

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Bayern

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen
Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen –
Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im
bayerischen Schulwesen (Inklusion)

Verbandsanhörung im Bayerischen Landtag
am 19.05.2011

Stellungnahme zum neuen Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen – Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im bayerischen Schulwesen.

Bayerischer Landtag, Drucksache 16/8100 vom 28.03.2011.

Überblick:

Am 26. März 2009 ist in Deutschland das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung in Kraft getreten. Die sogenannte UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist seit nunmehr zwei Jahren geltendes Recht in Deutschland und verpflichtet Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen die UN-Konvention umzusetzen und unter anderem ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu schaffen (UN-BRK, Artikel 24).

Der neue gemeinsame Gesetzentwurf aller fünf Fraktionen im Bayerischen Landtag zum Thema „Inklusion im Schulsystem“ soll der UN-Behindertenrechtskonvention Rechnung tragen. Vielfältige schulrechtliche Änderungen, unter anderem im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG), müssten vorgenommen werden, um der UN-BRK zu entsprechen.

Eckpunkte des neuen interfraktionellen Gesetzentwurfs:

- Förderschulen bleiben ein fester Bestandteil des bayerischen Schulsystems,
- bestehende Außenklassen werden in „Partnerklassen“ umbenannt,
- Kooperationsklassen, Partnerklassen und offene Klassen der Förderschulen bleiben bestehen und dürfen im Sinne des „kooperativen Lernens“ ausgebaut werden,
- allgemeinbildende Schulen in Bayern haben die Möglichkeit, sich das Schulprofil „Inklusion“ zu geben und dadurch z.B. auch Sonderpädagogen/-innen als festen Bestandteil des Lehrerkollegiums einzustellen,
- sonderpädagogische Gutachten werden weiterhin erstellt, wenn Schüler/-innen in eine Förderschule eingeschult werden sollen,
- Voraussetzung für die Aufnahme von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einer Regelschule ist die „soziale Teilhabe“ anstatt der „aktiven Teilnahme“,
- erhebliche Aufwendungen für den Schulaufwandsträger (Haushaltsvorbehalt) können gegen die Inklusion angeführt werden.

Grundsätzliches:

Bei der UN-Behindertenrechtskonvention handelt es sich nicht um Sonderrechte für Menschen mit Behinderung, sondern um die konkrete Einforderung von bestehenden und geltenden Menschenrechten. Diese Grundrechte beinhalten auch das Recht auf Bildung – natürlich auch für Menschen mit Behinderung.

Der VdK Bayern hat stets die Interessen von Menschen mit Behinderung vertreten und kritisiert seit Jahren die nicht-inklusive Schulpolitik des Freistaat Bayern. Als Sozialverband setzt sich der VdK unter anderem für Menschen mit Beeinträchtigungen ein und beteiligt sich aktiv, wie auch in Artikel 4 (3) der UN-BRK und dem neuen Gesetzentwurf gefordert, am

bildungspolitischen Diskurs. Ein verbessertes Schulsystem ist unabdingbar, um eine optimale soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft zu gewährleisten.

Als Verband übernimmt der VdK eine zivilgesellschaftliche Verantwortung, die eine kritische Begleitung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland notwendig macht. Die Chancengleichheit und wirksame selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung im Bildungssystem ist nicht nur ein fundamentaler Punkt der UN-Behindertenrechtskonvention, sondern auch des VdK Bayern.

Der Sozialverband VdK Bayern steht dafür, dass alle Menschen, unabhängig von Alter, Geschlecht, Nationalität, Behinderung, Hautfarbe, Religion oder sozialer Stellung, miteinander in der Gesellschaft leben können. Daher sind unter anderem auch die Barrierefreiheit, der Diskriminierungsschutz, die Gleichberechtigung und die Achtung der Verschiedenheit von Menschen unabdingbare Forderungen. Ein segregierendes Schulsystem, wie in Bayern, erkennt nicht den Nutzen und die Notwendigkeit von heterogenen Lerngruppen an und untergräbt auf Dauer die UN-Behindertenrechtskonvention.

Inklusion bedeutet, dass sich ein bestehendes Schulsystem den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler anpasst, auf diese eingeht und deren Heterogenität schätzt und willkommen heißt. Eine „Pädagogik der Vielfalt“ ist hier das Stichwort und deren Umsetzung bedeutet eine „Schule für alle“.

