnommen aus: Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2014, S. 179)

gang, wie bspw. in Bremen. Die spezifische Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf werden in der Schule weiterhin häufig den Sonderpädagoginnen und -pädagogen zugeschrieben und reduziert diesen Berufsstand in vielen Fällen auf damit zusammenhängende Tätigkeiten.

Zwar gibt es in vielen Studiengängen für das Lehramt an Regelschulen bereits Angebote zu inklusivem Unterricht, heterogenen Lerngruppen und ähnlichem, allerdings sind diese meist nicht verpflichtend. Vorschläge zur grundlegenden Veränderung der Lehrerbildung liegen allgemein sowie speziell in einigen Bundesländern, beispielsweise Baden-Württemberg und Berlin, zwar vor, sind jedoch bisher noch nicht oder nur sehr zögerlich umgesetzt (vgl. Heinrich et al. 2013, S. 101 f.).

4. Nachschulischer Bereich: Ausbildung und Hochschulen

Im nachschulischen Bereich der beruflichen Bildung stehen in Bezug auf die Schaffung eines inklusiven Bildungswesens derzeit zwei Bereiche weitgehend unverbunden nebeneinander: Zum einen sind dies die Institutionen der Ausbildung in staatlich anerkannten Ausbildungsberufen (Berufsschule, Duales System) und zum anderen der Bereich der Berufsbildungswerke, in welchen ein großer Teil der Menschen mit Beeinträchtigungen derzeit qualifiziert wird. Zusätzlich gibt es noch eine Vielzahl von Maßnahmen im sogenannten Übergangssystem, beispielsweise das Berufsvorbereitungsjahr oder Berufseinstiegsklassen, welche jungen Menschen den Einstieg in die berufliche Bildung erleichtern sollen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, S. 96 f.).

Ausbildungsberufe speziell für Menschen mit Beeinträchtigung bzw. mit Förderbedarf stehen zwar in Form von speziellen Ausbildungen, beispielsweise theoriereduzierte Ausbildungen in bestimmten Bereichen, zur Verfügung, allerdings überschreitet die Nachfrage nach diesen Ausbildungen das Angebot (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 172).

Junge Menschen mit Förderbedarf, die den Weg der beruflichen Bildung beschreiten, konkurrieren nicht selten mit Jugendlichen ohne Förderbedarf um Ausbildungsplätze. Diejenigen, die

keinen Ausbildungsvertrag bekommen, sei es in der herkömmlichen oder einer theoriereduzierten Ausbildung, finden sich, sofern sie noch schulpflichtig sind, häufig in den Maßnahmen des Übergangssystems oder in Projekten freier Träger wieder. Sie können dort in einigen Fällen zwar weitere Qualifikationen, wie den Hauptschulabschluss, erlangen, allerdings handelt es sich bei diesen Maßnahmen leider oft um Haltestellen auf dem Weg in die Arbeitslosigkeit.

In den Hochschulen gibt es bisher keine speziellen Studienangebote für Menschen mit Beeinträchtigungen. Zwar müssen die Hochschulen den Studierenden einen Nachteilsausgleich gewähren und haben sich selber zur Schaffung barrierefreier Zugänge verpflichtet (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 173), sehen aber selber, dass dies vielfach noch nicht vollzogen ist. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass in den Dimensionen Geschlecht und soziale Herkunft viele Programme laufen, die zum Beispiel Frauen in den MINT-Fächern fördern oder gezielt junge Menschen aus nicht akademischen Haushalten den Einstieg in das Studium erleichtern.

