

Inklusion
Chance und Herausforderung für die Kommunen
Vortrag auf der Hauptarbeitstagung des VdM
in Potsdam am 17.05.2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

über die Möglichkeit, auf dieser Hauptarbeitstagung über das Thema der Inklusion aus der Perspektive eines kommunalen Spitzenverbandes berichten zu können, freue ich mich sehr. Ich freue mich auch sehr über die Verabschiedung der „Potsdamer Erklärung“ zur Inklusion. Dies ist erstens eine wichtige Selbstvergewisserung des VdM und zweitens ein bedeutsames Zeichen nach Außen. Insoweit bin ich stolz darauf, dem VdM anzugehören.

Das Thema der Inklusion

Worum geht es bei der „Inklusion“? Handelt es sich nur um „Neuen Wein in alten Schläuchen“? Wir reden doch schon lange von „Integration“.

Es gibt einen Unterschied zwischen „Integration“ und „Inklusion“: Integration setzt auf eine Anpassungsleistung von Menschen mit Behinderungen, Inklusion beruht auf dem Prinzip, alle Lebensbereiche ungeachtet der individuellen Unterschiede der Menschen auf diese unterschiedlichen Menschen auszurichten. Bei der Inklusion steht der einzelne Mensch, nicht das jeweilige System, die Institution im Vordergrund.

Die deutsche amtliche Übersetzung des Art. 24 der Konvention spricht statt von „inklusive“ Beschulung von „integrativer“ Beschulung. Dies war von dem Wunsch getragen, den Eindruck zu verfestigen, es gebe in Deutschland kaum Umsetzungsbedarf. Die deutsche Übersetzung ist für die juristische Interpretation der Konvention nicht maßgeblich, weil sie nicht zu den authentischen Fassungen der Konvention gehört. Völkerrechtlich ist der Begriff „inklusive“ verbindlich.

Im Kontext der Musikschulen geht es um die Inklusion in der Bildung. Auf dieses Themenfeld werde ich mich bei den folgenden Ausführungen beschränken. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Inklusion ein Querschnittsthema ist, das alle Lebens- und Politikbereiche betrifft.

Wenn man von Inklusion spricht, meint man häufig die Inklusion von behinderten Menschen. Darüber hinaus gibt es aber einen weiten Begriff der Inklusion, der sich im Sinne von Vielfalt oder neudeutsch „diversity-management“ auf die Einbeziehung aller heterogenen Gruppen bezieht.

Der Deutsche Städtetag hat sich schon seit einiger Zeit mit der Einbeziehung der unterschiedlichsten Gruppen in der Stadtgesellschaft befasst. So konstatierte der Kulturausschuss des Deutschen Städtetages bereits vor 10 Jahren in seinem Papier: „Kulturelle Vielfalt in der Stadtgesellschaft – Chance und Herausforderung für die kommunale Politik und die kommunale Kulturpolitik“:

„Unsere (Stadt-)Gesellschaft ist vielfältiger und komplexer geworden und unser Blick auf sie differenzierter. Die Stichworte, die als auslösende Faktoren für diese Entwicklung gelten, sind bekannt: zunehmende Globalisierung/Internationalisierung/Europäisierung, zunehmende reale und virtuelle Mobilität von Menschen, Waren und Informationen. Wir erleben einen tiefgreifenden technischen, ökonomischen sowie sozialen und demografischen Wandel - die Gesellschaft und unser Zusammenleben verändern sich rasch. Der Status „Ausländer/in“ oder „Deutsche/r“ reicht schon lange nicht mehr, um politisches Handeln zu begründen - ebenso wichtig sind Kategorien wie z. B. das Geschlecht, das Alter oder auch die Glaubenszugehörigkeit. „Vielfalt“ bestimmt unser gesellschaftliches Leben und „Vielfalt“ ist in Politik (Politics of Diversity), Wirtschaft und Verwaltung (Diversity Management) Schlüsselbegriff und Grundlage für strategisches Handeln geworden. Die „kulturelle Vielfalt“, d.h. die Gestaltung des Zusammenlebens unterschiedlicher ethnischer, religiöser und nationaler Gruppen, ist hierbei sicherlich eine der zentralsten Herausforderungen für Politik und Gesellschaft.“

Sicherlich hat aber in den letzten Jahren die UN-Behindertenkonvention - auch bei den Städten - noch einmal einen gewaltigen Impuls hinsichtlich der Ermöglichung der Teilhabe aller Menschen im Bildungssystem ausgelöst.

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Im Dezember 2006 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) die Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte behinderter Menschen verabschiedet. Die Konvention basiert auf den zentralen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und konkretisiert die dort verankerten Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.

Der Konvention wird ein Paradigmenwechsel weg von einer am Fürsorgeprinzip und an der medizinischen Versorgung hin zu einer an Menschenrechten und Teilhabe orientierten Behinderungspolitik zugeschrieben, der zu begrüßen ist.

