

Assises de la Grande Région
Colloque « Droit et Handicap » 4 juillet 2016

Rechtliche Rahmenbedingung zur Inklusion in Schule und Hochschule in Deutschland

Rafael Wolter*

*Étudiant au Centre Juridique Franco-Allemand de l'Université de la Sarre

Das Bildungssystem in Deutschland wird im Hinblick auf die Chancengleichheit kritisch gesehen, denn der Schulerfolg wird oft von der sozialen Herkunft bestimmt. Die Entscheidung fällt meistens nach der Grundschule, wenn es um die Frage geht, welche weiterführende Schule die best geeignetste für das Kind ist. Neben der sozialen Situation hat eine Behinderung ebenso einen großen Einfluss auf den Schulerfolg. Allerdings hat ein Kind mit Lernschwierigkeiten nicht zwangsweise eine Behinderung, sondern wird beispielsweise einfach nicht ausreichend gefördert oder die Lehrer schätzen seine Fähigkeiten falsch ein. Aus diesem Grund ist die Zusammenarbeit zwischen Regelschulen und Förderschulen sehr wichtig, um gezielt die richtige Entscheidung für das Kind zu treffen. Dazu muss aber zunächst geklärt werden, was eine Behinderung überhaupt ist.

Nach Art. 1 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), zählen zu den Menschen mit Behinderungen 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“. Nach der Konvention ist die Behinderung kein feststehender Zustand, sondern ein sich ständig weiterentwickelnder Prozess, der nachteilige Auswirkungen hat, wenn behinderte Menschen auf einstellungs- und umweltbedingte Barrieren stoßen. Im bundesdeutschen Recht sind Menschen nach Sozialgesetzbuch IX, § 2 Absatz 1 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. Sie sind von Behinderung bedroht, wenn die Beeinträchtigung zu erwarten ist“.

Eine „Behinderung“ ist auch davon abhängig, wie sie individuell erlebt wird. Nach der UN- BRK ist man nicht behindert, sondern man wird behindert, und zwar durch Barrieren wie Einstiege, die zu hoch

sind, durch Schriften, die zu klein sind, durch Sprache, die schwer verständlich ist, oder durch Arztpraxen, die nur über Treppen zu erreichen sind. Man kann eine Behinderung nicht heilen, aber es hängt von den Rahmenbedingungen ab, wie diese erlebt wird und deshalb sollte Ziel unserer Gesellschaft sein, inklusive und barrierefreie Lebensräume zu schaffen.

Ferner gilt auch das Diskriminierungsverbot von behinderten Menschen. Im EU-Recht in Art. 21 EU-GrCH verankert, ist es verbunden mit dem Auftrag aus Art. 26 EU-GrCH, behinderte Menschen in die Gesellschaft zu integrieren, im Sinne einer selbstverständlichen Zugehörigkeit. Art. 3 Absatz 3 Satz 2 des deutschen Grundgesetzes normiert ebenso das Diskriminierungsverbot. Um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf Menschen mit Behinderung zu gewährleisten, sind folglich angemessene Vorkehrungen zu treffen.

Mit der Ratifizierung der UN-BRK am 26.3.2009 wurde in Deutschland eine bildungspolitische Debatte um Inklusion und das Recht auf „eine Schule für alle“ entfacht. Die UN-BRK hat Deutschland eine eindeutige Richtung für die zukünftige Politik für Menschen mit Behinderung vorgegeben. Art. 24 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, ein „inklusives Bildungssystem“ zu schaffen. Das Thema Inklusion greift tief in die Bildungspolitik ein und mit welchen Emotionen die Debatte geführt wird, konnte man im Frühjahr 2014 beobachten, als in der Öffentlichkeit monatelang darüber gestritten wurde, auf welche Schule ein Junge mit Trisomie 21 nach der Regel-Grundschule wechseln darf.

Politiker, Lehrer und Eltern stellen sich die besorgte Frage, ob Inklusion nicht ein verfehltes Bildungsexperiment sei: Kinder mit Behinderung würden überfordert und Kinder mit Begabung unterfordert werden, nicht qualifizierte Lehrer würden eingesetzt werden und wertvolle Kompetenzen der Sonderschulpädagogik

würden verloren gehen. Zudem sind grundlegende Fragen, die mit der schulischen Inklusion im Zusammenhang stehen, noch nicht beantwortet. Fraglich ist, nach welchen Kriterien Inklusion in den verschiedenen Schultypen erfolgen kann, welche Unterstützungsmaßnahmen gewährleistet sein müssen und wie leistungsorientierter mit zieldifferentem Unterricht verknüpft werden kann. Letztlich ist auch offen, ob die Inklusion überhaupt bezahlbar ist und sich rechnet.

Die Ausgestaltung des Rechts auf Inklusion und welche Kosten in Kauf genommen werden hängen davon ab, welchem Wert der Inklusion beigemessen wird.

Zunächst sehen wir, warum inklusive Schulen die bessere Alternative im Gegensatz zu den etablierten Förderschulen sind, um Menschen mit Behinderung eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen (I.). Anschließend beschäftigen wir uns mit den ersten Umsetzungsmaßnahmen und Erfolgen, zeigen aber auch Probleme und Grenzen auf (II.).

I. Inklusive Regelschulen – Zukunftsmodell für eine erfolgreiche Inklusion

Förderschulen haben sich über einen langen Zeitraum in Deutschland immer weiter etabliert, bringen aber eben auch Nachteile für Menschen mit Behinderung mit sich, weswegen diese Schulform in Frage gestellt werden muss (A.). Das Umdenken in der Bildungspolitik hin zur Inklusion wurde maßgeblich durch die UN-BRK beeinflusst. Dabei wird auch immer deutlicher, warum inklusive Regelschulen so vorteilhaft für eine gerechtere Gesellschaft sind (B.).