Inklusion bedeutet mehr als ein freiwilliges Schulprofil „Inklusion“ einzuführen, vielmehr ist eine gesamtgesellschaftliche Sichtweise des Zusammenlebens mit einer Vielfalt von Menschen gemeint. Das Wohl des Kindes steht bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderung betreffen, im Vordergrund (UN-BRK Art. 7 (2)). Gerade deswegen ist eine sukzessive Entwicklung zu komplett inklusiven Schulen mit einer höchstmöglichen Inklusionsquote zu befürworten. Die Inklusion sollte so umfassend wie möglich im Schulsystem etabliert werden, um eine Sonderbeschulung bei einem Menschen zur begründeten Ausnahme werden zu lassen. Z.B. kann bei Schülern und Schülerinnen mit dem Förderschwerpunkt „emotionale und soziale Entwicklung“ die temporäre Beschulung in einem Förderzentrum zur Stabilisierung des Kindes oder der/des Jugendlichen durchaus positiv beitragen. Jedoch sollte das Ziel, einer Rückkehr in die Regelbeschulung bzw. einer späteren selbstbestimmten Bewältigung des Alltags, immer verfolgt werden.

Die Zusammenarbeit an einem gemeinsamen Gesetzentwurf aller fünf Fraktionen im Bayerischen Landtag ist positiv zu bewerten, da Erziehung und Bildung ein gesamtgesellschaftliches Aufgabenfeld darstellen und somit auch übergreifend diskutiert und bearbeitet werden müssen. Es besteht offensichtlich eine grundsätzliche Akzeptanz der UN-Behindertenrechtskonvention und ein parteiübergreifendes Interesse an der Änderung des bestehenden Schulsystems.

Zu begrüßen ist die Tatsache, dass sich einige Schulen in Bayern bereits der Inklusion zuwenden und sich vermehrt in diesem Bereich engagieren. Jedoch sind diese Schulen im Moment in privater Trägerschaft. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht für staatliche Schulen die Möglichkeit vor, sich das Schulprofil „Inklusion“ zu geben.

Der Gesetzentwurf ist ein Schritt in Richtung Inklusion, es bleibt jedoch festzuhalten, dass Förderschulen (Sondereinrichtungen) als eigene Schulform bestehen bleiben, an denen weiterhin fast ausschließlich Menschen mit Förderbedarf unterrichtet werden.

Mit dem Gesetzentwurf entsteht für manche Schüler/innen, Eltern, Lehrer/-innen und Schularten eine gewisse Erleichterung auf dem Weg zur Inklusion. Die Voraussetzung ist,

dass sich Schulen freiwillig dazu entscheiden, das Schulprofil „Inklusion“ zu entwickeln. Erst dann allerdings hätten Kinder mit und ohne Behinderung die Chance, gleichberechtigt und gemeinsam in einer Schule zu lernen.

Kritische Betrachtung aus Sicht des Sozialverbandes VdK:

Das Schulprofil „Inklusion“ bedeutet mitunter, dass Sonderpädagogen/-innen als Lehrkräfte auch an allgemeinen Schulen mit dem neuen Schulprofil unterrichten können und nicht nur an bestehenden Förderschulen eingesetzt werden.

Die Einführung von Schulen, die sich das Schulprofil „Inklusion“ geben können, ist insofern hilfreich, als dass nun bei Bedarf nicht mehr der Mobile Sonderpädagogische Dienst (MSD) an die Regelschulen kommen muss, sondern feste Stellen für Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen im Lehrerkollegium der Regelschulen etabliert werden können.

Das Schulsystem in Bayern wird nicht grundlegend - im Sinne der Inklusion - verändert, sondern das bestehende System wird durch einzelne Schulen, die sich ein neues Schulprofil „Inklusion“ zulegen können, erweitert. Die Frage, welche Schulen sich zu diesem Schritt entscheiden, ist nicht geklärt. Falls bei über 5000 Schulen in Bayern eine derzeit diskutierte Anzahl von 30 bis 40 Schulen das Schulprofil „Inklusion“ befürworten würden, wäre das eine Quote von unter einem Prozent – das ist kein inklusives Schulsystem, wie es die UN-Behindertenrechtskonvention in Artikel 24 fordert.

Es drängt sich der Verdacht auf, dass der Bereich der **Integration** weiter ausgebaut wird, der das Hereinnehmen eines Menschen in ein bereits existierendes System beschreibt, das sich dabei jedoch nicht substantiell ändern muss und explizit auswählt, welche Menschen integrierbar sind. Als Beispiel hierfür ist das Bestehenbleiben von Kooperationsklassen und Partnerklassen (Außenklassen) im Gesetzentwurf anzuführen.

Inklusion hingegen bedeutet ein gemeinsames System für alle Menschen von Anfang an ohne Ausgrenzungen und Separierung, das die Vielfalt der Individuen anerkennt und wertschätzt. Ein separierendes System, wie die Sondereinrichtungen (Förderschulen), bedeutet Menschen von anderen zu trennen - genau dieser Sonderweg ist nicht im Sinne der UN-BRK und sollte einen begründeten Ausnahmefall darstellen.