Nachdem Deutschland die Konvention bereits am ersten Tag ihrer Auslegung unterzeichnet hatte, hat der Bundestag im Dezember 2008 das entsprechende Bundesgesetz zur Konvention beschlossen. Der Bundesrat hat zugestimmt. Die UN-Konvention wurde anschließend ratifiziert und am 26. März 2009 für die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindlich.

Auswirkungen der UN-Konvention im Schulbereich

Die UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen hat u. a. erhebliche Auswirkungen auf den Bildungsbereich. In dem insoweit maßgeblichen Art. 24 der Konvention anerkennen die Vertragsstaaten 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. Innerhalb des allgemeinen Bildungssystems sollen angemessene Vorkehrungen getroffen und die notwendige Unterstützung geleistet werden, um eine erfolgreiche Bildung zu erleichtern. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass es nicht nur um den größtmöglichen Bildungserfolg bei den Behinderten geht, sondern um deren menschenrechtlichen Teilhabeanspruch.

Der Behindertenrechtskonvention liegt die Zielvorstellung einer fast vollständigen Inklusion von Schülerin mit Behinderungen zugrunde. In den Materialien zur Konvention wird von einer Zielmenge von 80 bis 90 Prozent gesprochen. Art. 24 der Konvention schließt damit die Existenz von Förderschulen nicht aus. Er enthält aber auch keine Vorgaben dazu, wie die 10 bis 20 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, die auch von einer inklusiven Regelschule nicht aufgenommen werden, unterrichtet werden sollen.

Im Zuge der innerstaatlichen Erörterung des Anliegens der UN-Behindertenrechtskonvention greifen Befürworter einer Neuordnung der Schulstruktur den Anlass auf, um ihre eigenen Anliegen nach vorne zu bringen. Die Schulstrukturdebatte flammt also wieder auf. Das wurde auch im Rahmen des im März stattgefundenen Inklusionsgipfels der Deutschen UNESCO in Bonn sehr deutlich. Das Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention sollte aber nicht zum Zwecke der Schulstrukturdebatte instrumentalisiert werden. Gleichwohl dürfte der von der UN-Behindertenrechtskonvention gewählte Ansatz zum Umgang mit Heterogenität nicht ohne Auswirkungen auf die Rechtfertigung des frühzeitig gliedernden Schulsystems in Deutschland bleiben.

Aktuelle Daten zur Situation der Inklusion im Schulbereich in den Ländern

Deutschland liegt bei der Umsetzung der Inklusion im internationalen Vergleich auf einem der eher hinteren Plätze. Einer Studie, die Prof. Dr. Klemm für die Bertelsmann-Stiftung erstellt hat (Inklusion in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse, Gütersloh 2013), ist zu entnehmen, dass die Inklusion im deutschen Schulsystem nur eingeschränkt vorangekommen ist. Die Entwicklung der Jahre 2011/2012 im Vergleich zu den Jahren 2008/2009 zeigt, dass der Inklusionsanteil (Anteil der Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Regelschulen) zwar von 18,4 % auf 25 % gestiegen ist, die Exklusionsquote (Schüler/innen an Förderschulen) hingegen nur von 4,9 % auf 4,8 % gesunken ist. Bemerkenswert ist auch, dass der Anteil, den Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der Gesamtheit aller Schüler/innen der Jahrgangsstufen 1-10 haben, in diesem Zeitraum sogar von 6 % auf 6,4 % gestiegen ist.

Stand der Umsetzung der Inklusion durch die Schulgesetzgebung in den Ländern

Der Stand der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in den Ländern stellt sich soweit ersichtlich (vgl. dazu den Sachstandsbericht – Inklusion in der Bildung – vom Deutschen Städtetag 2012, Köln – <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/inklusion-in-der-bildung.pdf>) – wie folgt dar:

Die Länder Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben ihre Schulgesetze zur Umsetzung des Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention bereits geändert. Länder, die eine schulgesetzliche Umsetzung planen bzw. sich in der Umsetzung befinden, sind: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Länder, die keine schulgesetzliche Umsetzung planen, sind Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen.

Anerkennung/Nichtanerkennung der Konnexitätsrelevanz der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich durch die Länder

Bei der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich durch die entsprechende Gesetzgebung der Länder (diese sind nach dem Grundgesetz für die Schulgesetzgebung zuständig) ist es zu einem erheblichen Ressourcenstreit gekommen, auf den ich als Vertreterin des Städtetages häufig angesprochen werde.

Zwar erfordert die Gestaltung eines inklusiven Bildungssystems zumindest in der Übergangsphase und solange Parallelsysteme vorgehalten werden sollen (Stichwort: Elternwahlrecht) einen erhöhten Einsatz von Lehrern, was für die Länder haushaltswirksam ist. In folgenden Bereichen kommen durch die landesgesetzliche Umsetzung der Inklusion im Schulbereich aber auch Kostenfolgen auf die Kommunen zu:

- Schaffung zusätzlicher Klassen-, Differenzierungs- und Therapieräume
- spezielle Ausstattung von Schulgebäuden in Abhängigkeit des Schwerpunkts der Behinderung, Schaffung der Barrierefreiheit von Schulgebäuden (im Altbestand),
- Schülerfahrkosten,
- Anschaffung inklusionsgeeigneter Lehr- und Lernmittel,
- Schulisches Ergänzungspersonal (soweit bisher kommunal finanziert):
 - o Schulbegleiter / Integrationshelfer
 - o Sozialpädagogen
 - o Schulpsychologen

Das insoweit maßgebliche Stichwort lautet: „Konnexität“. Diese Konnexität ist in allen Länderverfassungen als die Kommunen schützendes Prinzip verankert und besagt, dass immer dann wenn eine neue Aufgabe durch die Landesgesetzgebung auf die Kommunen übertragen wird oder aber eine von diesen bereits wahrgenommene Aufgabe erweitert wird, das Land die dadurch auf die Kommunen zukommenden Kosten abschätzen und einen Belastungsausgleich vorsehen muss.

Die Länder Bayern, Hessen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben die Konnexitätsrelevanz der Umsetzung dem Grunde nach verneint.

Auch das Land Nordrhein-Westfalen hat lange Zeit eine Konnexitätsrelevanz des die Inklusion umsetzenden 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (9. SchRÄG) dem Grunde nach bestritten. Nach erheblichen jahrelang geführten Auseinandersetzungen mit den Kommunen hat das Land Nordrhein-Westfalen nun die Konnexitätsrelevanz der Inklusion im Bereich der investiven Kosten anerkannt und stellt den Kommunen einen Belastungsausgleich zur Verfügung. Außerdem leistet es den Kommunen für die zusätzlichen personellen Kosten pauschale Leistungen. (Insgesamt sind dies in den nächsten 5 Jahren 175 Mio. Euro!- die Kommunen in NRW sind sehr froh darüber. Natürlich hätten sich alle gefreut, wenn man den Streit schneller beigelegt hätte, um sich auf die Umsetzung der Inklusion zu konzentrieren). Es ging in dem nordrhein-westfälischen Inklusionsstreit nicht um ein „Pokerspiel“ der Kommunen um mehr Geld. Es ging um die Einhaltung von Verfassungsrecht (das durch Völkerrecht nicht ausgehebelt wird) und es ging um die Sicherung einer vernünftigen Ressourcenausstattung, um das Gelingen von Inklusion zu sichern, also um Grundsatzfragen.

In Niedersachsen und Baden-Württemberg zeichnet sich nun hinsichtlich der Konnexität (vielleicht nicht unbeeindruckt von der Entwicklung in NRW) auch ein Umdenken ab.

Zwei Überlegungen:

Ist es korrekt, die Ressourcen in den Blick zu nehmen

Ganz sicherlich setzt gelingende Inklusion eine Veränderung von Haltung und Einstellungen voraus.

Reicht das?

Ist man, wenn man in diesem Zusammenhang auch über Ressourcen oder andere Umsetzungsprobleme redet, ein Gegner der Inklusion?

Spricht nicht auch die VN-Behindertenrechtskonvention von „angemessenen Vorkehrungen“, die getroffen werden müssen beim gemeinsamen Lernen? Spricht sie nicht auch von „notwendiger Unterstützung“?

Darf man z.B. einem nichthörenden Kind einen Gebärdendolmetscher vorenthalten? Einem lernbehinderten Kind bisweilen die kleinere Lerngruppe? Dem autistischen Kind bisweilen einen „time out Raum“? Müssen wir nicht sicherstellen, dass das einzelne Kind in seiner Lerngruppe auch auf den sonderpädagogischen Sachverstand antrifft, den es benötigt?

Ist man, wenn man diese Fragen stellt, ein Gegner der Inklusion oder möchte man gerade eine gelingende Inklusion?

Wird es der Sache gerecht, wenn wir nur von dem Hebel im Kopf umlegen sprechen, an die Schulen Schilder befestigen („Inklusive Schule“) und manchmal hilfeschendenden Lehrern den Begriff des „classroom-managements“ entgegensetzen?

Was bedeutet eine nicht angemessene Ressourcenausstattung?

In Deutschland beklagen wir eine soziale Selektivität des Bildungssystems – Herkunft bestimmt zu sehr Bildungschancen!

Bisher bezog sich Herkunft hierbei auf die soziale Herkunft, das Elternhaus, die Elternwohnung.

Könnte sich demnächst Herkunft auch auf die regionale Herkunft beziehen?