A) Das Auslaufmodell Förderschule

Bis zum 19. Jahrhundert war Exklusion in Deutschland die Normalität. Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung wurden nicht angeboten und aufgrund diesem mangelnden Zugang zu Bildungschancen wurden sie von vornherein aus vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Mit der vereinzelt Einrichtung von Sonderschulen im Jahr 1880 schlug Deutschland den Weg von der Exklusion hin zur Separation ein. Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf wurden in speziellen Förderschulen separat unterrichtet. Zu einer flächendeckenden Versorgung kam es erst mit dem Ausbau von Sonderschulen ab 1960. Integrationsbemühungen erfolgten aber beispielsweise erst auf dem Arbeitsmarkt.

Förderschulen existieren bis heute noch in allen Bundesländern. Bekanntlich wird in der Schule das Fundament für das spätere Leben gelegt. Kann ein Kind dauerhaft mit dem Unterrichtstempo an einer allgemeinen Schule nicht mithalten, so wird eine Förderschule in Betracht gezogen. Förderschulen sind allgemeinbildende Schulen und Lernorte für Schülerinnen und Schüler, bei denen die Schulbehörde sonderpädagogischen Förderbedarf festgestellt hat. Das Konzept der Förderschule sieht vor, Kinder, die aufgrund einer Beeinträchtigung an einer allgemeinen Schule nicht hinreichend gefördert werden können, individuell und gezielt zu betreuen.

Förderschulen unterteilen sich in verschiedene Schultypen, um besondere Schwerpunkte zu setzen und damit besser auf die individuellen Bedürfnisse der Kinder eingehen zu können. So sind beispielsweise in Rheinland-Pfalz nach § 12 I SchulG Förderschulen für blinde, für hörgeschädigte oder für geistig behinderte Kinder vorgesehen, sowie für Kinder mit sozialen oder emotionalen

Defiziten. Das Unterrichtsangebot orientiert sich folglich an den verschiedenen sonderpädagogischen Förderschwerpunkten. Die Jugendlichen können je nach Förderschwerpunkt Förderabschlüsse erreichen, wobei einige Förder- schulen auch die Abschlüsse der Regelschulen vergeben. Dabei darf nicht vergessen werden, dass Förderschulen grundsätzlich dazu dienen sollen, den Schülern so früh wie möglich den Wechsel an eine Regelschule zu ermöglichen. Ist dies nicht möglich, bleibt der Schüler bis zum Ende seiner Schullaufbahn auf einer Förderschule. Durch die von der Förderschule angebotenen Abschlüsse wird den Schülern aber in jedem Fall die Chance gegeben, später am gesellschaftlichen Alltag und Arbeitsmarkt teilnehmen zu können.

Natürlich bestehen gesellschaftliche Vorurteile gegenüber Förderschulen und viele Eltern zögern dabei, ihr Kind auf eine Förderschule zu schicken, aufgrund der Sorge, dass dies bereits das Ende der Berufs- und Ausbildungsmöglichkeiten bedeutet. Allerdings darf man nicht vergessen, dass ein förderbedürftiges Kind größere Schwierigkeiten hat, einen Schulabschluss an einer allgemeinen Schule zu erlangen und die Schulzeit durch den direkten Vergleich mit Klassenkameraden von Druck und Leid gekennzeichnet sein kann. Außerdem tragen Förderschulen dazu bei, dass Kinder, die vorher gar nicht, zu Hause oder in der falschen Schulform unterrichtet wurden, jetzt mit anderen Kindern zusammen gezielt gefördert werden können.

Um förderbedürftige Kinder in den regulären Schulalltag zu integrieren, gibt es mittlerweile integrative Klassen in vielen Schulen Deutschlands. Gesunde Schüler lernen dort mit einer kleinen Anzahl von leicht beeinträchtigten Schülern gemeinsam. Der Unterricht findetgrößtenteils zieldifferent statt. Die Mehrheit der Klasse lernt dabei beispielsweise entsprechend dem gymnasialen Curriculum, wohingegen die geistig beeinträchtigten Schülerinnen und Schüler Aufgaben lösen, die nach Auffassung der Lehrer von ihnen gelöst

werden können. Die Individualisierung der Ziele bringt aber das Problem mit sich, dass verbindliche Lernziele kaum zu setzen sind. Fraglich ist auch, was passiert, wenn die Ziele falsch bestimmt werden und die betroffenen Schüler folglich über-, möglicherweise aber auch unterfordert werden. Hinzu kommt, dass diese Schulen sowohl technisch als auch pädagogisch nicht so gut auf förderbedürftige Kinder ausgerichtet sind wie spezielle Förderschulen.

Aus den genannten Gründen wird daher die Ansicht vertreten, dass die Förderschule zum Wohl des Kindes beiträgt, aber auch der Eltern, die bei der Erziehung und Betreuung unterstützt werden.

Allerdings regt sich von Seiten der Eltern Widerstand gegen die Förderschulen. Statistiken und Studien zeigen, dass Förderschüler generell eine sehr geringe Aussicht auf Rückkehr an eine Regelschule oder auf einen arbeitsmarktauglichen Abschluss haben. Zudem wird bei einer Vielzahl von Schülern sonderpädagogischer Förderbedarf fälschlicherweise diagnostiziert. Jedes Bundesland folgt einem eigenen Verfahren und Kriterien, um festzustellen, ob ein Kind eine gesonderte pädagogische Förderung benötigt. Die verwendete Kriterien unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland, weil die Definition aus dem Sozialgesetzbuch unterschiedlich interpretiert wird.

