

Simone Seitz
Nina-Kathrin Finnern
Natascha Korff
Katja Scheidt
(Hrsg.)

Inklusiv gleich gerecht?

Inklusion und Bildungsgerechtigkeit



k linkhardt

SEITZ / FINNERN / KORFF / SCHEIDT
INKLUSIV GLEICH GERECHT?

**INKLUSIV GLEICH GERECHT?
Inklusion und Bildungsgerechtigkeit**

herausgegeben von
**Simone Seitz, Nina-Kathrin Finnern,
Natascha Korff und Katja Scheidt**

VERLAG JULIUS KLINKHARDT
BAD HEILBRUNN 2012

k

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet abrufbar über <http://dnb.d-nb.de>.

2012.a. © by Julius Klinkhardt.

Das Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung
des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Coverillustration: © Mark Joyce.

Druck und Bindung: AZ Druck und Datentechnik, Kempten.

Printed in Germany 2012.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem alterungsbeständigem Papier.

ISBN 978-3-7815-1847-6

Stellungnahme und Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems

Gekürzte Fassung der Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 31. März 2011. Die vollständige Stellungnahme ist abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/publikationen.html>.

1 Vorbemerkungen

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle), eingerichtet im unabhängigen Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin, hat gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) den Auftrag, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der Konvention zu fördern und zu schützen sowie die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland konstruktiv wie kritisch zu begleiten (vgl. BGBl 2008 II, 1419 ff.). Sie betreibt ein Monitoring hinsichtlich ihrer Umsetzung ganz überwiegend in Bezug auf die strukturelle Ebene (vgl. Aichele 2010).

Die Monitoring-Stelle misst der Einhaltung und Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung in den Ländern eine große Bedeutung zu. Das Recht auf Bildung als Menschenrecht zu verwirklichen ist zentral für die Verwirklichung anderer Menschenrechte; dies trifft auch für das gemeinsame Lernen von nicht behinderten und behinderten Kindern und Jugendlichen zu.

Das Recht auf inklusive Bildung im Sinne der Konvention ist als individuelles Recht ausgestaltet. Dieses Recht setzt sowohl für den schrittweisen Aufbau eines inklusiven Bildungssystems als auch für den Zugang zu diesem Bildungssystem im Einzelfall verbindliche Maßstäbe.

2 Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt zur UN-Behindertenrechtskonvention zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention in Deutschland

1) den Ländern

Länder ohne entschiedenes, planerisches Vorgehen bleiben auch zwei Jahre nach dem Inkrafttreten hinter dem Anspruch der Konvention zurück. Die Länder sollten nun zügig umfassende Maßnahmenpläne (Aktionspläne) zur Schaffung einer inklusiven Schule (Primar- und Sekundarbereich I und II) entwickeln und diese umsetzen. Sie sollten hierbei die ‚Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems‘ berücksichtigen (siehe Anhang). Die Pläne sollten alle Handlungsebenen einbeziehen und die partizipative Umsetzung koordinieren.

Alle Länder sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, die gewährleisten, dass spätestens ab dem Schuljahr 2011/2012 für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen nach individuellem Bedarf ein sinnvolles, qualitativ hochwertiges Bildungsangebot in der allgemeinen wohnortnahen Schule organisiert werden kann. Zu den geeigneten Maßnahmen gehören Verfügungen, Arbeitshilfen und Sensibilisierungstrainings, mit denen auch Behörden jenseits der Schulbehörde erreicht werden, genauso wie eine flexible und bedarfsorientierte Zuweisung von personellen und sächlichen Ressourcen. Ein diskriminierungsfreier Bildungszugang im Sinne der Konvention wird von staatlicher Seite nur dann hinreichend gewährleistet, wenn im Einzelfall angemessene Vorkehrungen getroffen werden.

2) der Kultusministerkonferenz

Die Kultusministerkonferenz (KMK) sollte ihre Anstrengungen in Bezug auf die inklusive Bildung beibehalten und auf weitere Felder der Bildung, insbesondere auf die frühkindliche Bildung, die Hochschulbildung sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung ausweiten. Hierbei sollte sie die im Anhang erläuterten Strukturmerkmale zum Recht auf inklusive Bildung (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit, Anpassungsfähigkeit) konsequent berücksichtigen.