5. Finanzierung schulischer Inklusion und rechtliche Grundlagen

Die staatlichen Kompetenzen im Bildungsbereich fallen mit wenigen Ausnahmen (vgl. van Ackeren/Klemm 2012, S. 105) in den Handlungsbereich der Länder und Kommunen. Die äußeren Schulangelegenheiten, räumliche Ausstattung, Einstellung und Kosten für nicht-lehrendes Personal sowie kommunale Schulentwicklungsplanung, werden durch die kommunalen Schulträger geregelt. Die inneren Schulangelegenheiten, curriculare Vorgaben, Ausbildung, Einstellung und Finanzierung der Lehrkräfte sowie Struktur des Schulsystems, liegen in der Hand der Bundesländer (ebd., S. 106 f.). Ist die Finanzierung in Personalfragen vergleichsweise klar vorgegeben, sind in anderen Fragen, beispielsweise beim Schülertransport, Mischfinanzierungen nicht unüblich. Grundsätzlich sind die Kommunen hier Kostenträger, können sich diese Ausgaben aber zum Teil von den Ländern erstatten lassen (ebd.).



Abbildung 2: Übersicht über die rechtlichen Grundlagen für die Unterstützung von Menschen mit Behinderung im Bildungswesen (entnommen aus: Autorengruppe Bildungsberichterstattung, S. 159)

Schwierigkeit bei der Darstellung der Kosten für die schulische Inklusion stellt nicht nur die Aufteilung dieser zwischen Ländern und Kommunen dar, es kommen noch Kosten beispielsweise für Eingliederungshilfe hinzu, die in den Bildungsetats der Länder und Kommunen nicht aufgeführt werden (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 194). Insgesamt sind die durchschnittlichen Ausgaben für eine Schülerin/einen Schüler einer Förderschule 2,4 mal so hoch wie für ein Kind oder Jugendlichen an einer Regelschule (ebd., S. 195f.). Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei einer solchen Aufstellung zum einen ein großer Unterschied in der Schüler-Lehrer-Relation zwischen Förderschulen und Regelschulen vorhanden ist und zum Teil zwischen den Förderschultypen ebenfalls erhebliche Unterschiede festzustellen sind (ebd.).

Bei einer inklusiven Schulung von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf an Regelschulen ist eine der großen Herausforderungen die Zuweisung der Mittel, unter anderem auch Personalkosten für die an der Regelschule tätigen Sonderpädagoginnen und -pädagogen. Dabei gibt es inzwischen einen Wandel dieser Ressourcenzuweisung: Bisher wurden diese entsprechend der Anzahl der diagnostizierten Kinder mit Förderbedarf in einer Klasse bzw. in einer Schule zugewiesen, mittlerweile gibt es auch Ansätze, diese den Schulen zukommen zu lassen und diese selbst über die Verwendung der Mittel entscheiden zu lassen (ebd., S. 196f.).

Zusätzlich zu der schwer darzustellenden Finanzierung der Inklusion aufgrund verschiedener Kostenträger kommt noch eine rechtliche Diffusität (vgl. Abbildung 2). So finden sich beispielsweise Vorgaben zum Nachteilsausgleich in den Schulgesetzen der Länder, Berufsbildungsgesetz des Bundes und den Landeshochschulgesetzen. Eingliederungshilfe steht Menschen nach verschiedenen Sozialgesetzbüchern zu, abhängig von der Art der vorliegenden oder drohenden Beeinträchtigung. Zusätzlich zu den staatlichen Vorgaben kommen beispielsweise im vorschulischen Bereich noch Richtlinien der institutionellen Träger.

6. Fazit und Ausblick

Durch die Ratifizierung der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde die Debatte um ein inklusives Bildungssystem in Deutschland nachhaltig angeregt und wird in den politischen Gremien, den Bildungsinstitutionen und der Wissenschaft intensiv geführt. Die Umsetzung der Forderungen der Konvention ist dabei als dynamischer Prozess zu betrachten, der in den deutschen Bundesländern unterschiedlich abläuft. So ist es in einigen Bundesländern zu massiven Veränderungen insbesondere im Bereich des Förderschulwesens gekommen, bei denen Förderschulzweige abgeschafft wurden, in anderen Bundesländern wiederum wurden die Förderschulen nicht angetastet und ihr Bestand gewährleistet. Des Weiteren gibt es Bundesländer, die Förderschulen in bestimmten Bereichen abschaffen und zugleich Förderschulen in anderen Bereichen Bestandschutz gewähren (bspw. Niedersachsen).