Wird es innerhalb von Deutschland eine Rolle spielen oder spielt es nicht schon lange eine Rolle, wo man geboren wird und wo man zur Schule geht?

Die Unterschiede in der Finanzsituation der Kommunen sind mittlerweile beträchtlich. Es gibt Gegenden, wo die für Teilhabe und Inklusion erforderliche Infrastruktur und andere Leistungen nur noch mittels Kassenkrediten finanziert werden können. Die Unterschiede zwischen den Kommunen sind mittlerweile so beträchtlich, dass Zweifel an der verfassungsgebundenen „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ entstehen. Dabei geht es nicht nur um „Komfortunterschiede“, sondern um Unterschiede hinsichtlich der Gewährleistung von Menschenrechten und Lebenschancen!

Dürfen wir im Sinne einer gutgemeinten Inklusion Unterschiedlichkeiten trivialisieren?

Im Rahmen der Umsetzung der Inklusion im Bildungsbereich ist die Tendenz zu beobachten, die Verfahren, mit denen der sonderpädagogische Förderbedarf bei Kindern festgestellt wird, zurückzufahren. Gerechtfertigt wird dies mit der mit der Feststellung des Förderbedarfes verbundenen Stigmatisierung und des sog. Ressourcen-Etikettierungsdilemmas.

Man würde aber nun „das Kind mit dem Bade ausschütten“, wenn man die bisherige Diagnostik des Förderbedarfes aufgeben würde, ohne dass durch kompetente Fachleute der Unterstützungsbedarf von Kindern in der Schule festgestellt würde. Die Lehrer und Lehrerinnen der allgemeinen Schulen verfügen häufig nicht über das entsprechende Know-How, was dieses doch bisher auch nicht Bestandteil ihrer Ausbildung. Ohne eine sorgfältige Analyse des Unterstützungsbedarfes eines beispielsweise autistischen Kindes kann ich ihm aber die notwendige Unterstützung im Unterricht gar nicht zukommen lassen. Ich plädiere insoweit dafür, die bisherigen Verfahren nicht „Hals über Kopf“ aufzugeben, ohne ein entsprechendes anderes Diagnostiksystem geschaffen zu haben. Es ist nicht falsch, Unterschiedlichkeit in den Blick zu nehmen, um herauszufinden, wie ich Menschen in ihrer Eigenart unterstützen kann und sollte. Im Gegenteil: Die UN-Behindertenkonvention verlangt, dies zu tun.

Ferner müssen wir uns gut überlegen, wie man mit Schülern mit massiven Verhaltensstörungen umgeht. Häufig sollen sie massiven Ablehnungen ausgesetzt sein, geraten in Außenseiterrollen und bleiben ohne innere Anbindung in der Klasse. In überschaubaren pädagogischen Settings mit intensivpädagogischer Betreuung soll es häufig besser gehen, so sagen Experten) vgl. Bernd Ahrbeck; Das Gleiche ist nicht immer gleich gut, in: Die politische Meinung März/April 2014, S.13 ff.). Es muss erlaubt sein, solche Fragen anzusprechen, ohne sofort als Gegner der Inklusion zu gelten.

Mein Fazit: Der Deutsche Städtetag hat wie viele andere Verbände von Anfang an die Inklusion befürwortet und sich dafür eingesetzt. Selbstverständlich muss man gerade im Interesse einer gelingenden und qualitätsvollen Inklusion auch über die erforderlichen Ressourcen und auch über mögliche Probleme/Herausforderungen bei der Umsetzung sprechen. Wenn man dies nicht tut, gefährdet man den Inklusionsprozess und spielt den Gegnern der Inklusion zu, die immer schon gesagt haben, dass Inklusion nicht funktionieren könne. Außerdem lässt man all die Menschen allein, die sich in den vergangenen Jahren bereits auf den Weg zu einer inklusiven Gesellschaft gemacht haben und nun ganz dringend auf die strukturelle Unterstützung warten.

Neben des Vorantreibens der Inklusion durch Gesetzgebung und Verwaltung ist es eine Aufgabe für die Gesellschaft an sich, ihre Inklusivität (nicht nur beim Eurovision Song Contest) zu überprüfen und sich ggf. auf einen neuen inklusiven Weg zu machen. Wichtig ist es, dabei das Wohl des einzelnen Kindes nicht aus dem Blick zu verlieren, sich die Umstände im Einzelnen und des Einzelfalles anzusehen und nicht zum Prinzipienreiter zu werden. Keinesfalls geht es um die Nivellierung von Unterschieden, sondern es geht darum, diese in den Blick zu nehmen, mit Ihnen bewusst umzugehen und ihren Beitrag zu einer offenen, verantwortungsvollen und vielfältigen Gesellschaft zu sehen. Mit den Worten aus Ihrem Bereich der Musik:

Es geht um das Konzert!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!