Der Gesetzentwurf sieht keine wesentliche Änderung bei dem Verfahren der Einschulung von Kindern mit Behinderungen vor. Das heißt, die Eltern können ihre Kinder an einer Regelgrundschule anmelden, jedoch kann die Grundschule diesen Antrag begründet ablehnen. Daraufhin muss die Familie ein längeres Verfahren mit sonderpädagogischen Gutachten und bürokratischen Hürden über sich ergehen lassen und letztendlich entscheidet das Schulamt, in welche Schule (Grundschule oder Förderschule) das Kind eingeschult werden muss (vgl. Gesetzentwurf S. 14; §1 Nr. 9 zu Art. 41 Abs. 5 BayEUG).

Die Umstellung zu einem inklusiven Schulsystem, wie es die UN-Behindertenrechtskonvention fordert, kann nicht gelingen, wenn keine zusätzlichen personellen Ressourcen im Bereich der Förderschulen bereitgestellt werden. Denn für Menschen ohne sonderpädagogischen Förderbedarf sollte auch die Möglichkeit bestehen, sich an Förderschulen anmelden zu können. Jedoch bekommt die Förderschule dabei keine Regelschullehrer/-innen zur Verfügung gestellt (siehe Seite 8 im neuen Gesetzentwurf im Absatz über „offene Klassen“) und kann sich deshalb zu keiner inklusiven Schule weiterentwickeln. Nur die Möglichkeit für Regelschullehrkräfte an einer Förderschule (leider wurden bei den offenen Klassen nur die Förderschwerpunkte Sehen, Hören und

körperliche/motorische Entwicklung bedacht) unterrichten zu können, würde eine Öffnung für Kinder ohne Förderbedarf sinnvoll machen. Erwartungsgemäß werden Eltern mit Kindern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf kaum einer Einschulung in eine Förderschule zustimmen, wenn sich diese nicht zu einer inklusiven Schule weiter entwickeln kann.

Obwohl die neu entstehenden „inkluisiven Schulen“ gastschulfähig sind, wird kein flächendeckendes inklusives Bildungsangebot bei über 5000 Schulen in Bayern entstehen. Die Folgen für ländliche Gegenden in Bayern sind nicht bedacht. Beförderungskosten für die Schulaufwandsträger für Schülerinnen und Schüler, die stundenlange Anfahrtszeiten zu Schulen mit dem Schulprofil „Inklusion“ ertragen müssen, sind auch nicht im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention. Artikel 24 (2 b) der UN-BRK besagt, dass „Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben“. Der Gesetzentwurf sieht einzelne inklusive Schulen im Freistaat Bayern als eine Ausnahme und nicht als die Regel vor.

Die Betonung im neuen Gesetzentwurf bei der Umsetzung der Inklusion liegt auf „schrittweise“ – ein verbindlicher Zeitplan, wann, welche konkreten Schritte für ein inklusives Schulsystem eingeleitet werden liegt nicht vor.

Der Gesetzentwurf beinhaltet keine Aussagen über die zukünftige Ausbildung oder Weiterbildung von Regeschullehrkräften zum Thema „Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft“. Artikel 24 (4) der UN-BRK fordert aber genau diese Schulungen von Lehrkräften auf allen Ebenen des Schulsystems durchzuführen und bei Bedarf neue Lehrkräfte einzustellen, um einen hochwertigen Unterricht zu gewährleisten.

Es bleibt festzuhalten, dass der neue Gesetzentwurf ein Schritt in Richtung Inklusion darstellt, jedoch das bestehende Schulsystem nicht grundlegend im Sinne der Inklusion ändert. Einige Schulen können sich entscheiden, ob das Schulprofil „Inklusion“ eingeführt werden soll – wer und wo das sein wird, mit welchen konkreten Umsetzungen bleibt abzuwarten.

Der Gesetzentwurf forciert gewisse Erleichterungen für Menschen mit Behinderungen und deren Beschulung im bayerischen Bildungssystem. So wird die Möglichkeit geschaffen, theoretisch einen Teil der Schülerinnen und Schüler, die eine Behinderung bzw. einen diagnostizierten sonderpädagogischen Förderbedarf haben, in das Regelschulsystem einzuschulen. Die geforderte „Schule für alle“ ist jedoch nicht im Konzept des neuen Gesetzentwurfs enthalten. Durch Haushaltsvorbehalte der Schulaufwandsträger und ablehnende Haltungen der Schulämter kann es weiterhin bei der Separation von Menschen mit Förderbedarf bleiben. Der Gedankengang, dass die gemeinsame inklusive Bildung ein Menschenrecht aller Menschen ist, wird im Gesetzentwurf ausgeblendet.