Kinder, die eine ihrem Alter entsprechende Intelligenz haben, werden an ihrer Regelschule aussortiert, weil sie im Unterricht beispielsweise nicht immer ganz pflegeleicht sind. Vor dem Hintergrund, dass Förderschulen der Aufgabe, Kinder durch gezielte Förderung wieder an das Regelschulniveau heranzuführen, selten gerecht werden, werden die verheerenden Folgen dieser Falschentscheidung deutlich. An Förderschulen wird der Lehrplan für Lernbehinderte auf das Nötigste reduziert, wodurch der Abstand zur Regelschule mit jedem Schuljahr größer wird. Für Kinder, die

richtig- oder fälschlicher- weise an einer Förderschule landen, ist das Risiko sehr hoch, abgehängt zu werden und bis zum Ende ihrer Schulzeit an einer Förderschule zu bleiben. Ein weiteres Problem ist, dass aufgrund der verschiedenen Förderschultypen jede Gruppe unter sich bleibt. Dadurch sind sie von der Außenwelt und von leistungsförderndem Konkurrenzdruck abgeschottet.

Die verschiedenen Förderschulen sind auch nicht flächendeckend über das Land verteilt. Durch die langen Schulwege sind die Kinder zusätzlich erschöpft oder müssen sogar die Woche über getrennt von ihren Eltern leben. Bis zum Kindergarten bleiben die Kinder meistens mit Nachbarskindern zusammen, doch durch die Aufteilung in verschiedenen Schulen bricht der Kontakt ab. Folglich wachsen behinderte Kinder dann in einer Umgebung auf, in der es nur Behinderte gibt, und gesunden Kinder fehlt durch den mangelnden Bezug die Kenntnis von Behinderungen. Beide Lebenswelten werden durch das Schulsystem komplett voneinander getrennt.

Die Erkenntnisse der Studien und die Erfahrungen der Eltern haben bereits vor Jahren die öffentliche Debatte in Deutschland zum Thema „Inklusion“ angestoßen. Die UN- Behindertenrechtskonvention, welche 2009 in Deutschland in Kraft getreten ist, hat die Debatte nochmals zusätzlich befeuert. Immer mehr Gründe sprechen für inklusive Klassen und stellen das deutsche Förderschulsystem in Frage.

B) Die richtungweisende UN-BRK und die Vorteile der Inklusion

In den letzten Jahrzehnten wurde das Menschrechtssystem von der UN immer weiter ausgebaut. Zunächst 1966 durch grundlegende Pakete über bürgerliche und politische, wirtschaftliche,

soziale und kulturelle Rechte. Betont wurde dabei, dass sich diese Rechte „aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten“. 1979 folgte die Frauenrechtskonvention, 1989 die Kinderrechtskonvention und schließlich im Jahr 2006 das „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung“, kurz die Behindertenrechtskonvention (UN-BRK).

Am 26.03.2009 ist die UN-BRK in Deutschland in Kraft getreten. Seitdem besteht die Verpflichtung auch für Deutschland, Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte und uneingeschränkte Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft zu gewährleisten. Die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben sind elementare Voraussetzungen für eine gerechte Gesellschaft, weswegen die Notwendigkeit bestand, eine solche Konvention zu verabschieden. Gemäß Art. 19 IV GG steht jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen. Dies gilt für alle Verletzungen der durch die deutsche Rechtsordnung geschützten Rechte. Dazu gehören auch die Rechte, die sich aus unmittelbar wirksamen internationalen Menschenrechtsnormen ergeben, wie der UN-BRK. Diese sind gemäß Art. 59 II GG beziehungsweise Art. 25 GG Bestandteil des innerstaatlichen Rechts und für den deutschen Rechtsanwender verbindlich.

Entscheidend für die deutsche Bildungspolitik und die öffentliche Debatte um „Inklusion“ ist Art. 24 der UN-BRK. Im Wortlaut sagt Artikel 24 Absatz 1 der UN-BRK: „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 inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen...“ und Absatz 2 lit. b: „Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, 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. [...]“.

Inklusion soll Menschen mit Behinderungen also helfen, ihr Recht auf Bildung diskriminierungsfrei zu verwirklichen (Art. 24 I 2 UN-BRK). Zu diesem Recht gehört auch, seine eigenen Begabungen, seine Kreativität und weiteren Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu können (Art. 24 I 2 lit. b UN-BRK). Dank der UN-BRK hat „inklusive Bildung“ den Status eines Menschenrechts bekommen und behinderte Kinder haben fortan das Recht, zusammen mit Nichtbehinderten zu lernen. Durch die ausdrückliche Betonung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderung haben die Vereinten Nationen auch einen Wechsel in der Perspektive über Menschen mit Behinderung vollzogen. Im Fokus der Maßnahmen steht nicht mehr die oftmals bevormundende und ausgrenzende Fürsorge, sondern die gleichberechtigte Teilhabe, Selbstbestimmung und Gleichstellung behinderter Menschen.

Seit der Ratifizierung der Konvention ist Deutschland demnach verpflichtet, ein gutes Bildungssystem für Menschen mit Behinderung zu schaffen, damit auch diese Zugang zu einer guten Bildung und eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben. Ihnen soll es letztendlich möglich sein, ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft führen zu können. Die Inklusion muss nach der UN-BRK in allen Teilen des Bildungswesens umgesetzt werden, in Grundschulen, weiterführenden Schulen, aber vor allem in den Bereichen der beruflichen Ausbildung und an den Fachhochschulen und Universitäten. Allerdings bedeutet die bloße Anwesenheit behinderter Schüler in einer Regelschule noch lange keine Inklusion.