Die Veränderungen innerhalb des Regelschulwesens sind meist auf die Gestaltung gemeinsamen Unterrichts beschränkt. Das in einigen Ländern hoch differenzierte Regelschulsystem mit seinen verschiedenen Schularten wird im Zuge der Debatte um Inklusion, zumindest auf politischer Ebene, nicht in Frage gestellt. Auffällig ist weiterhin, dass sich die Debatte um ein inklusives Bildungssystem meist nur auf den Bereich der schulischen Bildung, in Teilen auch der vorschulischen Bildung, beschränkt und der gesamte Bereich der beruflichen Bildung wie auch der Hochschulbildung kaum bis gar nicht fokussiert wird.

Auch in der Lehrerbildung, welche eine der entscheidenden Voraussetzungen für gelingenden Unterricht ist, sind inklusive Inhalte nicht flächendeckend Thema. Es gibt zwar Ansätze der Implementierung dieser Inhalte in die Ausbildung von Regelschullehrkräften, allerdings sind diese meist sehr zaghaft und zurückhaltend. Der Intention, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu schaffen, somit auch möglichst alle Schulen inklusiv werden zu lassen, widerspricht diese zögerliche Umsetzung.

Eine weitere Schwierigkeit stellt neben der unterschiedlichen Ausgestaltung der Schulentwicklungsprozesse in den Bundesländern

dern auch die ungeklärte Ressourcenzuweisung dar. Damit ist nicht nur die Orientierung der Sonderpädagogenstunden an den Kindern oder am System gemeint, sondern auch die Unklarheit der Finanzierung der Inklusion. Diese wird verursacht durch einen fast undurchsichtigen Dschungel von Regeln und Vorschriften, angefangen von der Sozialgesetzgebung, über die verschiedenen Schulgesetze hin zu den Regelungen für die Schülerbeförderung. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen erschweren im Bildungsbereich häufig ein koordiniertes und gemeinsames Vorgehen.

Die grundsätzlichen Fragen, wie ein inklusives Bildungssystem insgesamt aussehen muss, welche Kriterien dafür erfüllt werden müssen und welches die ersten und dringendsten Schritte sein könnten, sind bisher nicht bundesweit verbindlich geklärt und werden regional höchst unterschiedlich gelöst. Dies hängt zu einem Teil mit den bildungspolitischen Traditionen der jeweiligen Bundesländer zusammen, zum anderen Teil sind aber Interessengruppen gerade auf Seiten von Lehrkräften und Eltern die treibenden oder auch bremsenden Kräfte inklusiver Prozesse.

Das Bildungssystem ist ein Teil der Gesellschaft. Die Forderung nach einem inklusiven Bildungssystem kann der Schlüssel zu einer inklusiven Gesellschaft sein. Dies bedeutet zugleich, dass Inklusion im Allgemeinen und inklusive Schulen im Speziellen von allen Menschen gewünscht und zur gesellschaftlichen Zielvorstellung werden. Aus diesem Grund ist die Arbeit an und mit Inklusion auch immer eine Überzeugungsarbeit, um die Menschen für die Idee einer inklusiven Gesellschaft zu gewinnen.

Literatur

- van Ackeren, I./Klemm, K. (2011): Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. Eine Einführung, VS Verlag, Wiesbaden.*
- Ainscow, M./Booth, T./Dyson, A./Farell, P./Gallannaugh, F./Howes, A./Smith, R. (2006): Improving Schools, Developing Inclusion, London.*
- Artiles, A. J./Kozleski, E./Dorn, S./Christensen, C. (2006): Learning in inclusive education research; Re-mediating theory and methods with a transformative agenda, in: Review of Research in Education, 30, S. 65–108.*
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.*
- (2014): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderung, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2014): Update Inklusion. Datenreport zu den aktuellen Entwicklungen. Im Internet unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Update_Inklusion_2014.pdf [zuletzt abgerufen am 11.12.2014].
- (Hrsg.) (im Druck): Auf dem Weg zum gemeinsamen Unterricht? Aktuelle Entwicklungen zur Inklusion in Deutschland, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Heinrich, M./Urban, M./Werning, R. (2013): Grundlagen, Handlungsstrategien und Forschungsperspektiven für die Ausbildung und Professionalisierung von Fachkräften für inklusive Schulen, in: Döbert, H./Weishaupt, H. (Hrsg.): Inklusive Bildung professionell gestalten. Situationsanalyse und Handlungsempfehlungen, Münster u.a., S. 69–133.*
- Hinz, A. (2003): Die Debatte um Integration und Inklusion – Grundlage für aktuelle Kontroversen in Behindertenpädagogik und Sonderpädagogik?, in: Sonderpädagogische Förderung, 4, S. 330–347.*
- Klemm, K. (2013): Inklusion in Deutschland. Eine bildungsstatistische Analyse. Im Internet unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_37485_37486_2.pdf [zuletzt abgerufen am 19.01.2015].*
- Mißling, S./Ückert, O. (2014): Inklusive Bildung. Schulgesetze auf dem Prüfstand (Vorabfassung). Im Internet unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Vorabfassung_Studie_Inklusive_Bildung_Schulgesetze_auf_dem_Pruefstand.pdf [zuletzt abgerufen am 12.12.2014].*
- Reyer, J. (2006): Einführung in die Geschichte des Kindergartens und der Grundschule, Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.*
- Sander, A. (2004): Konzepte einer inklusiven Pädagogik, in: Zeitschrift für Heilpädagogik, 5, S. 240–244.*
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2011): Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen. Beschluss der Kultusministerkonferenz. Im Internet unter: www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2011/2011_10_20-Inklusive-Bildung.pdf.*
- Smith, S. R. (2009): A dynamic ecological framework for differentiating the primary curriculum, in: Gifted and Talented International 24, H. 2, 9–20.*
- Thoms, S. (2013): Übersicht über den aktuellen Stand der Umsetzung des Artikels 24 der UN-Behindertenrechtskonvention in der Schulgesetzgebung der 16 Bundesländer. Unveröffentlichte Expertise im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.*
- United Nations (2006): Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Im Internet unter <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml> [zuletzt abgerufen am 11.12.2014].*
- Werning, R./Löser, J. M. (2010): Inklusion: Aktuelle Diskussionslinien, Widersprüche und Perspektiven, in: Die Deutsche Schule, 102, 2, S. 103–114.*
- (2012): Inklusive Perspektiven – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Bertelsmann Stiftung, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission, Sinn-Stiftung (Hrsg.): Gemeinsam lernen – Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 60–79.

Soziale Inklusion und Teilhabe

Die Reform der Eingliederungshilfe unter Berücksichtigung des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft aus Art. 19 BRK

Gabriele Kuhn-Zuber

Zusammenfassung

Soziale Inklusion und Teilhabe hängen in einem erheblichen Maß davon ab, inwieweit Menschen mit Behinderungen die gleichen Wahlmöglichkeiten haben, wie nicht behinderte Menschen in der Gemeinschaft zu leben. Dieses Recht ist in Art. 19 BRK verankert. Es beinhaltet auf der einen Seite die freie Wahl eines behinderten Menschen hinsichtlich seines Aufenthaltsortes und der Wohnform, in der er leben will. Auf der anderen Seite erfordert dieses Recht flankierende Maßnahmen wie bedarfsgerechte Unterstützungs- und Assistenzdienste sowie eine inklusive Sozi-