Die Sorge, dass „Restschulen“ entstehen und sich eine schleichende Stigmatisierung von Kindern mit Förderbedarf einstellt, bleibt auch mit dem neuen Gesetzentwurf des Bayerischen Landtags bestehen. Die begründete und logische Forderung der UN-Behindertenrechtskonvention, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu etablieren, schließt deshalb auch weiterführende Schulen mit ein. Es kann kein Zweifel daran gelassen werden, dass die Inklusion ein sehr gut erprobtes System auf schulischer Ebene darstellt und bereits in vielen Ländern und auch in Deutschland im Privatschulbereich erfolgreich durchgeführt wird.

Weiterhin bleibt durch das Gesetz die Einstufung der Schülerinnen und Schülern als Menschen mit Behinderung im Schulsystem bestehen, was für sich gesehen eine Exklusion darstellt. Das bedeutet, dass durch Gutachten ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt werden kann und diese Diagnose den Menschen lange Zeit in seiner schulischen Ausbildung bzw. seinem Leben begleitet. Diese Separierung mit einer meist gleichzeitigen räumlichen Trennung von den vermeintlich „normalen“ Schülern und Schülerinnen, die lernzielhomogen unterrichtet werden, entspricht nicht der Inklusion und einem gemeinschaftlichen gleichberechtigten Leben.

Leistungshomogene Gruppen in Regelschulen und deren Anforderungen werden im bestehenden Schulsystem vehement verteidigt und durch Lehrpläne des Kultusministeriums untermauert. Eine lernzieldifferente Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern an Regelschulen, wie sie seit langem an Förderschulen durchgeführt wird, entspricht den Voraussetzungen eines inklusiven Bildungssystems.

Unterricht und Lernzielangebote sollten deshalb individualisierend abgestimmt sein und sich an den Bedürfnissen der einzelnen Schüler/-innen orientieren.

Eine solide finanzielle und personelle Ressourcenverteilung ohne Haushaltsvorbehalte muss gewährleistet werden, um in einem wirklich inklusiven Schulsystem genug Fördermöglichkeiten für alle Schülerinnen und Schüler bereitzustellen. Multiprofessionelle Teams aus Regelschullehrkräften, Sonderpädagog(inn)en, Heilpädagogen(inn)en und Assistenzen sind unabdingbar für einen inklusiven Unterricht. Eine Etikettierung von Kindern am Anfang ihrer schulischen Ausbildung aufgrund der Diagnose eines sonderpädagogischen Förderbedarfes, mit der möglichen Zuweisung in eine Sondereinrichtung, wäre in einem konsequent inklusiven Schulsystem so nicht mehr notwendig.

Viel Geld fließt in Bayern in ein gegliedertes Schulsystem, die Bündelung dieser ökonomischen und personellen Ressourcen in ein inklusives Schulsystem würde der Forderung der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen und, entgegen der jetzigen Lage, dem Land Bayern den Anschluss an moderne und fortschrittliche Schulsysteme, wie Finnland, Norwegen oder Kanada, ermöglichen. Der Handlungsbedarf für Reformen im bayerischen Schulsystem ist, aufgrund von internationalen Leistungsvergleichsuntersuchungen (PISA, IGLU, TIMSS) der Schulleistungen, bereits seit langer Zeit deutlich.

Das bayerische Bildungssystem ist dazu angehalten, eine Lernumwelt für jeden Schüler und jede Schülerin zu schaffen, an der alle Menschen mit und ohne Behinderung teilnehmen können. Die Betonung „schrittweise“ bei der Umsetzung zur inklusiven Schule dient als Verzögerungstaktik, wenn man beachtet, dass die UN-Behindertenrechtskonvention schon 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde und bereits seit 1994 mit der UNESCO Salamanca-Erklärung bereits unzählige praktische und wissenschaftliche Erkenntnisse zu diesem Bereich vorliegen.

Die rechtlich verbindliche Anforderung der UN-Behindertenrechtskonvention an die Regierung von Bayern ein inklusives Schulsystem auf allen Ebenen (also auch an weiterführenden Schulen) aufzubauen, lässt den Schluss zu, dass einzelne Schulen mit dem Schulprofil „Inklusion“ als bayerische Lösung für den Auftrag „Inklusion“ angeführt werden. Mit ein paar inklusiven Schulen ist der menschenrechtlichen Forderung nach Inklusion keinesfalls Genüge getan! Eine vollständige Umgestaltung des bayerischen Schulsystems im Sinne der Inklusion ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen.