Titelthema

INKLUSION
kommunal umsetzen
Ein guter Vorsatz für 2013?!

Ein Leitartikel von Ruth Hartmann, Jugendamtsleiterin im Kölner Stadtbezirk Rodenkirchen und Mitglied des Landesvorstands der FDP-NRW.

Die UN-Konvention für Menschen mit Behinderungen **(UN-BRK)** hat einen neuen Begriff in unseren Sprachschatz gebracht: die Inklusion. Bisher meinten wir, „Integration“ sei der richtige Begriff, wenn es um gleichberechtigte Teilhabe ging.

Inklusion ist in „aller Munde“

Diskutiert wird vor Ort in den Kommunen in erster Linie über „Aufzüge in Schulen“ und das „Absenken von Bürgersteigen“ und man ahnt, dass die Kosten, die damit verbunden sind, für die klammen Haushalte kaum zu schultern sein werden. Gleichzeitig ist jedem klar, dass Baumaßnahmen alleine nicht gemeint sein können mit dem Begriff Inklusion.

Inklusion ist vor allem „schulische Inklusion“

Die Diskussion vor Ort ist überlagert von der Frage nach dem Umbau unseres Schulsystems in ein inklusives. Unruhe und Sorge diesbezüglich sind nachvollziehbar und berechtigt, weil nach der Einführung der Sekundarschule nun erneut erhebliche Umwälzungen im Gange sind.

Was ist Inklusion?

Inklusion ist eine soziologische Konstruktion, ein allgemeingültiges Denkmodell. Sie grenzt sich ab von Modellen wie Exklusion, Separation oder Integration. Keineswegs kann die Idee der Inklusion auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderung reduziert werden. (s. Glossar)

Auf die Idee der „Inklusion“ haben wir uns in Deutschland keineswegs bereits generell gesellschaftspolitisch geeinigt. Erkennbar ist das u. a. daran, dass der Begriff der „Integration“ im Zusammenhang mit Zuwanderung ja weiter im Gebrauch ist.

Operative Ansätze zur Umsetzung von „Inklusion“ gibt es bisher ausschließlich bezogen auf das Ziel der Herstellung eines inklusiven Bildungssystems. Die Verpflichtung hierzu ergibt sich aus der UN-BRK. Mit der Unterzeichnung dieses völkerrechtlichen Vertrags ergibt sich für die BRD u. a. die Konsequenz, ihren Begriff und ihre Vorstellung von „Behin-

derung“ zu korrigieren: Die im Glossar auf Seite 13 beschriebenen Definitionen – einmal geltendes Recht im SGB IX und einmal die Definition in der UN-BRK – machen den Unterschied klar: Behinderung ist demnach kein individuelles Problem eines Einzelnen (mehr), sondern sie entsteht erst in Wechselwirkung zu den Lebensbedingungen, die eine Gesellschaft individuell beeinträchtigten Menschen anbietet.

Behinderung ist ein dynamischer Begriff: Er ist abhängig von dem jeweils als „normal“ bezeichneten Zustand/Verhalten und von der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der gestalteten und sozialen Umwelt. Je enger die Grenzen der Normalität, desto häufiger erfolgt die Zuschreibung einer Behinderung. Aktuell sind Klassifizierungen als „behindert“ oder „von Behinderung bedroht“ übrigens keineswegs rückläufig – das Gegenteil ist der Fall.

Es gilt: Je größer die Barrieren in der gestalteten und sozialen Umwelt, desto größer die Zahl behinderter Menschen.

Barrierefreiheit ist insofern das wichtigste strukturelle Ziel von Behindertenpolitik. Es geht nicht nur um „Rampen“ und „Aufzüge“, sondern der Anspruch ist viel umfassender (s. Glossar auf S.13).

Angesichts dieser Definition und der Anforderung der UN-BRK, diese Barrierefreiheit herzustellen, ist klar, dass die Einlösung der Vorgabe prozesshaft erfolgt. Die UN-BRK legitimiert dieses schrittweise Vorgehen (Progressiver Realisierungsvorbehalt):

Art.4 Abs. 2 UN-BRK
... Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen.