Ausgangspunkt inklusiver Pädagogik ist, dass jeder Mensch einzigartig und etwas Besonderes ist. Jeder Schüler wird mit seiner Unterschiedlichkeit anerkannt und die vielfältigen Interessen und

Stärken der einzelnen Schüler stehen im Vordergrund. Alle werden mit ihren individuellen Fähigkeiten in den Unterricht einbezogen. Grundsätzlich arbeiten alle Schüler am gleichen Thema, allerdings wird der Unterrichtsstoff und die Lernanforderungen auf die Fähigkeiten abgestimmt, um jeden Schüler optimal zu fordern und zu fördern. Der Unterricht wird von Regelschullehrkräfte gemeinsam mit zusätzlichen Förderschulkräften und pädagogischen Fachkräften organisiert und gehalten. Es geht darum, dass sich die Schule an die Bedürfnisse der Schüler anpasst und nicht umgekehrt. Ziel inklusiven Lernens ist, die Schüler zum bestmöglichen Abschluss zu führen. Dabei wird unterschieden zwischen Schülern mit Behinderung, die keinen normalen Schulabschluss erreichen können, und Schülern mit Behinderung, die den normalen Schulabschluss anstreben, wie zum Beispiel Blinde oder Autisten. Ihnen soll die Möglichkeit gegeben werden, einen möglichst hochqualifizierten Abschluss zu erreichen.

Unabhängig von der Verpflichtung für Deutschland, ein inklusives Bildungssystem zu schaffen, bietet inklusive Bildung viele Vorteile, sowohl für behinderte als auch nichtbehinderte Kinder.

Die Inklusion ist für alle Beteiligten ein Gewinn, weil neben dem Unterrichtsstoff auch soziale Kompetenzen vermittelt werden und ein Verantwortungsgefühl gegenüber den Mitschülern geschaffen wird. Die Schüler lernen besser, sich in ihre Mitmenschen hineinzusetzen und mit Unterschieden umzugehen. Damit wird das Thema Behinderung normalisiert, weil behinderte Kinder von Anfang an Teil der Gesellschaft sind und Schulen werden ihrer Integrationsfunktion für die Gesellschaft gerechter.

Inklusive Bildung hat nicht nur einen positiven Einfluss auf die Schülerleistung von behinderten Kinder, sondern die Noten der nichtbehinderten Schüler, die dem normalen Lehrplan folgen, werden häufig auch besser. Dies liegt zum einen daran, dass die Anwesenheit

von weiteren Pädagogen und Integrationshelfern der gesamten Klasse weiterhilft und dass Lehrer in inklusiven Klassen lernen, alle Schüler individueller durch speziell auf ihr Lerntempo zugeschnittenes Arbeitsmaterial zu fördern. Weiterhin vertiefen die Kinder das Erlernete stärker durch das gegenseitige Erklären. Die Ängste von Eltern, dass die Schulleistung von Kindern ohne Behinderung abnimmt, ist somit unbegründet.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass inklusiver Unterricht ortsnah angeboten werden kann und die Schüler nicht durch lange Schulwege zusätzlich übermüdet sind. Wenn sich das inklusive Lernen auf alle Bildungsbereiche ausweitet, daher inklusiver Unterricht dauerhaft angeboten wird, besteht für die Eltern zudem die Gewissheit und Verlässlichkeit, dass die Lehrer zukunftsorientierte Konzepte für jedes Kind entwickeln können, die Bildung ihres Kindes gesichert ist und die Kinder nicht fürchten müssen, nach der Grundschule von ihren Klassenkameraden getrennt zu werden.

Inklusive Bildung bietet aber auch finanzielle Vorteile. Im Schnitt werden 1,5 Lehrkräfte in inklusiven Klassen eingesetzt. Dieser erhöhte personelle Aufwand ist aber insgesamt nicht höher, als wenn die förderbedürftigen Kinder an separaten Schulen unterrichtet werden würden. Die Bundesländer geben laut der Studie der Bertelsmann Stiftung derzeit allein für Lehrkräfte an Förderschulen pro Jahr 2,6 Milliarden Euro aus. Würde man die Förderschullehrer örtlich auf die Regelschulen verteilen, dann könnte jeder Schüler mit Förderbedarf neben dem normalen Unterricht 2,4 Stunden zusätzlichen Förderunterricht bekommen. Rechnet man dies auf vier Förderschüler pro Klasse hoch, so wären wöchentlich zehn Stunden individuelle Betreuung möglich. Zudem würden durch inklusive Klassen Kosten eingespart, da der Überlandtransport zu den verschiedenen Förderschulen in Kleinbussen entfielen.

Nachdem die Vorteile eines inklusiven Bildungssystems deutlich geworden sind und darüber hinaus auch nach h.M. die völkerrechtliche Verpflichtung für Deutschland besteht, muss dieses Modell noch erfolgreich umgesetzt werden, um das gewünschte Ziel zu erreichen.

II. Umsetzung der Inklusion in Deutschland

Die Umsetzung der UN-BRK kann immer nur schrittweise erfolgen. Dennoch zeigen die ersten Maßnahmen bereits Wirkung und es zeichnen sich in einigen Bundesländern Erfolge ab (A.). Die Erfolge lassen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Debatte um die Inklusion bildungspolitisch noch nicht beendet ist, noch viele Fragen unbeantwortet sind und die Inklusion auch an ihre Grenzen stößt (B.).

A) Aktionspläne der Länder und erste Erfolge

Bildungspolitik ist in Deutschland Ländersache. Die einzelnen Bundesländer reformieren nach und nach ihr Schul- und Ordnungsrecht, um das Recht auf eine inklusive Beschulung umzusetzen. Sukzessiv soll die Teilhabe von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf am Regelschulsystem ermöglicht werden. Rechtsgrundlage ist für alle die UN-BRK, aber es zeigt sich, dass die einzelnen Bundesländern die Änderungen inhaltlich sehr unterschiedlich ausgestalten.

Aufgrund der Vielzahl der Bundesländer, widmet sich dieser Teil vorwiegend den wesentlichen Bestimmungen inklusiver Beschulung in Rheinland-Pfalz und dem Saarland.

In Rheinland-Pfalz gibt es verschiedene Arten von Förderschule nach § 12 SchulG (vgl. auch I. A)). Für Rheinland-Pfalz war schon früh klar, dass der Weg mit Förderschulen nicht mehr weitergegangen werden soll, weil diese zum sozialen Ausschluss von behinderten Schülern führen. Daher wurde bereits im Jahr 2004 in § 1 II rheinland-pfälzisches SchulG festgelegt, dass es die Aufgabe aller Schulen ist, bei der Integration von Schülern mitzuwirken.

Im Jahr 2010 erfolgte dann als Reaktion auf die UN-BRK ein Aktionsplan, in dem themenübergreifend Maßnahmen und Ziele festgelegt wurden, für eine erfolgreiche Inklusion. Rheinland-Pfalz war das erste Bundesland, das solch einen Aktionsplan entwickelt hat und der durch den Ministerrat verabschiedet wurde. Zu den Visionen des Plans gehört es, dass in Rheinland-Pfalz Lernen lebenslang gemeinsam stattfindet. Weiterhin heißt es: „Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen besuchen die gleichen Schulen wie nicht beeinträchtigte Kinder in der Gemeinde, nachdem sie zuvor gemeinsam in denselben Kindertagesstätten waren. Sie werden in ihren individuellen Stärken und Besonderheiten unterstützt und respektiert sowie durch ihr Umfeld und durch pädagogische, medizinische und therapeutische Begleitung gefördert.“

Nach § 14a I rlp SchulG ist Inklusion „eine allgemeinpädagogische Aufgabe aller Schulen“, daher von Grund- und Realschulen sowie Gymnasien. Jede Schule kann ihr eigenes Konzept verfolgen, muss dabei indes die gleichberechtigte Einbindung aller Schülerinnen und Schüler in die Schulgemeinschaft sicherstellen, vgl. § 14a II 2 rlp SchulG.

Vorrangig bieten aber Schwerpunktschulen inklusiven Unterricht an. Schwerpunktschulen sind nach § 14a I 3 rlp SchulG Schulen, „die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten“. Dabei erhalten sie Unterstützung durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte. Es gibt bereits jetzt ein dichtes Netz von Schwerpunktschulen von Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I, wobei die Zuständigkeit von dem Wohnort abhängt. Für das Schuljahr 2016/2017 umfasst das Netz landesweit 169 Grundschulen und 120 Schulen der Sekundarstufe I, womit diese das Angebot von 131 Förderschulen ergänzen.

Der inklusive Unterricht kann entweder zielgleich oder zielfferent sein. Ist der Unterricht zielgleich, so streben alle Kinder einer Klasse das gleiche Lernziel an. Bei Bedarf haben Schüler mit Behinderung bei der Gestaltung des Unterrichts und bei Feststellung der Leistung einen Anspruch auf Nachteilsausgleich, gem. § 3 V 3 rlp SchulG. Im ziel-ferenten Unterricht verfolgen einzelne Schüler unterschiedliche Lernziele, welche entsprechend den Möglichkeiten der Schüler individuell festgelegt werden.

Am 1.8.2014 ist eine neue Fassung des Schulgesetzes in Kraft getreten. § 59 IV rlp SchulG eröffnet seitdem den Eltern von Kindern und Jugendlichen mit sonder- pädagogischem Förderbedarf ein gesetzlich verankertes Wahlrecht zwischen inklusivem Unterricht an einer Schwerpunktschule und Unterricht an einer speziell auf die jeweilige Beeinträchtigung abgestellten Förderschule. Diese Wahlfreiheit gilt damit ab dem Schuljahr 2014/2015 und stellt einen zentralen Grundsatz dar. Zwar wird eine Empfehlung seitens der Behörden für das Kind nach individueller Feststellung ausgesprochen, aber letztlich entscheiden die Eltern über die Schulform. Nach § 59 IV 3 rlp SchulG besteht aber weiterhin ein Ressourcenvorbehalt, daher die Belange des Schulträgers, vor allem

die Kosten, sind bei der Umsetzung der Inklusion zu berücksichtigen, weswegen Kapazitäten auch noch begrenzt werden dürfen.

Aber um die Erfüllung des Elternwahlrechts auf Dauer zu gewährleisten, soll das Netz an Schwerpunktschulen in den nächsten Jahren immer weiter verdichtet werden. Bereits im Schuljahr 2016/2017 starten zwölf neue Schwerpunktschulen, davon acht Grundschulen und vier weiterführende Schulen.

Zur Kostendeckung werden Unterstützungsfonds für die Kommunen eingerichtet, weil diese Schulträger und damit für die Beratung und Ausstattung zuständig sind, wenn es beispielsweise darum geht, eine Schule barrierefrei umzubauen oder Eltern im Sozialhilferecht kompetent zu beraten. In jedem Fall erfolgt die Schülerbeförderung ohne finanzielle Eigenbeteiligung der Eltern. Zuständig ist die Kreisverwaltung bzw. die Stadtverwaltung, in deren Gebiet die besuchte Schule liegt.

Weiterhin wurden im Jahr 2015 in § 3 I des Landesgesetz zur Stärkung der inklusiven Kompetenz und der Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften Inklusion in der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung an den Universitäten und in den Studienseminaren verankert. Lehramtsstudenten sollen damit inklusive Kompetenzen bereits während des Studiums erlangen.

Rheinland-Pfalz arbeitet auch an dem Aufbau eines Netzes von Förder- und Beratungszentren (FBZ), um den inklusiven Unterricht durch sonderpädagogische Fachkompetenz zu unterstützen. Beauftragt werden die einzelnen Förderschulen jeweils auf Antrag des Schulträgers. Die Idee ist, dass Förderschulen ihr Wissen den allgemeinen Schulen zur Verfügung stellen und die Kompetenzen in den Regelschulen übernommen werden können. Zur Förderung der Akzeptanz der Inklusion in der Gesellschaft sind in dem

Aktionsplan auch öffentlichkeitswirksame Informationskampagnen oder die Vergabe eines inklusiven Schulpreises vorgesehen.

31 % der Schulen in Rheinland-Pfalz bieten zurzeit inklusiven Unterricht an. Damit liegt Rheinland-Pfalz im Bundesdurchschnitt. Insgesamt geht die Anzahl von Förderschulen zurück, wohl auch aufgrund des demographischen Wandels, aber weil auch immer mehr auf Schwerpunktschulen gesetzt wird.

In rheinland-pfälzischen Hochschulen geht die Inklusion auch voran. Neue Regelungen finden sich im rlp HochschulG. So behandelt beispielsweise § 2 das barrierefreie und selbständige Studium, § 26 die Chancengleichheit in der Prüfungsordnung und § 112a die Beratungsverpflichtung der Studierendenwerke für Studierende mit Behinderung. Insgesamt sollen die neuen Regelungen die Rechtsstellung von behinderten Studierenden verbessern.

Auch die saarländische Landesregierung wurde im Mai 2010 vom Landtag des Saarlands beauftragt, die UN-BRK im Saarland umzusetzen und es folgte die Vorstellung eines ähnlichen Aktionsplans. Er zeigt konkrete Maßnahmen zur Umsetzung auf, wobei aber die finanziellen Möglichkeiten des Landes ebenso der Städte, Landkreise und Gemeinden immer zu berücksichtigen sind.

Langfristig gesehen sollen sich alle Kindertageseinrichtungen zu inklusiven Einrichtungen im Sinne der UN-BRK weiterentwickeln, damit alle Kinder mit Behinderung an ihrem Wohnort aufgenommen werden können. Anschließend sollen sie wohnortnah eingeschult und unterrichtet werden. Vorgesehen ist auch, dass im Rahmen der Gewährung von Nachteilsausgleichen, die Schulen mehr Spielräume bei der individuellen Förderung der Kinder erhalten. Für den inklusiven Unterricht werden deshalb den Regelschulen Förderschullehrkräfte fest zugeteilt, um die Lehrkräfte zu unterstützen. Ein weiteres Ziel ist auch, dass die gemeinsame

Kostenträgerschaft der Komplexleistung durch Krankenkassen und Sozialhilfeträger möglichst reibungslos funktioniert.

Zur Erreichung all dieser Ziele werden seit dem Schuljahr 2011/2012 schrittweise die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, durch Änderung der Schulgesetze, Verordnungen und Erlasse. Zwar gibt es auch noch im Saarland Förderschulen mit speziellen Schwerpunkten, vgl. § 4a saarländisches SchulG, aber grundsätzlich sind nach § 4 I SchulG alle öffentlichen Schulen der Regelform inklusive Schulen.

Mit Beginn des Schuljahres 2011/2012 versuchte das saarländische Bildungsministerium an sieben Grundschulen, zwei Real- und Gesamtschulen ein inklusives Förderkonzept zu entwickeln, was beispielsweise einen konkreten Umsetzungsschritt des Art. 24 UN-BRK darstellt.

In dem neuen saarländischen Schulgesetz findet sich in § 4 III auch ein echtes Wahlrecht für die Erziehungsberechtigten zwischen Regelschulen und Förderschulen. Seit 2010 ist die Inklusion ebenso in der universitären Lehrerbildung aller Schulformen verankert und in Weiterbildungsgängen in den Lehrplänen festgelegt. Die regionalen Förderzentren sollen zu multiprofessionellen Beratungszentren für Prävention und Inklusion in Regelschulen weiterentwickelt werden.

In der Hochschulbildung besteht bereits eine hohe Sensibilität für die Belange von Studierenden mit Behinderung, wie sich an der barrierefreien Gestaltung, den spezifischen Beratungsangeboten und einer Interessenvertretung zeigt. Für die Aufnahme in die Studentenwohnheime und bei der Festlegung der allgemeinen Wohnzeit gelten für Studierende mit Behinderungen Sonderregelungen. Die Flexibilisierung der Prüfungsbedingungen ist auch vorgesehen, um Studierenden mit Behinderungen gleiche

Chancen zur Erlangung eines guten Studienabschlusses zu garantieren. Immer mehr sollen die Lehrenden an den Hochschule durch Fortbildungen auf die Situation und die spezifischen Unterstützungsbedarf von Studierenden mit Behinderungen vorbereitet werden.

Insgesamt zeichnet sich im Saarland damit eine ähnlich gute Entwicklung wie in Rheinland-Pfalz ab und das echte Elternwahlrecht findet sich in den Schulgesetzen anderer Bundesländer auch wieder. Dies hat zur Folge, dass immer weniger Kinder in Förderschulen aufgenommen werden und die Inklusion voranschreitet.

B) Schwierigkeiten und Grenzen

Wie bereits dargestellt, stellt eine Behinderung keinen grundsätzlichen Ausschlussgrund für die Aufnahme eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einer Regelschule dar. Dennoch haben Schulen für schwerstbehinderte Kinder, die beispielsweise gewickelt werden müssen, keine Kapazitäten. Regelschulen können eben nicht in allen Dimensionen helfen und daher fordern Eltern auch weiterhin den Erhalt von Förderschulen.

Des Weiteren wurde von Beginn an deutlich, dass die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland nicht leicht werden würde, denn der Begriff „Inklusion“ taucht in der amtlichen deutschen Übersetzung der Konvention gar nicht auf. Nach Art. 24 I 2 UN-BRK müssen die Vertragsstaaten ein „integratives Bildungssystem“ gewährleisten, nicht ein inklusives. Das Prinzip der Integration unterscheidet sich aber von dem der Inklusion. Die Integration geht von einer

Gesellschaft aus, die aus einer relativ homogenen Mehrheitsgruppe (Normale) und einer kleineren Außengruppe (zu integrierende Menschen, daher Menschen mit Behinderung) besteht. Diese Außengruppe muss in das bestehende System integriert werden und verlangt von dem Einzelnen, sich an das Mehrheitssystem anzupassen. Die Inklusion hingegen betrachtet alle Menschen als gleichberechtigte Individuen, die von vornherein und unabhängig von persönlichen Merkmalen Teil der Gesellschaft sind. Sie sieht die Vielfalt und Heterogenität der Gesellschaft als grundlegend und selbstverständlich an. Daher muss die Gesellschaft sich den verschiedenen Bedürfnissen der Menschen flexibel anpassen und Rahmenbedingungen schaffen, damit jedem Einzelnen die Teilhabe ermöglicht wird. Übertragen auf das inklusive Bildungssystem bedeutet das, dass sich nicht der Schüler in ein bestehendes System integrieren muss, sondern die Schule dafür sorgen muss, dass alle Schüler mit ihren jeweiligen Fähigkeiten und Talenten am Unterricht teilnehmen können. Obwohl das Ratifikations-Gesetz nur „Integration“ kennt, wird faktisch in der Debatte nur von Inklusion gesprochen. Sowohl Kritiker als auch Befürworter des inklusiven Bildungssystems setzen sich aber mit den Unterschieden zu wenig auseinander, um die Debatte entscheidend voran zu treiben und um Antworten auf Fragen zu finden.

Der Erfolg der Inklusion hängt weiterhin davon ab, wie die finanziellen Ressourcen verteilt werden. Inklusion braucht Ressourcen. Auch wenn Befürworter Kosteneinsparungen anführen (siehe I. B)), ist noch nicht ausreichend diskutiert und erforscht, wie hoch die Kosten der Inklusion sind. Je nach dem wie die Kosten aber kalkuliert werden, werden auch die Weichen gestellt. Falsche Kostenkalkulation führen entweder dazu, dass die Schule nicht ausreichend ausgestattet wird und Lehrer und Schüler überfordert sind oder dass Inklusion erst gar nicht versucht wird und von vornherein scheitert, weil sie als zu teuer eingeschätzt wird.

Art. 4 II UN-BRK enthält hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einen Finanzierungsvorbehalt. Allerdings gilt dieser nicht, wenn eine sofort anwendbare völkerrechtliche Verpflichtung vorliegt. Das Diskriminierungsverbot des Art. 5 II UN-BRK gehört zu diesen sofort anwendbaren völkerrechtlichen Verpflichtungen und das in Art. 24

UN-BRK geforderte inklusive Schulsystem dient dem Ziel diskriminierungsfreier Bildung. Daher wird die Sichtweise vertreten, dass Art. 24 UN-BRK nicht dem Finanzierungsvorbehalt unterfällt und Deutschland seiner völkerrechtlichen Verpflichtung zur Umstellung auf ein inklusives Schulsystem nachkommen muss, egal wie viel Geld dies kostet.

Besonders Länder, die vor kurzem viel Geld in den Ausbau von Förderschulen gesteckt haben, neigen weniger zu einem Richtungswechsel. Vor allem im Osten, der zusätzlich unter stark sinkenden Schülerzahlen leidet, besteht der Verdacht, dass viele Schüler zu Förderschülern erklärt werden, um die Förderschulen auszulasten. Die Folgen einer fälschlicherweise Zuweisung an eine Förderschule wurden bereits in Teil I. A) aufgezeigt.

Fraglich ist auch, ob sich rechtlich die Ansicht bezüglich des Finanzierungsvorbehalts durchsetzen lässt, und damit verbunden, ob dem behinderten Schüler ein individueller Rechtsanspruch auf eine inklusive Schulbildung zusteht.

Problematisch ist bei der Beschreitung des Rechtswegs zunächst, dass kein einheitlicher Kostenträger für die Integrationshelfer oder Schulbegleiter bestimmt ist, die viele behinderte Menschen an Regelschulen benötigen. Die Leistungen können von Sozialhilfeträgern, Jugendämtern oder auch vom Schulträger getragen werden. Damit erstreckt sich der Rechtsweg auf verschiedene Gerichtsbarkeiten (Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit), ist damit kräftezehrend und kann

jahrelang dauern, wenn man im Hauptsacheverfahren durch die Instanzen zieht. Die Schulbildung eines Kindes kann aber nicht warten und so sind die Betroffenen gezwungen, den Eilrechtsweg einzuschlagen. Die Verkürzung des Instanzenzugs hat allerdings bei rechtlich komplexen Fragestellungen, wie es bei der Inklusion der Fall ist, zur Folge, dass die Chance, die neue Rechtsauffassung durchzusetzen, stark verringert wird. Dadurch wird der Rechtsschutz der Betroffenen gegen eine staatliche Verwaltung, die erheblich in die einzelnen Biografien der Schüler eingreift, spürbar beschnitten.

Es zeigt sich in letzter Zeit, dass Behörden bereit sind, die Zuweisung an Förderschulen zurückzunehmen, allerdings erst, wenn die Eltern vor Gericht gehen. Wird ein Inklusionsschüler an einer inklusiven Schule abgelehnt, so „müssen die Behörden konkret und einzelfallbezogen darlegen, warum die personellen oder sächlichen Voraussetzungen für eine höhere inklusionsspezifische Aufnahmekapazität an dieser Schule fehlen und warum die Schulaufsicht und der Schulträger diese auch nicht mit vertretbarem Aufwand schaffen können (OVG Münster, *Beschl.* v. 26.11.2014 – 19 E 1053/14). Auch kommt es immer noch zu Fällen, wo die Beförderungskosten zu einer inklusiven Schule eingeklagt werden müssen (bspw. VGH München, *Urteil* vom 14.5.2014 – 7 B 14.24).

Eine weitere Hürde für die Umsetzung ist der Föderalismus in Deutschland. Bildung ist Ländersache, daher verfolgt jedes Bundesland sein eigenes Konzept, zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems. In allen Bundesländern ist aber zu beobachten, dass in Kindertagesstätten mehr als 2/3 der behinderten Kinder in inklusive Einrichtungen gehen, während der Anteil vom Grundschulbereich bis hin zur Sekundarstufe 1 stetig sinkt. Nach dem deutschen Bildungssystem ist das auch plausibel, denn während in der Grundschule noch anerkannt wird, dass eine heterogene Gruppe gemeinsam lernen soll, sollen die Lerngruppen in der

Sekundarstufe möglichst homogen sein. Nach dieser Auffassung passt das vielfältig untergliederte Förderschulssystem ideal neben Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien.

Die Bundesländer unterstreichen gerade im Bereich des Gymnasiums die Homogenität der Lerngruppe, daher dass diese Schulform nicht für alle gedacht ist, sondern nur für leistungsfähige Schüler zur Vorbereitung auf das Studium.

§ 11 I des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) von 2013 regelt insoweit typisch für die Schulgesetze der Länder: „Das Gymnasium vermittelt seinen Schülerinnen und Schülern eine breite und vertiefte Allgemeinbildung und ermöglicht den Erwerb der allgemeinen Studierfähigkeit. Es stärkt selbständiges Lernen und wissenschaftspropädeutisches Arbeiten. Entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Neigungen ermöglicht das Gymnasium seinen Schülerinnen und Schülern eine individuelle Schwerpunktbildung und befähigt sie, nach Maßgabe der Abschlüsse ihren Bildungsweg an einer Hochschule, aber auch berufsbezogen fortzusetzen“.

Gleichzeitig gesteht § 4 NSchG unter Verweis auf § 59 NSchG den Eltern ein Wahlrecht zu, welche Schulform ihr Kind besuchen soll (wie in Rheinland-Pfalz, siehe II. A). Der Widerspruch zwischen dem Vorrang des Elternwillens und den gestellten Anforderungen des Gymnasiums wird weder von dem Gesetz, noch bildungspolitisch bis jetzt gelöst. Gymnasien mit ihren Anforderungen sind nach verbreiteter öffentlicher Auffassung der falsche Ort für behinderte Kinder, weswegen Lehrer und Behörden Inklusionsanträge häufig ablehnen. Seit 2009 wird der renommierte Jakob-Muth-Preis für inklusive Schulen von der Behindertenbeauftragten der Bundesregierung, der Bertelsmann-Stiftung und der Deutschen UNESCO-Kommission vergeben. 17 Schulen wurden bis heute ausgezeichnet, darunter aber kein einziges Gymnasium. Die herausgehobene Stellung des Gymnasiums besteht weiterhin und

erklärt, warum das Gymnasium kein Vorbild inklusiver Bildung ist. Das hierarchisch aufgebaute Bildungssystem in Deutschland hindert somit die Umsetzung der Inklusion.

Abschließend bleibt angesichts der Schwierigkeiten festzustellen, dass die Ansprüche der Betroffenen klarer bestimmt werden müssen, damit sie effektiven Rechtsschutz genießen können. Dazu müssen die Lernziele und Wege für behinderte Schüler klarer definiert werden, damit die Regelschule auch wirklich eine Bildungseinrichtung für alle wird. Des Weiteren muss das hierarchisch gegliederte Schulsystem in Frage gestellt werden, dass sich in seiner jetzigen Form nicht für die Inklusion eignet. Häufig führen jedoch umfassende Veränderungen in der Bildungspolitik zu Unruhen und Protesten und viele Politiker sind nicht davon überzeugt, dass Regelschulen Förderschüler ohne Qualitätsverlust aufnehmen können (siehe Teil I. A)).

Der Druck, das inklusive Bildungssystem auszubauen, besteht weiter für Deutschland, da die Umsetzung der Konvention in Deutschland unter Beobachtung der UNO steht. Deutschland hat keine Wahl und muss in Zukunft weiter handeln.