Die KMK-Leitlinien zur sonderpädagogischen Förderung sind im Blick auf die ‚Eckpunkte der Monitoring-Stelle zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems‘ zu prüfen und anzupassen (siehe Anhang). Sonstige Leitlinien der KMK, etwa die, welche die allgemeine Bildung betreffen, sollten ebenfalls im Lichte der Konvention überarbeitet und weiterentwickelt werden. Zu wünschen wäre eine breitere Mobilisierung der allgemeinen Pädagogik. Die KMK sollte zur Überwindung von Schnittstellenproblemen und zur

Koordination mit den anderen zuständigen Länderkonferenzen (Arbeits- und Sozialministerkonferenz, Jugend- und Familienministerkonferenz und die Gesundheitsministerkonferenz) Gespräche führen, um hinsichtlich inklusiver Bildung länderübergreifend eine Abstimmung zwischen den Ressortzuständigkeiten zu erreichen.

3) dem Bund

Der Bund (Focal Point des Bundes beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales) sollte mit den Ländern das Gespräch suchen, die sich dem Auftrag der UN-Behindertenrechtskonvention, ein inklusives Bildungssystem aufzubauen, praktisch noch nicht gestellt haben.

Der Bund sollte durch geeignete Maßnahmen dazu beitragen, das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen weiter zu befördern und hierdurch auch die Umsetzungsmaßnahmen der Länder in der Primar- und den Sekundarstufen I und II aktiv zu flankieren.

Der Bund sollte wissenschaftliche und anwendungsorientierte Forschung, die den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems in Deutschland im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention unabhängig begleitet und unterstützt, aktiv fördern.

Der Bund sollte im Rahmen seiner Behindertenberichterstattung alle erforderlichen Instrumente wie zum Beispiel menschenrechtsgestützte Indikatoren anwenden sowie Datensammlungen und Statistiken zur Verfügung stellen, welche die Entwicklungen im Bildungsbereich angemessen abbilden.

3 Eckpunkte

Die UN-Behindertenrechtskonvention hat in Deutschland folgerichtig eine fachliche und rechtspolitische Diskussion darüber ausgelöst, welche Elemente ein inklusives Bildungssystem ausmachen und mit welchen Maßnahmen dieses Ziel erreicht werden kann. Als Beitrag dazu hat die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention Eckpunkte hinsichtlich der Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems entwickelt.

Den Eckpunkten liegt das Recht auf inklusive Bildung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu Grunde (vgl. UN-BRK Art. 24 in Verbindung mit Art. 5; UN-Sozialpakt: Art. 13). Die Bestimmungen der Konvention, die das Recht auf Bildung inhaltlich aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen konkretisiert, etablieren anerkanntermaßen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für die staatlichen Organe. Diese ‚Pflichtentrias‘ bezieht sich dabei auf vier Strukturelemente des Rechts auf

inklusive Bildung, die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit und Adaptierbarkeit¹.

1) Verfügbarkeit:

Das Gesetz sichert den Vorrang des gemeinsamen Unterrichts von behinderten und nicht behinderten Kindern in den Primar- und Sekundarstufen I und II (das heißt alle Schulformen einschließlich Gymnasium). Hierbei sollte eine qualitativ hochwertige Form des ‚Gemeinsamen Unterrichts‘ standardisiert werden.

Die Schulträger werden gesetzlich verpflichtet, im Rahmen einer Schulentwicklungsplanung die Einrichtungen und Dienste im Sinne der Inklusion zu entwickeln. Die hierfür notwendigen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Schulen und Lehrkräfte sollten rechtlich abgesichert werden.

Das Landesrecht bietet die Grundlagen, die Verfügbarkeit der erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen im Regelschulsystem flexibel zu organisieren. Es befördert den schrittweisen und konsequenten Personal-, Finanz- und Sachmitteltransfer in den Regelschulzusammenhang. Etwaige beamtenrechtliche Fragen sind zu lösen.

Das Gesetz enthält alle erforderlichen Regelungen, um die Aus-, Fort- und Weiterbildung von allen Pädagoginnen und Pädagogen an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems auszurichten. Die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und die Berufsbilder werden an die inklusive Pädagogik angepasst. Das bedeutet, dass sich der Anspruch inklusiver Bildung nicht nur an die verschiedenen Schulformen richtet, sondern sich auch in der Fachdidaktik niederschlagen muss. Insbesondere sollten zeitnah Programme für die Fort- und Weiterbildung für die Pädagoginnen und Pädagogen und andere Berufsgruppen, etwa für den Bereich der schulischen Sozialarbeit, angeboten werden.

Das Gesetz reflektiert in den Regelungen zur Barrierefreiheit (etwa im Bauordnungsrecht) in Bezug auf Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft die gewachsenen Anforderungen an Barrierefreiheit im inklusiven Schulsystem. Die zuständigen Stellen, etwa die Schulträger, sollten binnen einer erkennbaren Frist Pläne für den schrittweisen Ausbau der Barrierefreiheit vorlegen.

¹ Siehe UN-Sozialpakt Ausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 13, Ziff. 6.: Verfügbarkeit bezieht sich auf das Vorhandensein von funktionsfähigen, auf Inklusion ausgerichteten Bildungseinrichtungen und Dienstleistungen; Zugänglichkeit betrifft im Kern den diskriminierungsfreien wie barrierefreien Zugang zu Bildung; die Annehmbarkeit beschreibt Form und Inhalt von inklusiver Bildung (Lehrpläne und Lehrmethoden, insbesondere die Ausrichtung auf die Bildungsziele); das Merkmal der Adaptierbarkeit steht für das Erfordernis, dass Bildung sich flexibel an die sich verändernde Gesellschaft anpasst.

Zugunsten des Ausbaus von allgemeinen Schulen werden keine neuen Sondereinrichtungen zur Beschulung geschaffen. Die Umwandlung von Förderschulen in Kompetenzzentren hin zu ‚Schulen ohne Schüler‘ wird gefördert. Andere Entwicklungskonzepte werden nur genehmigt, wenn die Einrichtung nicht zugleich nur Lernort für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist. Bestehende Sonderklassen sowie Kooperationsklassen an allgemeinen Schulen laufen aus.

Mithilfe geeigneter Maßnahmen stellt das Gesetz sicher, dass die Bedarfe blinder, gehörloser und hösehbeeinträchtigter Menschen im Regelschulzusammenhang angemessene Berücksichtigung finden (UN-BRK 2006, Artikel 24 Abs. 4).

Insbesondere sollte in Abstimmung mit den anderen Ländern dafür gesorgt werden, dass in Zukunft hinreichend Kompetenzen vorhanden sind, um die speziellen Bildungsbedarfe dieser Gruppen zu erfüllen.

Es werden Maßnahmen ergriffen, um den Anteil der Lehrkräfte mit Behinderungen zu erhöhen.

2) Zugänglichkeit

Der Zugang zur Regelschule wird durch einen Rechtsanspruch auf eine inklusive, wohnortnahe und hochwertige allgemeine Bildungseinrichtung abgesichert (Grundbildung sowie weiterführende Schulen) (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 24 Abs. 2 a) in Verbindung mit Artikel 5 Abs. 2.). Dieser Anspruch umfasst auch ‚angemessene Vorkehrungen‘² auf allen Stufen der schulischen Laufbahn mit korrespondierenden Verpflichtungen der staatlichen Organe und zuständigen (nichtstaatlichen) Stellen (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 24 Absatz 2 c). Mit dieser gesetzlichen Klarstellung ist verbunden, dass der ‚Ressourcenvorbehalt‘ im Sinne der BVerfG-Entscheidung von 1997 überwunden wird³.

Die etwaige noch bestehende gesetzliche beziehungsweise untergesetzliche ‚Sonderschulverpflichtung‘ oder andere den Zugang hindernde Barrieren werden in diesem Zuge abgeschafft. Die zwangsweise Zuweisung an eine Sondereinrichtung gegen den Willen des Kindes beziehungsweise der Erziehungsberechtigten wird verboten (Schulverweis denkbar, aber innerhalb des Regelschulsystems). Es wird rechtlich klargestellt, dass Erziehungsberechtigte keine Beweislast haben, im förmlichen Verfahren die ‚Integrationsfähigkeit‘ des Kindes darzulegen.

² Angemessene Vorkehrungen nach Artikel 2 Unterabsatz 4 sind nicht Anpassungsleistungen, die keine unbillige Belastung darstellen, um zu gewährleisten, dass eine Person mit Behinderungen in einer konkreten Situation ihre Rechte ausüben oder genießen kann.

³ Vergleiche die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 08.10.1997, 1BvR 9/97, die in Folge des Inkrafttretens der UN-BRK nicht mehr maßgeblich ist.

Das Landesrecht enthält für den Bereich Bildung ein justiziables Diskriminierungsverbot auf Grund von Behinderung (etwa im Schulrecht oder Landesgleichstellungsgesetz) (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 2, 3, 5, 6 und 7). Dabei sollte sich das Gesetz am Verständnis von Behinderung im Sinne der UN-BRK, die Behinderung in der Wechselwirkung zwischen einer längerfristigen Beeinträchtigung und der Umwelt erkennt, orientieren (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 1 Unterabsatz 1).

In das Gesetz wird eine Legaldefinition von ‚angemessenen Vorkehrungen‘ im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention aufgenommen (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 2 Unterabsatz 3). Es anerkennt die ‚Verweigerung angemessener Vorkehrungen‘ als einen Tatbestand der Diskriminierung (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 2 Unterabsatz 2). Das Gesetz listet Regelbeispiele für angemessene Vorkehrungen im schulischen Bereich auf, etwa

- die notwendigen baulichen Veränderungen,
- die Bereitstellung von kontinuierlicher sonderpädagogischer Förderung im Regelschulzusammenhang (Team-Teaching),
- die Gewährleistung von Hilfsmitteln,
- die Durchführung zieldifferenten Unterrichts,
- die Praxis des Nachteilsausgleichs (z. Bsp. Schreibzeitverlängerung).

Das Gesetz sollte eine (staatliche) Stelle bestimmen, der die Organisation und Koordination angemessener Vorkehrungen im Einzelfall obliegt. Die Kostenträger im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers werden zur Kooperation mit der zuständigen Stelle verpflichtet. Die Art der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten wird konkretisiert.

Die Kostenträgerschaft der angemessenen Vorkehrungen wird klar geregelt. Die haushaltsrechtlichen Entscheidungen für die reibungslose Zuweisung der Ressourcen zur Durchführung angemessener Vorkehrungen werden gewährleistet.

Für den Fall, dass Vorkehrungen abgelehnt werden, obwohl sie dem Verpflichtungsträger zumutbar sind, stellt das Gesetz die gerichtliche Überprüfbarkeit sicher. Die Beweislast dafür, dass bis zur Grenze der unbilligen Belastung alles unternommen wurde, liegt bei den staatlichen Trägern (vgl. UN-Sozialpaktausschuss 2009, Ziff. 40). Es existieren gesetzliche Sanktionsregeln für den Fall, dass ein staatlicher Träger nachweislich angemessene Vorkehrungen verweigert hat. Es sollte Regelungen wie Schadensersatz, Schmerzensgeld etc. zugunsten von Betroffenen geben.

Der Grundsatz ‚Wohl des Kindes‘ verbindet sich mit der Vermutung, dass das Kindeswohl im inklusiven Regelschulzusammenhang am besten verwirklicht werden kann. Dieser Grundsatz darf nicht als Schranke des Rechts auf inklusive Bildung gelten. Vielmehr leitet der Grundsatz die Interpretation der

rechtlichen Bestimmungen und zwingt, das Individualrecht aus der Perspektive des Rechtsinhabers oder der Rechtsinhaberin zu sehen.

Die in einigen Ländern vorgesehene Einführung des genannten Wahlrechts der Eltern, zwischen Regel- und Sonderbeschulung zu entscheiden, ist nur übergangsweise vertretbar: Sollte die Existenz eines Elternwahlrechts nachweislich den Aufbau eines inklusiven Bildungssystems verzögern oder untergraben, beispielsweise weil es die erforderliche Reorganisation von Kompetenzen und Ressourcen für das Regelschulsystem erschwert und in diesem Zuge das Sonderschulwesen stärkt, ist das Elternwahlrecht mit dem Gebot der progressiven Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung nicht in Einklang zu bringen.

Das Recht auf Inklusion ist ein Recht der Person mit Behinderung. Die Eltern haben bei der Ausübung der elterlichen Sorge den Leitgedanken der Inklusion zu beachten und ggf. zu erklären, warum sie keine inklusiven Bildungsangebote wahrnehmen. Die Elternberatung, von welcher Seite auch immer, muss einbeziehen, Eltern das Recht auf inklusive Bildung vorzustellen und die Eltern hinsichtlich ihrer Gewährsfunktion aufzuklären.

3) Akzeptierbarkeit:

Das Gesetz reflektiert Bildungsziele der UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 24 Abs. 1 a)-c); Artikel 24 Abs. 3 Satz 1). Die Lehrpläne sollten in Bezug auf die erweiterten Zielstellungen hin fortentwickelt werden.

Die Bildungsziele eines inklusiven Bildungssystems: Stärkung des Bewusstseins der menschlichen Möglichkeiten sowie des Bewusstseins der Würde und des Selbstwertgefühls des Menschen. Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt. Entfaltung der Persönlichkeit der Menschen mit Behinderungen, Förderung ihrer Begabungen und ihrer Kreativität sowie ihrer geistigen und körperlichen Fähigkeiten mit dem Ziel der Befähigung zur wirksamen Teilhabe an einer freien Gesellschaft (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 24 Abs. 1 a) bis c)).

Das Gesetz enthält die Verpflichtung der relevanten staatlichen Träger, die Klasse zieldifferent und binnendifferenziert zu unterrichten. Alle Schüler/innen erhalten ein Zeugnis, das der tatsächlichen Zieldifferenzierung im Klassenverbund angemessen Rechnung trägt.

Das Gesetz stellt eine umfassende und unabhängige Beratung der Schülerin oder des Schülers und der Erziehungsberechtigten sicher. Die Beratung sollte über einen Rechtsanspruch abgesichert werden.

Das Verfahren, mit dem der sonderpädagogische Förderbedarf festgestellt wird, ist in Zukunft an den Anforderungen eines inklusiven Bildungssystems auszurichten. Ein der Inklusion verpflichtetes Verfahren zielt darauf, alle

Schüler/innen zu begutachten und insbesondere in Bezug auf Menschen mit Behinderungen Art und Umfang der ‚angemessenen Vorkehrungen‘ (siehe oben) zu bestimmen, die für die erfolgreiche und sinnvolle Integration und Förderung der Kompetenzen notwendig und angemessen sind.

Es besteht die gesetzliche Verpflichtung, die betroffene Person sowie die Erziehungsberechtigten einzubeziehen (Grundsatz der Partizipation). Kinder haben das Recht, gehört zu werden (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 7 Abs. 3.). Betroffene und deren Erziehungsberechtigte erhalten Informationsrechte gegenüber den Schulen und Behörden.

Die Länder steigern auf allen Ebenen das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (vgl. UN-BRK 2006, Artikel 8 Abs. 2b).

4) Anpassungsfähigkeit

Der Aufbau eines inklusiven Bildungssystems im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sollte unter unabhängiger wissenschaftlicher Begleitung erfolgen und die eingeführten Maßnahmen mit Zwischenzielen versehen und nach wissenschaftlichen Kriterien evaluiert werden.

Die Kultusministerien gewährleisten, dass die Konzepte und Programme zur Lehreraus-, fort- und -weiterbildung die wissenschaftlichen Erkenntnisse und internationale Erfahrungen in Bezug auf inklusive Pädagogik angemessen widerspiegeln.

Die Kultusministerien sollten die Anpassung des Systems durch die Vermittlung guter Praxisbeispiele befördern.

Die rechtlichen Grundlagen für die statistische Informationsgewinnung werden an den Standards der UN-BRK ausgerichtet. Es kommen menschenrechtsgestützte Indikatoren zur Anwendung (vgl. UN-Sozialpaktausschuss 2009, Ziff. 41), etwa ein Indikator ‚Exklusions-Quote‘, der nach Abstimmung unter den Ländern in allen Ländern unter Anwendung derselben Prämissen regelmäßig berechnet wird. Schülerinnen und Schüler, die Außen- oder Kooperationsklassen zugeordnet werden, sind in die Exklusions-Quote einzubeziehen.

Literatur

Aichele, Valentin (2010): Monitoring – ein unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Im Internet:http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Positionen_Juni_2010_barrierefrei.pdf (20.03.2011).

Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. BGBl 2008 II, 1419 ff.

UN-Behindertenrechtskonvention (2006): Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen. Veröffentlicht vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

UN-Sozialpaktausschuss (2009): Allgemeine Bemerkungen Nr. 20: Nicht-Diskriminierung, UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Ziff. 41.

© 2011 Deutsches Institut für Menschenrechte. Alle Rechte vorbehalten. 31. März 2011