Lange vor in Kraft treten der UN-BRK wurde in Deutschland begonnen, Barrierefreiheit herzustellen. Dieser Prozess hat nun weiter an Fahrt gewonnen: Neue DIN-Normen bei Bauvorhaben, Neubeschaffungen und Verpflichtungen zum Nachrüsten von kommunaler Infrastruktur sind zu erwarten. Es wird sich

aber auch unsere Kommunikation verändern müssen: Die Anwendung „leichter Sprache“ ist ein wesentliches Element der Barrierefreiheit. Barrierefreiheit nutzt auch der „alternden Gesellschaft“ bzw. (in Teilen) auch der „Zuwanderungsgesellschaft“.

„Teilhabe“ – Spezialisierte Förderstrukturen in der Defensive

„Der“ Kernbegriff der UN-BRK ist die „Teilhabe“. Behinderte Menschen haben gemäß der UN-BRK Anspruch auf Teilhabe in jedem Lebensabschnitt. Die 50 Artikel der UN-BRK umspannen umfassend alle Lebensbereiche und beschreiben die Anforderungen an Teilhabe konkret. Im Kern geht es immer um das Hineinholen der Menschen mit Behinderung in alltägliche, uns alle umgebende Strukturen.

In der Logik unseres bisherigen Verständnisses von „Behinderung“ wurden in Deutschland bislang vor allem spezialisierte Angebotsstrukturen für Menschen mit Behinderungen entwickelt – mit wirklich guten Absichten und beachtlichen Erfolgen. Spezialisierte Angebote sollten eine bestmögliche Förderung von Menschen mit Behinderung sicherstellen: durch Einsatz von spezifisch ausgebildetem Personal, durch die Bereitstellung von spezifischen Hilfsmitteln.

Dass die „allgemein gestaltete Umwelt“ den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen gleichzeitig z. T. immer weniger entsprach, geriet dabei aus dem Blick. Herausforderung für die Zukunft ist es, spezialisiertes Wissen so in Regelsysteme zu transferieren, dass die hohe Fachlichkeit nicht verloren geht, sondern im Gegenteil viel allgemeiner nutzbar gemacht wird. Denn: Ungewiss ist, wo und ob spezialisierte Strukturen für Menschen mit Behinderung auf die Dauer Bestand haben werden. Hier wird u. a. eine „Abstimmung mit den Füßen“ stattfinden. Aus liberaler Sicht muss zumindest die Wahfreiheit, auch spezialisierte Angebote nutzen zu können, erhalten bleiben.

Die Idee eines inklusiven Systems ist in der UN-BRK nur für den Bildungsbereich dezidiert vorgeschrieben. Trotzdem durchzieht die Debatte um Inklusion schon jetzt viele weitere Handlungsfelder und erzeugt auch ohne gesetzliche Vorgaben z. T. Anpassungsdruck.

Ein heißes Thema: schulische Inklusion

In dem unten auszugsweise vorgestellten Artikel 24 der UN-BRK zur „Bildung“ wurde in der offiziellen deutschen Übersetzung der englische Begriff „inclusive“ mit „integrativ“ übersetzt. Angesichts der völlig unterschiedlichen Denkmodelle von Integration und Inklusion entstand im Nachgang eine heftige Debatte. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass das rechtsgültige Dokument das englischsprachige ist. Insofern ist die Inklusion von den Vertragsstaaten im Bildungsbereich umzusetzen.

Artikel 24 (UN-BRK) Bildung

(1)... Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung ... Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives (inklusives) Bildungssystem auf allen Ebenen.

(2) Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem* ausgeschlossen werden…

[b)…c)…]

d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;

* gemäß Beschluss der Kultusministerkonferenz gehört die Förderschule nicht zum allgemeinen Schulsystem

Auf Grundlage dieser Anforderung arbeitet die Landesregierung seit 2010 (!) an einer gesetzlichen Umsetzung im Schulrecht. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz liegt seit September 2012 im Entwurf vor.

Bevor ich die Essenz des Gesetzes vorstelle, ist es sinnvoll, einen Blick auf die Ist-Situation der Beschulung behinderter Kinder in NRW zu werfen. Es gibt deutliche Unterschiede bei den Inklusionsquoten in den einzelnen Bundesländern. Schleswig-Holstein ist der Vorreiter; hinter NRW rangieren nur noch Niedersachsen und Hessen. Anders sieht es im KITA-Bereich aus. Hier steht NRW gut da.

Prozent-Anteil von behinderten Schüler/innen die inklusiv beschult werden
(Schuljahr 2010/2011)

bundesweit (gesamt)	**22,3%**
Grundschule:	33,0%
Sek I:	14,9%
Schleswig- Holstein (gesamt)	49,9%
NRW (gesamt)	**16,1%**
Vergleich Kita NRW:	76,3%
Niedersachsen (gesamt)	8,5%

Aus: Bertelsmann Stiftung, Inklusionsanteile im Ländervergleich
(http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-79D889A7-5261EDE7/bst/xcms_bst_dms_35788_35789_2.pdf)

In NRW hatten (2010/2011) 117.399 Schüler/innen festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf.

Rund 20.000 davon wurden damals inklusiv beschult. 97.500 Schülerinnen und Schüler verteilten sich etwa wie folgt auf Förderschulentypen:

Förderschultypen NRW/ Köln

Hören und Kommunikation	6%
Sehen	3%
Körperliche und motorische Entwicklung	**11%**
Lernen	39%
Emotionale und soziale Entwicklung	16%
Geistige Entwicklung	11%
Sprache	14%

Der „berühmte“ Aufzug im Schulgebäude, über den vor Ort so heftig gerungen wird, „hilft“ also max. 11% der derzeit noch in Förderschulen unterrichteten Kindern mit körperlichem/motorischem Handicap.

Die meisten behinderten Kinder brauchen eher eine spezifische Didaktik, spezifische Arbeitsmaterialen/Hilfsmittel und vor allem heilpädagogisch fachkompetente Lehrerinnen und Lehrer, die sich mit ihrem spezifischen Handicap auskennen. Des Weiteren benötigen viele von ihnen eine personalintensive Zuwendung bis hin zur 1:1-Betreuung.

Der normale Menschenverstand reicht aus, um zu erkennen, welche Mammutaufgabe die schulische Inklusion ist und, dass es definitiv Zeit braucht, um ihr gerecht zu werden. Die UN-BRK räumt diese Zeit auch grundsätzlich ein (s. Artikel 4. Abs. 2).

Die Antwort des Schulministeriums NRW auf diese Herausforderung ist das 9. Schulrechts-

Titelthema

änderungsgesetz, das ich spiegelstrichartig vorstelle (→ s. Rechtsecke auf S.12). Eine Bewertung dieses Gesetzentwurfs wäre einen eigenen Artikel wert. In wenigen Sätzen die kritischsten Punkte:

- **Enttäuschend ist insbesondere die geringe Entlastung der Klassenstärken bei Aufnahme behinderter Kinder: Für eine Gesamtschule bedeutet das z.B. 28 statt 30 Kinder pro Klasse, wenn zwei Kinder festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf haben (AO – SF Verfahren). Mit dem personellen Standard, den Förderschulen behinderten Kindern bieten, ist diese Ausstattung keineswegs vergleichbar. Die Regelung scheint willkürlich und „finanzpolitisch motiviert". Dieselbe Landesregierung gewährt im Rahmen der KIBIZ einem behinderten Kind in einer Kindertagesstätte den 3,5-fachen Fördersatz.**

- **Wenn (im Wesentlichen) nur noch Eltern berechtigt sind, einen Antrag auf Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs zu stellen, werden die Anträge mutmaßlich drastisch zurückgehen. Bislang wurden nur 5 % der Anträge von Eltern gestellt. Kinder, die das AO – SF Verfahren nicht durchlaufen haben, werden nicht als inklusiv beschulte Kinder mit Förderbedarf gerechnet und kommen dann für die o. g. Doppelzählung (Klassenstärke) auch nicht in Frage. Schulen werden behinderte Kinder ohne AO – SF Gutachten nur dann aufnehmen (können), wenn diese über die Sozialgesetzbücher VIII und XII individuelle Rechtsansprüche auf Eingliederungshilfe – Schulbegleiter – gewährt bekommen. Die Kosten hierfür trägt die Kommune zu 100%.**

- **Die Festlegung auf 144 Kinder als Untergrenze für den Erhalt einer Förderschule wird mutmaßlich zu einem raschen Sterben vieler Förderschulen führen. Schon jetzt liegen viele unter dieser Grenze und existieren auf der Basis von Ausnahmeregelungen. Wahlfreiheit für Eltern steht dann ggf. gerade im ländlichen Bereich nur noch „auf dem Papier".**

Die Kommunen sollen die Inklusion bezahlen

Ursprünglich war vorgesehen, den Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung schon für das Schuljahr 2013/2014 festzuschreiben. Das Ministerium teilte zwei Tage vor Weihnachten mit, dass das Vorhaben auf das Schuljahr 2014/2015 vertagt wird.

„Schuld" daran sind die Kommunen, mit ihrem Widerstand gegen die Kosten der Inklusion und der Androhung einer Verfassungs-

klage der kommunalen Spitzenverbände gegen das Land NRW.
Tatsächlich ist man im Schulministerium bisher der Auffassung, dass die nötigen Umbauten von Schulen alleine Schulträgerraufgabe sei. Ebenso sei es Aufgabe der Kommune, Schulbegleiter zu finanzieren, da hierauf ein individueller Rechtsanspruch im Rahmen der Eingliederungshilfe bestünde. Auch erhöhte Kosten für Schülerbeförderung seien Sache der Kommune.

Aufgabe des Landes ist es nach Auffassung des Schulministerin, Sonderpädagogen (z.B. aus geschlossenen Förderschulen) in die Regelsysteme zuzuweisen und Fortbildung für die Lehrerinnen und Lehrer in Sachen „inklusiver Unterreicht“ zu organisieren.
Angesichts der Größenordung, um die die kommunalen Haushalte in der Logik der Schulministerin belastet würden, ist der „Aufschrei“ der Kommunalen Spitzenverbände logisch.
Auf der Basis des Rechtsgutachtens von Prof. Höfling/ Institut für Staatsrecht Köln, das alle kommunalen Kosten (für Integrationshelfer, für Schülerbeförderung und für nötige Umbaubauten in Schulgebäuden) für konnexitätsrelevant hält, wird eine Verfassungsklage vorbereitet. Die Diskussion über Inklusion in der Schule ist derzeit überlagert von diesem finanziellen Konflikt.

Es gibt es nichts Praktischeres als eine gute Theorie...

Tatsächlich tun sich jedoch daneben sehr große praktische und konzeptionelle Probleme auf, mit denen sich Schulen und Schulträger derzeit alleine gelassen sehen.

Schuleiter/innen und Lehrer/innen fragen sich hierzu ganz konkret:

- **Was sage ich Eltern, die schon nächstes Schuljahr ihr behindertes Kind in meiner Schule anmelden wollen? Alle reden ja von Inklusion... und eigentlich war ja der Rechtsanspruch früher geplant...**
- **Ist sichergestellt, dass „meine“ Schule dann auch sonderpädagogische Unterstützung hat, wenn ich einer Aufnahme zustimme?**
- **Wie gelingt es, im Unterricht eine noch stärkere Binnendifferenzierung im Unterrichtsstoff hinzukriegen?**
- **Wie werden Sonderpädagogen konzeptionell sinnvoll in die Regelschule integriert?**

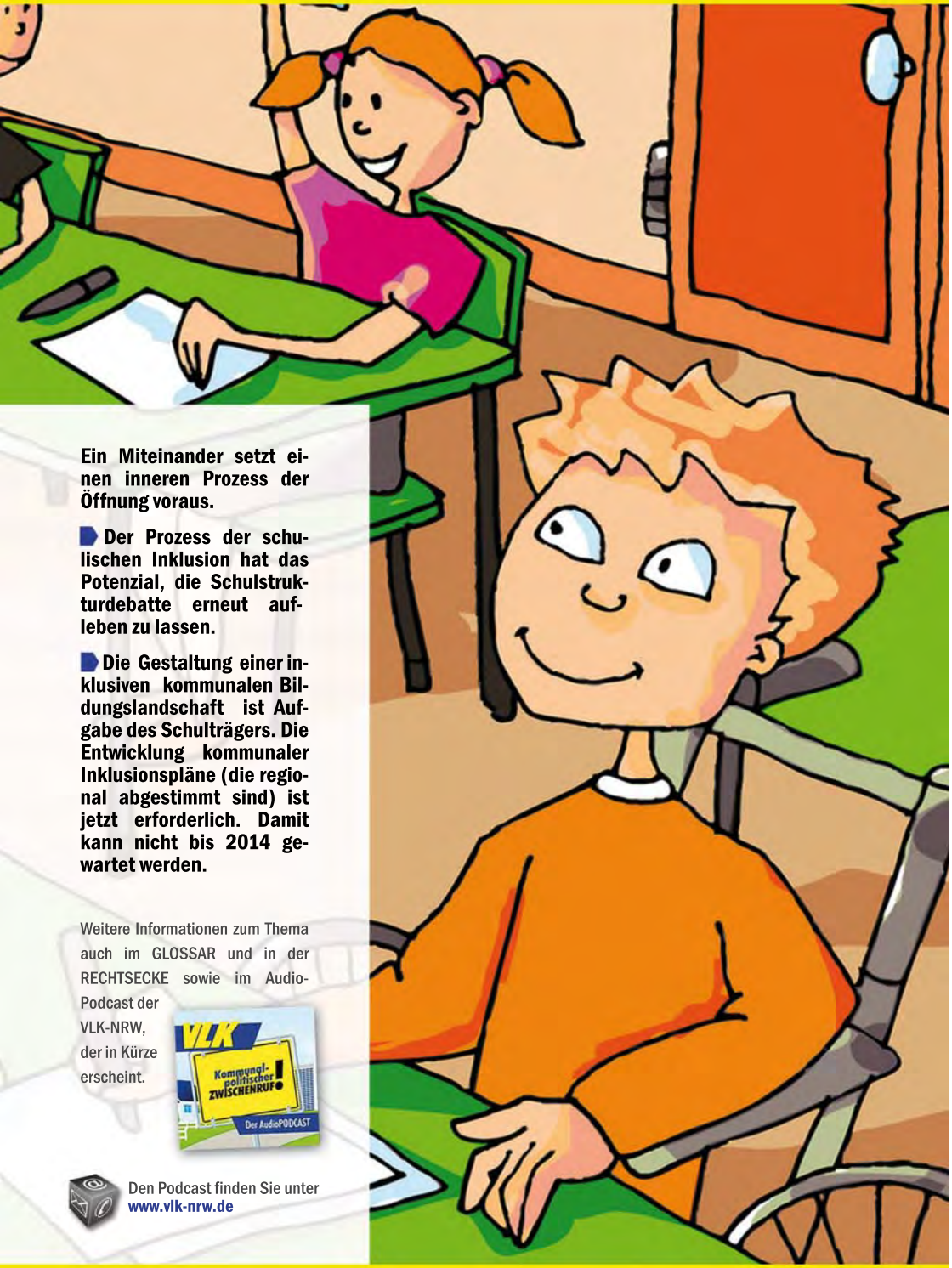
Titelthema

- **Wie gelingt es zunehmend multiprofessionelle Teams, die der Schulleitung z. T. nicht hierarchisch unterstellt sind, in eine gemeinsame Konzeption einzubinden?**
- **Wie geht Unterricht, wenn neben dem Lehrer/der Lehrerin mehrere weitere Erwachsene (Integrationshelfer, Schulsozialarbeiter, ggf. Therapeuten) in der Klasse sind?**
- **Woher nimmt das Kollegium die Zeit, den konzeptionellen Umbau der Schule zu planen?**
- **Wie gewinne ich die Eltern nicht behinderter Kinder für das Konzept der Inklusion?**
- **Wie gehe ich mit Eltern um, die die Idee der Inklusion nicht mittragen?**
- **Was kann ich tun, wenn ein behindertes Kind in der Klasse den Unterricht „sprengt“?**

Berechtigte Fragen! Und: Nach Einschätzung vieler Fachleute wird mit der Verlegung des Rechtsanspruchs auf das Schuljahr 2014/2015 vor Ort keine große Entlastung für die Beantwortung dieser Fragen entstehen, denn: In Sachen Inklusion herrsche auch das Prinzip von Angebot und Nachfrage. Eltern machen „Druck“, damit ihr Kind in die Regelschule kommt und – in Zeiten des Rückgangs von Geburtenraten sind Schulen bereit, behinderte Schüler aufzunehmen – ggf. auch ohne konzeptionell ausreichend gerüstet zu sein.

Einige persönliche Thesen zum Schluss:

- **Das Thema Inklusion wird uns 2013 gut beschäftigen in der Politik.**
- **Die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen ist eine Aufgabe, der sich die Zivilgesellschaft und alle staatlichen Ebenen zu stellen haben.**
- **Teilhabe kann nur „vor Ort“ in unseren Kommunen gelingen.**
- **Der Teilhabeprozess muss die „Köpfe“ und „Herzen“ der Menschen erreichen.**
- **Die Idee der „Inklusion“ wird auf weitere Handlungsfelder übertragen werden. Die inklusive Schule ist erst der Anfang.**
- **Die (auskömmliche) Finanzierung von schulischer Inklusion ist Sache des Landes NRW. Diese Frage muss nötigenfalls vor dem Verfassungsgericht geklärt werden.**
- **Inklusion braucht ausreichende Ressourcen, durchdachte Konzepte und Zeit – sonst scheitert sie. Es ist nicht damit getan, behinderte und nicht behinderte Schüler in einer Klasse nebeneinander zu setzen. Ein Nebeneinander ist noch kein Miteinander.**



Ein Miteinander setzt einen inneren Prozess der Öffnung voraus.

Der Prozess der schulischen Inklusion hat das Potenzial, die Schulstrukturdebatte erneut aufleben zu lassen.

Die Gestaltung einer inklusiven kommunalen Bildungslandschaft ist Aufgabe des Schulträgers. Die Entwicklung kommunaler Inklusionspläne (die regional abgestimmt sind) ist jetzt erforderlich. Damit kann nicht bis 2014 gewartet werden.

Weitere Informationen zum Thema auch im GLOSSAR und in der RECHTSECKE sowie im Audio-Podcast der VLK-NRW, der in Kürze erscheint.

Den Podcast finden Sie unter **www.vlk-nrw.de**

Rechtsecke

9. NRW Schulrechtsänderungsgesetz

- Rechtsanspruch auf inklusive Beschulung ab 2014/2015
- Eingelöst durch: Vorschlagspflicht der Schulaufsicht einer allgemeinen Schule
- Vorrang der inklusiven Beschulung/ Beratung soll zur inklusiven Beschulung „ermuntern“
- Leitentscheidung der Inklusion gilt auch für private Ersatzschulen
- Erhalt von Förderschulen bei Bedarf (Erhalt bei mindestens 144 Schüler/innen – keine Ausnahmeregelungen mehr)
- Tendenz: Auflösung von Förderschulen Lernen, Sprache und Emotionale Entwicklung (betroffen davon: 69% der Förderschüler/innen = 67.300 Schüler/innen

- Inklusion ist Schulträgeraufgabe – Umkehr der Beweislast: Schulträger muss der Schulaufsicht nachweisen, warum Inklusion nicht möglich ist
- Schulkonferenzen haben Initiativrecht in Sachen Inklusion, aber kein Entscheidungsrecht
- Schwerpunktschulen sind möglich (nur für Hören; Sehen, Geistige Entwicklung, motorische Entwicklung)
- Unterstützungszentren (zur befristeten Aufnahme von Schülern mit sozialem/ emotionalen Förderbedarf) werden eingerichtet
- Reduzierung der Klassenstärke bei gemeinsamem Lernen (GL): 1 Kind mit nachgewiesenem Förderbedarf zählt wie 2 Kinder ohne Förderbedarf – mindestens 2 Kinder pro Klasse mit Förderbedarf
- Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs erfolgt auf Antrag der Eltern; nur im seltenen Ausnahmefall ist ein Antrag der Schule zulässig
- Zieldifferenzierte Förderung und eigene Abschlüsse für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf

Das komplette Gesetz finden Sie unter:
www.schulministerium.nrw.de/BP/Inklusion_Gemeinsames_Lernen/Entwurf_zum_9_Schulrechtsaenderungs-Gesetz.pdf

GLOSSAR

Die UN-Konvention über Rechte von Menschen mit Behinderung ist:

- am 13.12.2006 bei der UNO-Generalversammlung verabschiedet worden
- am 03.05.2008 in Kraft getreten
- bis heute von 159 Staaten und der EU ratifiziert worden
- seit dem 26.03.2009 auch in Deutschland gültig
- ein völkerrechtlicher Vertrag, der Menschenrechte behinderter Menschen in 50 Artikeln, die alle Lebensbereiche umfassen, konkretisiert
- dem Ziel verpflichtet, Behinderten gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen

Integration und Inklusion: Abgrenzung

Integration strebt die gesellschaftliche Teilhabe von spezifischen Gruppen dadurch an, dass diese in Angebote einbezogen werden, die vorher für sie nicht zugänglich waren.

Inklusion zielt auf die vollständige Öffnung aller gesellschaftlichen Bereiche für alle Menschen ohne jeglichen Unterschied.

Behinderung

SGB IX (§ 2) Menschen gelten als behindert, „wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“

UN – BRK (Artikel 1) Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

Barrierefreiheit (§ 4) Behindertengleichstellungsgesetz BGG

Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.